

FACULTAD ECONÓMICO-COACTIVA EN EL MÉXICO DEL SIGLO XIX

Gabriela SÁNCHEZ LUNA

SUMARIO: Introducción. 1. Antecedentes en la época colonial. 2. Legislación mexicana (siglo XIX). 3. Doctrina mexicana (siglo XIX). 4. Jurisprudencia mexicana (siglo XIX). A. Casos en que se concede el amparo. B. Casos en que se niega el amparo. 5. Consideraciones finales.

Introducción

La facultad económico-coactiva, tal y como aparece en el México del siglo XIX, es no sólo interesante sino de gran relevancia para la doctrina del derecho público mexicano.

En efecto, es a raíz de abordar el estudio de esta curiosa institución que nos percatamos de las opiniones encontradas acerca del principio de la división de poderes y la preocupación por el estudio de lo contencioso administrativo en materia tributaria.

Detrás de las diversas opiniones doctrinales podemos ver motivaciones ideológicas y políticas con respecto a la actividad del Estado. Como por ejemplo, con las reacciones de los conservadores y los liberales al momento de expedirse leyes por gobiernos federalistas o centralistas.

Uno de los argumentos que se externaron fue el siguiente: si la monarquía tenía la soberanía y por tanto juzgaba, ahora en la era republicana, la soberanía reside en el pueblo y éste la ejerce a través de sus representantes, dividiendo los poderes de la Nación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; por lo que a éste exclusivamente le corresponde juzgar. La Nación debería ejercitar todas sus acciones ante los tribunales.

Esta concepción sobre la división de poderes provocó conflictos sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva.

En este trabajo analizaremos brevemente la historia de la institución durante la época colonial. Enseguida pasaremos a estudiar las disposiciones jurídicas que sobre este tema se expidieron en el siglo XIX en nuestro país; después las diversas opiniones doctrinales de distingui-

dos juristas; luego su evolución jurisprudencial, y finalmente, haremos algunas consideraciones.

1. *Antecedentes en la época colonial*

Muchas veces se ha dicho que la facultad económico-coactiva entre nosotros, fue una fatal invención de la dictadura, que rompió las buenas tradiciones que nos venían de la antigua jurisprudencia española; y comenzando así por desautorizar en su origen histórico esa institución, se acaba por hacer su censura más severa, con decir que ella no puede aceptarse por Gobierno alguno liberal.¹

Así comienza Vallarta el párrafo II de su “Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva”, en el que manifiesta que “Por más apego que se tenga a las instituciones antiguas, por más empeño que haya en censurar las vigentes, no creo posible que alguien prefiera a nuestras defectuosas leyes sobre facultad coactiva, las españolas . . .”.²

“En el derecho indiano –escribe Zorraquín–, si oien no hubo separación de poderes, porque derivando todos del Rey era imposible dividi lo que emanaba de una fuente única, se impuso sin embargo una marcada distinción de funciones que fundamentalmente eran entonces las de gobierno, guerra, justicia y hacienda.”³

Esto no se llevó a sus últimas consecuencias ya que a los funcionarios que debían impartirlas sólo se les dio cierta autonomía, amoldándose a las características particulares de estas materias diversas.

“La función judicial no tuvo magistrados autónomos. Todos los jueces de primera instancia fueron a la vez mandatarios de otras categorías . . . : los oficiales reales, además del cobro, cuidado y aplicación de las rentas, podían perseguir a los deudores del fisco sin necesidad de recurrir a los tribunales . . .”⁴

Esto último no siempre fue así, ya que por medio de una concesión regia de 10. de diciembre de 1560 se dice que

nuestra voluntad es, que . . . el dicho alcance se cobre y ejecute, envío a mandar a los dichos nuestros Oficiales que ansi lo hagan, y que para ello hagan de nuevo las ejecuciones, prisiones, trances y remates de bienes que convengan; . . . y porque en la cobranza de nuestra Hacienda para adelante no haya dilaciones ni embarazos, les envió también comisión, poder y facul-

¹ Vallarta, Ignacio L. “Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, tomo VIII, N° 29, enero-marzo 1946, pp. 129-130.

² *Ibidem*, p. 131.

³ Soberanes Fernández, José Luis. *Los tribunales de la Nueva España*. Antología. México, UNAM, 1980, p. 293.

⁴ *Ibidem*.

FACULTAD ECONÓMICO-COACTIVA EN MÉXICO DEL SIGLO XIX 643

tad para que puedan cobrar los tributos, rentas y otras haciendas, ... y hacer las ejecuciones necesarias.⁵

“... Se ordena a las autoridades judiciales no pongan impedimento antes al contrario, les den todo favor y ayuda; los mandamientos serán ejecutados por los alguaciles y las apelaciones irán a la Audiencia respectiva.”⁶

Esto se dio debido a que los Oficiales se quejaban, ya que la situación les era desfavorable pues resultaba que, al no tener entera jurisdicción, eran “muy ultrajados y poco respetados, que le obliga a suplicar se ordene a los que gobiernan que los Oficiales de la Hacienda Real sean tratados con el decoro que conviene”.⁷

“En cuanto a las deudas al fisco, una vez averiguado cuáles eran, se ordenaba su ejecución al portero de la audiencia, dando carta de pago de lo cobrado a los oficiales reales. Estos estaban también obligados a solicitar la cobranza.”⁸

En 1562

Tanto las cobranzas de deudas atrasadas como las procedentes de tributos de las ciudades de la Corona Real donde no existen oficiales reales ni tenientes, suelen cometerse a los corregidores y alcaldes mayores correspondientes, que tienen que acudir con el importe de lo recaudado a los oficiales reales de la cabecera.

Los grandes abusos cometidos por aquéllos, llevaron a establecer medidas de garantía, como el retener los salarios de los corregidores. Si no cumplían las requisitorias de cobro dadas por los oficiales reales, éstos podían mandar jueces comisarios... y si habiendo cobrado, se negaban a entregarlo, los oficiales reales podían proceder contra ellos jurídicamente.⁹

Podemos ver así la importancia que alcanzó el problema de las deudas fiscales y algunas de las medidas que tomó la Corona. Los Oficiales reales estaban obligados a urgir su pago “pudiendo para ello hacer las ejecuciones, prisiones, ventas y remates de bienes y otras diligencias que convengan”;

La ley es rigurosa: no cabe recibir prenda para seguridad del pago, y es preciso que se ejecute sobre los bienes, vendiéndose éstos en almoneda pública... Se establece la prisión por deudas... Los oficiales reales que no cobraren por negligencia, pagarán daños e intereses... En materia de deudas solía haber una gradación: las de tributos, tenían prelación y llevaban aparejada ejecución.¹⁰

⁵ *Op. cit.*, p. 309.

⁶ *Op. cit.*, p. 315.

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Op. cit.*, p. 303.

⁹ *Ibidem.*, pp. 318-319.

¹⁰ *Op. cit.*, pp. 320-322.

La Instrucción de 13 de marzo de 1725 ordenaba que “los aicaldes o regidores, a cuyo cargo fuera la expresada cobranza, que no pagando dentro de tercero día, se presente preso a la cárcel de la Cabeza de Partido, en la que le tengan hasta cumplirse quince días, dejando al otro alcalde o regidor encargado de la cobranza . . . y pasados sin haberla hecho, le manden presentar preso en la dicha cárcel y suelten de ella al otro . . .”¹¹

Una ley de las Cortes del año 1821 abolió los apremios militares pero dejó viva la responsabilidad de los alcaldes, etc., por lo tocante a la recaudación del impuesto, respondiendo de ella con sus propios bienes.¹²

El artículo 76 de la Ordenanza de Intendentes mandó que ‘a Jurisdicción contenciosa de los Oficiales Reales para la Cobranza “. . .se ha de entender reunida y trasladada a los intendentes en sus respectivas provincias . . . será de su cargo la obligación que hoy reside en los Oficiales Reales de administrar y recaudar lo correspondiente a mi Real Hacienda . . . ejerciendo todas las facultades coactivas-económicas . . .”¹³ Pero este artículo fue derogado por la Real Orden de 12 de abril de 1809.

Esta Real Orden dice:

En vista del atraso que ha padecido el cobro de la Real Hacienda . . . desde que a consecuencia de la Real Ordenanza de Intendentes quedaron privados los Oficiales del uso y ejercicio de la Jurisdicción coactiva que les correspondía anteriormente, . . . se ha servido el Rey . . . derogar en esta parte los artículos de la Real Ordenanza de Intendentes y mandar que los Oficiales Reales, como Ministros de la Real Hacienda y los Administradores de Aduana, usen y ejerzan la jurisdicción coactiva con arreglo a la ley 2o, título 3o, libro 8o, para que sin el menor entorpecimiento procedan al cobro ejecutivamente con arreglo a lo dispuesto en esas leyes, etc.¹⁴

Rodríguez de San Miguel nos dice que en este sistema monárquico fue “muy distinta la inteligencia que se dió a las facultades económico-coactivas en la cédula de 20 de noviembre de 1796”, en la Real Orden de 12 de abril de 1809, el decreto de 12 de mayo de 1821, con respecto a la ley de 20 de enero de 1837, “ya que no me esperé se les diera la inteligencia que por desgracia se les ha dado, ni que se ejercieran como las hemos visto ejercer; pero cuando he visto los casos prácticos, he creído indispensable se declaren reducidas a la inteligencia que se les dió en el bando de 1798”.¹⁵

¹¹ Vallarta, Ignacio L., *op. cit.*, p. 130.

¹² *Op. cit.*, p. 131.

¹³ Ventura Beleña, Eusebio. *Recopilación sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España*. Volumen II, 1º ed. facsimilar, México, UNAM, 1981, p. XXVII.

¹⁴ Vallarta, Ignacio L., *op. cit.*, p. 132.

¹⁵ Rodríguez de San Miguel, Juan N. *Pandectas hispano-mexicanas*. Volumen II, 3º ed., México, UNAM, 1980, p. 257.

A este comentario responde Vallarta diciendo que la cédula de 1796 dista mucho de ser modelo que nuestros legisladores debieran imitar, ya que a pesar de la Ordenanza de Intendentes, el Rey Carlos IV declaró que

a los Oficiales Reales, administradores y demás Ministros que cobrasen los intereses de mi Real Erario, sólo competía, en virtud de sus facultades económicas, reconvenir extrajudicialmente a los deudores a nombre del Fisco ante los Tribunales de los Intendentes; pero que éstos, para que no padecieran demora en los parajes distantes, confriesen a los Ministros Reales la comisión necesaria para proceder judicialmente contra los deudores del Fisco, cuando lo exigieran las circunstancias y el buen recaudo. Baste fijarse en estas palabras, para conververse de la inexactitud con que el señor Rodríguez de San Miguel aprecia nuestras leyes.¹⁶

Para Vallarta el error de las antiguas leyes españolas consistió en “extender la facultad coactiva no sólo al cobro de impuestos, sino de las rentas, deudas y otros efectos, como lo declara la ley de las Indias, sino a las fianzas de los empleados, esto, es, a los negocios contenciosos de naturaleza esencialmente judicial”.

Rodríguez de San Miguel añora “la inteligencia que se les dio en el bando de 1798”, con respecto a la ley de 1837, por lo que añade “Antes no se extendían al apremio y violencia personal de los que las disfrutaban ni pasaban de los jefes; pero hoy ¡se entienden de violencia y las ejerce hasta el último guarda o escribiente de las Oficinas de Hacienda!”¹⁷

A esto Vallarta dice que “esta delegación ni entonces ni ahora ha podido llegar hasta el último guarda o escribiente de las oficinas de Hacienda”.¹⁸

Así, el origen histórico de la institución,

lejos de haber sido ella creada por nuestras dictaduras, está tomada de las leyes coloniales, si bien mejorada y perfeccionada de un modo evidente . . . Decir que estas leyes son superiores a las nuestras, es suspirar por los tiempos de la crueldad de los arrendadores, de la coacción de los ayuntamientos que los conducía a la arbitrariedad, de la insoportable dureza del apremio militar, de la prisión por deudas fiscales . . . Si Carlos IV, y después las Cortes, introdujeron útiles reformas en estas materias, no acertaron a establecer la doctrina consagrada por el principio de la división de Poderes, que da solución a las facultades que presenta el ejercicio de la facultad económico-coactiva.¹⁹

¹⁶ Vallarta, Ignacio L., *op. cit.*, p. 133.

¹⁷ Rodríguez de San Miguel, Juan N., *op. cit.*, p. 257.

¹⁸ Vallarta, Ignacio L., *op. cit.*, p. 133.

¹⁹ *Ibidem*, p. 134.

2. *Legislación mexicana (siglo XIX)*

En el México independiente se expidieron diversas leyes, decretos, reglamentos y circulares sobre la facultad económico-coactiva, entre ellas las siguientes: ley de 20 de enero de 1837; reglamento de 27 de enero del mismo año; ley de 20 de noviembre de 1838; decretos de 13 de enero y 18 de septiembre de 1842, 15 de octubre de 1846, 6 de octubre de 1848; circular de 31 de enero de 1854; decreto de 4 de febrero de 1861; circulares de 16 de diciembre de 1861 y 12 de julio de 1862; decreto de 18 de julio del mismo año, y la ley de 18 de noviembre de 1869.²⁰

El panorama constitucional en nuestro país era el siguiente: con gobiernos centralistas bajo el imperio de las Siete Leyes, se dictaron las disposiciones de 1837 y 38; con las Bases de Tacuyaba, en las cuales se facultó ampliamente al ejecutivo, la de 1842; en 1846 regresa la vigencia de la Constitución de 1824; en 1854 Santa Anna gobierna conforme a las Bases Orgánicas para la Administración Pública hasta la promulgación de la Constitución, refrendadas por los ministros Alamán, Haro y Tamariz, Tornel y Lares; el decreto de 1861 lo expide Juárez en base a las amplias facultades de que se halla investido y la ley de 1869 la dicta el Congreso de la Unión estando vigente la constitución de 1857.²¹

De todas estas disposiciones, una no autoriza el ejercicio de la facultad económico-coactiva. Quien no lo acepta es el Gral. Salas y deroga la ley de 20 de enero de 1837 pues no concibe que en un régimen liberal exista esta institución.

Esta ley de 1837 fue la más atacada y al mismo tiempo la más defendida, por lo que haremos algunos comentarios. En su artículo 1º se señala a quien le corresponde el ejercicio de esta facultad: "los ministros de la Tesorería general de la República, los jefes principales de Hacienda de los Departamentos, los administradores, y en general, todo empleado encargado de la cobranza de las rentas, contribuciones y deudas del erario".

En los artículos 1º y 2º, se contiene el principio y la excepción sobre el uso de esta facultad.²²

El artículo 1º en su parte final dice que la finalidad de esta facultad es hacer efectiva la recaudación y el cobro de los créditos pendientes, o que se causaren, "sin injerirse por esto en la jurisdicción contenciosa

²⁰ Véase: Dublán, Manuel y Lozano, José María. *Legislación mexicana o Colección de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*. Treinta vols., México, 1876.

²¹ Véase: Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*. 10ª ed., México, Porrúa, 1981.

²² Vallarta, Ignacio L... *op. cit.*, p. 157.

FACULTAD ECONÓMICO-COACTIVA EN MÉXICO DEL SIGLO XIX 647

que corresponde a los jueces que hasta aquí la han ejercido, o la ejercen en lo sucesivo legalmente”.

El artículo 2º trata de definir cuáles pueden ser los puntos contenciosos, o sea, aquellos en que se presentaría la excepción a la regla, y Vallarta opina que esa definición es vaga y deficiente.

El artículo 3º señala que la facultad económico-coactiva llega hasta el embargo, y de ahí pasan las diligencias al juez de hacienda respectivo. Esta disposición tuvo que abjurarla bien pronto el legislador el 20 de noviembre del 1838 pues se extendió la facultad no sólo a embargar bienes equivalentes, “sino también a mandarlos valuar y verificar su remate en almoneda pública”.

Algunos artículos trataron de marcar el procedimiento que los jueces habrían de seguir en las cuestiones contenciosas, pero esto no sería materia de una ley sobre el ejercicio de la facultad coactiva sino del Código de procedimientos civiles.²³

Los artículos 16 y 17 de la ley de 1837 hacen una mezcla de las atribuciones de las administraciones judiciales y de las administrativas, ya que, en opinión de Vallarta, “es inconstitucional el apremio administrativo por deudas que no sean de contribuciones, y . . . aquella clase de negocios, como esencialmente contenciosos (pues) son de la exclusiva competencia judicial”.²⁴

El artículo 18 en su parte final, contiene “la sanción penal contra el abuso de la facultad coactiva”,²⁵ y Vallarta comenta que si el caso es grave no bastan las correcciones disciplinarias del superior pues es indispensable consignar al empleado ante el juez competente y la aplicación del Código penal en tales casos es obligatoria.

Finalmente, el artículo 21 se refiere a la responsabilidad personal de los recaudadores.²⁶

El reglamento de 27 de enero de 1837 contiene las instrucciones y formulario para las diligencias que practiquen los empleados de rentas autorizados para el ejercicio de la potestad coactiva, conforme a la ley anterior, que son las siguientes: mandamiento para la requisición de pago; mandamiento para la clausura de un establecimiento; diligencia de clausura de un establecimiento; mandamiento de ejecución; diligencia de ejecución, etc.

La ley de 20 de noviembre de 1838, referente a las medidas para hacer efectivo el pago del arbitrio extraordinario, extiende la facultad coactiva, en su artículo primero, a los encargados de secciones en las administraciones principales, y a los jefes encargados de las oficinas sujetas a las administraciones subalternas; y en el artículo segundo, se

²³ *Ibidem*, p. 161.

²⁴ *ibidem*, p. 162.

²⁵ *Ibidem*, p. 164.

²⁶ *Ibidem*, p. 165.

autoriza a estos empleados no sólo a embargar bienes sino también a verificar su remate.

El decreto de 13 de enero de 1842, trata de las contribuciones sobre fincas rústicas y urbanas, y en los artículos 15 y 20 hace mención de la potestad coactiva, la cual se ejercitará contra los causantes que no hubieren satisfecho sus cuotas, para lo cual se prohíbe la intromisión de cualquier autoridad en la ejecución del cobro de la contribución.

El decreto de 17 de septiembre de 1842, acerca de las contribuciones para reparar el empedrado y embanquetado de esta capital, otorga al tesorero municipal la facultad coactiva que gozan todos los jefes de oficina de la hacienda pública, para que la ejerza en el cobro de todos los ramos municipales.

El decreto de 15 de octubre de 1846, del cual ya hemos hecho mención antes, deroga la ley de 20 de enero de 1837.

El decreto de 6 de octubre de 1848, sobre arbitrios municipales, en su capítulo XIII (referente a las reglas generales para la recaudación y calificación de cuotas) establece que las cuotas mensuales causadas por los ramos que expresa este decreto se enterarán en dinero efectivo por meses adelantados, dentro de los primeros ocho días de cada mes (artículo 73); si no se verifican los pagos dentro de estos ocho primeros días, por cada uno de los ocho siguientes se causará un aumento de uno por ciento sobre la cantidad debida; si en los días posteriores se hace el entero por cada uno de los que transcurrieron después del primer plazo de ocho días, el aumento será de dos por ciento sobre la cantidad debida, hasta que llegando el recargo al veinticinco por ciento de ésta, se trabe ejecución por el importe de ambas (art. 74).

El artículo 75 de este decreto establece que cumplidos los plazos que fija el artículo anterior se procederá contra los deudores, embargándoles bienes equivalentes para cubrir así las cuotas primitivas, como el recargo de veinticinco por ciento, y los demás a que hubiera lugar, según lo dispuesto en el decreto sobre potestad coactiva de 20 de noviembre de 1838 y su reglamento respectivo.²⁷

El artículo 76 de este decreto de 1848, faculta al jefe de la sección recaudadora, que en lugar de embargar bienes, nombre un interventor en el establecimiento, giro o casa responsable, según crea preferible.

Se establece un recurso de reclamación contra las calificaciones, el cual será revisado por el presidente de la Junta de Hacienda y contra su decisión no habrá recurso alguno (artículos 98 y 99).

El último capítulo de este decreto, en su artículo 123, deroga el decreto de 17 de septiembre de 1842, en la parte que estableciere una pensión sobre las ruedas de los carruajes.

²⁷ Desgraciadamente no pudimos encontrar este reglamento de 31 de diciembre de 1838 en la colección de leyes de Manuel Dublán y José María Lozano, ni en la del licenciado Basilio José Arrillaga.

FACULTAD ECONÓMICO-COACTIVA EN MÉXICO DEL SIGLO XIX 649

Otro decreto de la misma fecha (6 de octubre de 1848), por el cual se duplican las cuotas de las contribuciones directas, en el Distrito y territorios, en su artículo 24, autoriza al administrador de contribuciones o a sus recaudadores foráneos a hacer uso de la facultad coactiva para exigir el pago de la multa de veinticinco pesos a las personas que aquéllos nombraren para componer las juntas de calificación, y se negaren a este llamamiento, excepto en el caso de enfermedad grave acreditada suficientemente.

El procedimiento administrativo de ejecución se encuentra regulado en los artículos 30 al 35. El artículo 39 impone una multa desde 2 hasta 100 pesos a cargo de cualquier casa de comercio o establecimiento industrial que al abrirse no dé aviso a la administración de contribuciones directas en la capital; o al recaudador o encargado respectivo, en las poblaciones foráneas del Distrito; y se autoriza a éstos el uso de la facultad coactiva para la exacción de dichas multas.

El 31 de enero de 1854 el Ministerio de Hacienda expide una circular en la cual se declaran vigentes en toda la República las leyes sobre facultades coactivas, estas son, la ley de 20 de enero de 1837, con su respectivo reglamento, para la recaudación de impuestos indirectos y cobro de toda deuda a favor del erario; y para las contribuciones directas se observará el decreto de 20 de noviembre de 1838 y su reglamento, así como la suprema orden de 9 de agosto de 1842 y el decreto de 13 de enero de 1842; pues existía la duda acerca de su vigencia.

El decreto de 4 de febrero de 1861, sobre contribución predial y otras, trata en su sección quinta de la dirección de recaudación y así en el artículo 110, que enumera las atribuciones de los recaudadores, establece en la fracción quinta, la de recibir de los causantes sus respectivas cuotas y cobrarles a los morosos con la facultad coactiva arreglada por los decretos de 30 de noviembre y 31 de diciembre de 1838, 13 de enero de 1842 y 6 de octubre de 1848.

El artículo 122 se refiere a la obligación de los causantes de ocurrir a la respectiva recaudación a enterar las cuotas que se causen dentro de los primeros diez días de cada tercio. Los enteros que se hagan dentro de los segundos diez días, serán recargados con el diez por ciento, y los que se hagan en el tiempo restante del primer mes de cada tercio, se recargarán con el veinticinco por ciento.

Así, el artículo 123 señala que desde el día primero del segundo mes de cada tercio, las recaudaciones procederán por la vía ejecutiva contra los causantes morosos, observando en lo relativo, a la facultad económico-coactiva, los cuatro decretos señalados en el artículo 110.

Por último, el artículo 128 trata de la responsabilidad de los recaudadores, ya que cuando la conducta de éstos lo haga necesario, la dirección podrá pasarles visitas de residencia y suspenderlos por el tiempo que crea conveniente, dando cuenta al Ministerio de Hacienda en los casos graves para que se dicten las providencias que sean del

resorte supremo. También podrá suspender a los empleados de la dirección por faltas leves y consultar por las graves la destitución de ellos.

Por otro lado, en una circular de la Secretaría de Hacienda de fecha 16 de diciembre de 1861, se acuerda que la Junta Superior de Hacienda procederá a cobrar inmediatamente, usando de la facultad económico-coactiva, todos los capitales nacionalizados que no hayan sido redimidos, según previenen las leyes.

Otra circular de fecha 12 de julio de 1862 trata sobre el uso de las facultades económico-coactivas, en la cual se hacen algunas aclaraciones, como la de que la facultad económico-coactiva se concede a las oficinas de hacienda para la exacción de los créditos en favor del erario y nunca para los del dominio de particulares, ya que durante ese año se presentaron abusos en el cobro de capitales y fincas de los llamados del clero.

El decreto de 18 de julio de 1862, sobre cobranzas de créditos del ayuntamiento de México, establece, en su artículo 9, que se procederá ejecutivamente en virtud de la facultad coactiva contra todos los deudores del ayuntamiento que pasado el término de ocho días no hayan celebrado convenios de pago con la junta de hacienda, aprobados por el cabildo.

Finalmente, la ley del Congreso, reglamentando el ejercicio de la facultad económico-coactiva de 18 de noviembre de 1869, enumera, en su artículo primero, las reglas que se deberán observar siempre que fuere necesario ejecutar a algún causante por las contribuciones prediales ordinarias establecidas; y en el artículo 2 se señala que la oficina respectiva procederá sumariamente usando de la facultad mencionada.

Así, después de analizar estas disposiciones, nos damos cuenta que en algunas ocasiones se extendía esta facultad: 1. a más personas de las que en principio estaban autorizadas; 2. a más de los actos del procedimiento de ejecución, pues en principio se estableció hasta el acto del embargo y después se autorizó hasta el remate; 3. a más del monto de la contribución, pues si existían recargos se cobrarían usando de esta facultad, como también tratándose de multas.

Otras veces surgieron dudas acerca de la vigencia o no de las leyes sobre el uso de la facultad económico-coactiva y conflictos por el abuso de esta facultad. De ahí que aparecieran opiniones diversas en relación al ejercicio de esta potestad.

3. *Doctrina mexicana (siglo XIX)*

Blas José Gutiérrez opina que la facultad económico-coactiva es anti-constitucional. Esto nos lo dice en sus comentarios al decreto de 14 de

FACULTAD ECONÓMICO-COACTIVA EN MÉXICO DEL SIGLO XIX 651

febrero de 1856, expedido por Ignacio Comonfort, en lo que respecta al artículo 61.²⁸

Así, Gutiérrez, adhiriéndose a las consideraciones que expuso el General Salas en el decreto de 1846, señaló que la facultad económico-coactiva:

en razón de que ataca el principio en todo sistema liberal, de la reunión de poderes en una misma persona o corporación . . .

Que además trastorna los principios comunes de la jurisprudencia, aun en el tiempo en que no era dictada por una política liberal, pues hace de una misma persona juez y parte . . .

Que se prohíbe la ingerencia y revisión de los jueces en los actos de empleado de hacienda . . . Que no se repunte el asunto por contencioso, aun cuando haya contradicción, lo que basta para darle este carácter . . . Y que se abre la puerta a una arbitrariedad ilimitada, pues se pueden catear casas, señalar y embargar bienes al antojo; cerrar las tiendas y paralizar los giros, con daños irreparables . . . fue justamente quitada a los empleados por el artículo único del Decreto de 15 de octubre de 1843.²⁹

Y nos dice el Lic. Gutiérrez que “a pesar de que verdaderamente la subsistencia de esa ley despótica (la de enero de 1837) e irracional, está en todo su terrible vigor en nuestros desgraciados tiempos”.³⁰

Juan N. Rodríguez de San Miguel, está también en contra de la facultad coactiva que se aplicó en su época. Nos dice que “En lugar de que se hayan moderado algunos privilegios del fisco, que no pueden sostenerse en justicia, ni son compatibles con nuestro sistema de gobierno, hay la desgracia de que se han ampliado unos, y se ha trastornado la inteligencia y corrompido la práctica de otros, hasta un grado inicuo y escandaloso, que no se conoció ni bajo el sistema absolutamente monárquico”.

La naturaleza que la ley de 27 de enero de 1837, dio a las facultades económico-coactivas, en una nación donde se observa el sistema republicano y la división de poderes, y las prácticas abusivas, introducidas a la sombra de esa ley, forman admirable contraste con los estrechos límites a que los fiscales reales pedían, y el rev previno se redujese el ejercicio de las facultades económico-coactivas, como consta de la Real Cédula de 20 de

²⁸ Artículo 61: “Las autoridades, funcionarios y empleados a quienes se comete la obligación y facultades de aplicar las multas designadas por el presente decreto, podrán ejercer la facultad coactiva común de hacienda siempre que fuere necesario, aun cuando no les esté concedida por razón de sus funciones o empleo”, en Gutiérrez, Blas José. *Leyes de Reforma* (1855-1868). Tomo II (primera parte 2), México, Imprenta de “El constitucional”, 1869, p. 394.

²⁹ El año no es 1843 sino 1846 y el artículo único de este decreto dice textualmente: “Se deroga la ley de 20 de enero de 1837 en que se concedieron facultades económico-coactivas a los empleados de la hacienda pública, y se restablecen en su vigor las leyes que regían antes de la expedición del expresado Decreto, y que arreglaban los términos en que deben hacerse los cobros de los adeudos a la misma hacienda . . .”

³⁰ Gutiérrez, Blas José, *op. cit.*, p. 395.

noviembre de 1796, y pedimentos fiscales con que se publicó en bando de 8 de marzo de 1798. A esto se agrega que entonces no eran concedidas tales facultades, sino a los principales jefes de oficinas, y hoy las ejerce hasta el último guarda de un pueblito.

Otro privilegio fiscal, cuya mala inteligencia y abusos se han hecho insoportables, es el principio de que el fisco nunca litiga despojado. Esta regla, que tal como es un derecho, no presenta una deforme irregularidad, ha querido la ignorancia convertirla en el atroz principio de que el fisco litiga despojando, cuando ciertamente no es semejante barbaridad lo que el derecho ha establecido en beneficio del fisco, y ha estado muy distante de querer que el primer efecto de pretender la hacienda pública una cosa, sea hacerse de ella, y que para el fisco todas las demandas comiencen por donde todos acaban.

Los autores más respetables . . . al exponer ese principio de no litigar desposeído, dicen que obra en todos los casos, en que el referido fisco entra desde luego presentando robustos fundamentos, y seguras constancias de su derecho e intención, y aquel con quien litiga no es poseedor, sino injusto detentador, sin título ninguno ni aun colorado.³¹

José María del Castillo Velasco, en su ensayo sobre el derecho administrativo mexicano, dice que la autoridad usa la facultad económico-coactiva cuando “persigue a un deudor a la hacienda pública y exige el pago de algo que es debido al erario” . . . esta facultad consiste “en obligar al deudor a satisfacer su adeudo, llegando el agente de la autoridad a apoderarse de bienes del deudor y hace trance y remate de ellos, sin necesidad de intervención de otra autoridad ninguna y menos aun de la judicial”.³²

Esta facultad es peligrosa pero necesaria ya que “ni la más simple recaudación sería practicable, si en el ejercicio de sus funciones hubiera de estrellarse contra la resistencia de los deudores”. Su ejercicio es justo “cuando se refiere a adeudos que por ninguna causa puede disputarse ni en todo ni en parte. Cuando se cobra una contribución, ni el recaudador puede excederse, ni el causante alegar que no está obligado al pago, y si hay error en alguna operación aritmética muy fácil y sencillo es rectificarlo”. Así “la cobranza verificada con sus recargos y gastos por medio de la facultad coactiva no tiene inconveniente alguno y es absolutamente necesaria”.³³

Pero se pueden presentar dificultades en su ejercicio cuando la deuda proceda de un contrato, en que el deudor alega una excepción o que el contrato no se ha cumplido, así el derecho del fisco ya no es claro ni indiscutible.

³¹ Rodríguez de San Miguel, Juan N. *Guía Judicial o colección de las leyes de más frecuente uso en la administración de justicia*. México, Imprenta de J. M. Lara, 1846 (primera), pp. 141-142.

³² Castillo Velasco, José María. *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. México, Impreso por Castillo Velasco e Hijos. Tomo II, 1875, pp. 264-265.

³³ *Op. cit.*, p. 265.

FACULTAD ECONÓMICO-COACTIVA EN MÉXICO DEL SIGLO XIX 653

“En este caso la acción económico-coactiva llega hasta asegurar lo necesario para que la hacienda pública no sea defraudada y en el terreno judicial se debate la justicia y derecho que tenga para exigir el pago.”³⁴

Acerca del principio forense de que la hacienda pública no litiga despojada, se aplica más aquí ya que el aseguramiento es muy justo para “evitar que declarando judicialmente a la hacienda pública el derecho de cobrar se encuentre sin posibilidad de hacerlo”.³⁵

¿Hasta dónde puede llegar el aseguramiento? Pues que no ocasione perjuicio al deudor pues podría resultar que no debía pagar o que su resistencia era fundada y legítima.

Castillo Velasco critica algunos puntos de las leyes entonces vigentes ya que “deben atenuarse sus efectos por una práctica prudente y racional, teniendo presente que en la época en que se dictaron no fue acaso la de más libertad en México”. Ya que autorizan las leyes hasta la clausura de los establecimientos mercantiles en caso de resistencia . . . Nunca las leyes, ni a título de pena o de apremio, deben de dar muerte a la producción, “. . . pues es en perjuicio de la riqueza pública. La pena es pecuniaria y debe exigirse de manera que no produzca un mal para la sociedad que acabaría en sí misma a fuerza de penas exageradas, se encontraría un día con que no había ya contribuyentes . . .”

La regla es que

el ejercicio de dicha facultad es lícito y debido cuando el adeudo que se cobra procede de causa que no ofrece duda alguna como cuando se trata de contribuciones; la excepción cuando aparezca alguna duda respecto de la causa de la deuda y el deudor reclama su derecho, la facultad económico-coactiva deba reducirse al aseguramiento de bienes bastantes para cubrir el adeudo y el asunto debe pasarse a la decisión de los tribunales.³⁶

El procedimiento económico-coactivo puede compararse con el juicio ejecutivo en el fuero común.

La Hacienda pública de la federación tiene su ruero especial, es decir, conocen de sus asuntos los juzgados de distrito, los tribunales de Circuito y la Suprema Corte de Justicia.³⁷

Luego, Castillo Velasco señala los artículos 1º, 2, 3, 4, 10, 11, 12, 13, 18 de la ley de 20 de enero de 1837, cita la ley de 16 de noviembre de 1869 y la circular de la Dirección de contribuciones de 11 de mayo de 1843 que prohíbe el embargo de herramientas e instrumentos útiles al deudor para el ejercicio de su profesión.

Los siguientes autores que analizamos son Lares, quien como publi-

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Op. cit.*, p. 266.

³⁶ *Op. cit.*, pp. 266-267.

³⁷ *Op. cit.*, p. 267.

cista es de formación continental europea y sigue la tesis francesa de que el poder judicial no interviene en actos y procedimientos de la administración pública ni aun en aquellos de carácter contencioso; mientras que Vallarta, nos dice Carrillo Flores, siguiendo la tesis norteamericana y en base a la constitución de 1857, la Suprema Corte de Justicia Mexicana interpretó los artículos 97 y 98 constitucionales que daban competencia expresa a los tribunales federales para decidir controversias entre la administración y los particulares derivadas de las leyes federales y de aquellas en que la federación es parte.³⁸

Esta interpretación fue aceptando excepciones como en el caso de la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva, defendida por el propio Vallarta en su célebre monografía de 1883, de la cual hablaremos más adelante.

Así, en las “Lecciones de Derecho Administrativo” de don Teodosio Lares, publicadas en 1852, podemos ver su pensamiento. Nos habla sobre el principio de la división de poderes y con respecto al poder administrativo, la administración es el ejecutivo; si ha de haber independencia recíproca entre el ejecutivo y el judicial, es consecuencia necesaria que la haya entre la administración y el poder judicial. El fundamento indestructible del poder de juzgar lo contencioso de la administración por la administración misma, se encuentra precisamente en la unión de este poder de juzgar, con la administración, de la cual es parte integrante . . . porque conocer y decidir acerca de los actos de la administración es administrar; administrar corresponde al poder ejecutivo . . . Los tribunales no pueden ni explicar, ni modificar, ni anular un acto administrativo, porque entonces ellos administrarían.³⁹

“La necesidad de una jurisdicción administrativa que conozca y decida de lo contencioso administrativo está fundado en la separación de los poderes ejecutivo y judicial.”⁴⁰

“No figura el Estado en los litigios administrativos, como propietario de sus dominios, o ejerciendo acciones civiles, sino como el conservador del orden social y público.”⁴¹

Lares concibe al Estado en dos aspectos: uno, como persona moral, como propietario; y otro, como nación, república o unidad nacional.

El Estado considerado como nación, como república, como unidad nacional, tiene su ejército, su tesoro, tiene necesidad de rentas para hacer sus gastos, debe hacer ejecutar grandes obras . . . No es ya el simple propietario cuyos derechos privados pueden encontrarse en discusión con el interés general, es la personificación del interés público . . .

³⁸ Lares, Teodosio. *Lecciones de derecho administrativo*. Carrillo Flores, Antonio, prologuista, 1ª reimpresión, México, UNAM, 1978, pp. VI-VII.

³⁹ Lares, Teodosio, *op. cit.*, pp. 151-152.

⁴⁰ *Op. cit.*, p. 151.

⁴¹ *Ibidem*, p. 156.

FACULTAD ECONÓMICO-COACTIVA EN MÉXICO DEL SIGLO XIX 655

Querer aplicar al Estado bajo este punto de vista elevado las máximas del Derecho Civil, las trabas de la jurisdicción ordinaria, sería desconocer las reglas más vulgares de la conservación de la sociedad, sería sacrificar a los principios estrictos de las leyes . . . Si la nación ha de conservar su dignidad, si en ella ha de haber administración, y si ésta ha de ser diversa del poder judicial, ni los tribunales inamovibles, ni los civiles, han de ser los jueces de lo contencioso administrativo, la administración sola es la que debe resolver las altas cuestiones de la misma administración.⁴²

En lo que respecta al tesoro público nos dice que éste tiene su personalidad en el presupuesto. Si el tesoro está vacío, el ejército se debilita, los empleados se retraen en sus funciones, el honor nacional sufre, la tranquilidad se turba, y el cráter de las revoluciones humea. Nada puede hacerse sin hacienda . . . Así pues, todo lo que de cerca o de lejos toca al erario público, a sus haberes y a sus gastos, entra en la regla de lo contencioso-administrativo.⁴³

En esta lección nos explica su teoría del interés general y del especial, nos pone algunos ejemplos y finalmente nos dice que “no es posible conceder a los jueces civiles la facultad de conocer de los actos administrativos . . . y no por un principio de orden público ordinario . . . sino por un principio de organización social . . .”⁴⁴

En esta obra no encontramos la expresión “facultad económico-coactiva” pero, en la lección duodécima, nos habla sobre la cuestión de contribuciones. Por regla general pertenece a la competencia administrativa y su excepción es cuando esta cuestión no pueda resolverse sino por los medios del derecho común.

Esta regla y esta excepción, deciden los casos que puedan presentarse. Así, v.g., si para el pago de una contribución fuera necesario decidir sobre una herencia, renuncia o aceptación de ella, no podría hacerlo sino la autoridad judicial . . .

Para que los tribunales puedan juzgar en materia de contribuciones, es preciso que no haya dificultad alguna sobre el reparto o la cuota de los contribuyentes, es preciso que el debate se verse sobre intereses particulares, a los cuales sea extraño el tesoro público; de otra manera, la autoridad judicial no podrá tomar conocimiento hasta tanto no haya decidido la administración la cuestión prejudicial . . . Pero, si las cuestiones fueren sobre a cuál de las partes le ha sido impuesta la contribución, y en qué proporción, los tribunales deberán remitir a la autoridad administrativa el examen de estos puntos prejudiciales.⁴⁵

Enseguida, Lares nos habla de la importancia de saber a quién corresponde decidir sobre la legalidad de un impuesto; sobre como nin-

⁴² *Ibidem*, p. 130.

⁴³ *Ibidem*, p. 173.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 201.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 317-319.

guna Nación puede sobrevivir sin las contribuciones del pueblo; sobre que las contribuciones deben ser generales y proporcionadas a las facultades de los contribuyentes. Así, “el derecho de imponer las contribuciones, no puede pertenecer más que a la autoridad legislativa . . .

Estos principios de derecho público están expresamente reconocidos en nuestra constitución, según la que una de las atribuciones exclusivas del congreso general es ‘establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales’ . . . Si se supone que la contribución ha sido establecida por un decreto del gobierno, y se rehusa al pago de ella, o se reclama lo ilegalmente pagado, ¿quién deberá decidir esta disputa?”⁴⁶

No puede pertener al poder ejecutivo resolver si tal contribución es legal . . . Por otra parte, el poder judicial no debe de manera alguna autorizar los decretos ilegales del poder ejecutivo . . . Luego parece fuera de toda duda que al poder judicial corresponde declarar la ilegalidad de un impuesto cuyo pago se reclama, o se repitiera como hecho ilegalmente.

Las únicas consideraciones que pudieran oponerse a esta resolución serían:

1º. La necesidad de que sea siempre expedito el cobro de las contribuciones, y

2º. La de no abrir la puerta a excepciones dilatorias, que bajo el pretexto de ilegalidad, retardaran un pago indispensable a la marcha misma del gobierno.⁴⁷

A la autoridad administrativa le corresponde la ejecución de sus decisiones . . . ora se trate de la liquidación de un crédito contra el Estado . . . Mas si sobre la ejecución de sus decisiones se presentan dificultades que no puedan resolverse sino aplicando el derecho civil, la ejecución será entonces de los tribunales. Si por falta de regularidad, forma legal de proceder u otro medio de derecho común, se reclama el embargo hecho para el pago de una contribución . . . el conocimiento correspondería . . . en todos estos casos a la autoridad judicial.⁴⁸

Por otra parte, don Ignacio L. Vallarta, en el capítulo VI de su “Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva”, se pregunta si “al Poder administrativo es lícito cobrar los impuestos, apremiando al deudor moroso a su pago, o si esto es facultad exclusiva del judicial”⁴⁹

Por lo que respecta a la jurisprudencia hay innumerables ejecutorias que deciden que es constitucional el ejercicio de la facultad coactiva. Pero en este capítulo analiza la naturaleza del apremio fiscal, la esencia

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 319-320.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 321.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 323-324.

⁴⁹ Vallarta, Ignacio L., *op. cit.*, p. 148.

del servicio público (pago del impuesto), “como la razón y motivos de los textos constitucionales que esas materias regulan”.⁵⁰

En el artículo 31 de la ley fundamental se señalan las obligaciones de los mexicanos que son: 1. Defender a la Patria y 2. Contribuir para los gastos públicos. Así, procede a estudiar la cuestión constitucional sobre la naturaleza y alcance de esas obligaciones, los medios coactivos apropiados para hacerlas efectivas en quien las resista, y determinar a qué poder corresponde exigir su cumplimiento.

“La obligación de que habla el artículo 31 (se trata de) una verdadera obligación política . . . , si se atiende a que el Congreso aprobó tal artículo, no dividido en fracciones como ahora está, sino formando un solo texto, queriendo que las dos obligaciones se rigieran por la misma proporción y equidad.”⁵¹

. . . fuera de discusión está puesta la verdad, de que ninguna de esas dos obligaciones, consagrada por el precepto constitucional, trae su origen del contrato, ni está regulado por el Derecho Civil, ni puede asumir la forma judicial; antes por el contrario, son la imperiosa exigencia de una necesidad política regida por el Derecho administrativo, constituyen servicios públicos, que se deben prestar aun contra la voluntad del obligado . . . ; el pago del impuesto es precisa condición de la existencia del Gobierno, del mantenimiento del orden público, a cuya sombra reposa la sociedad civil (por lo que) . . . no es de competencia judicial . . . hacer efectivo el pago del impuesto . . . El pago del impuesto no es una deuda nacida del contrato, que la ley civil sancione; es el resultado de una necesidad política, que el Derecho Público consagra . . .

Y no puede ser judicial el apremio del impuesto . . . , porque el Poder administrativo debe tener en su esfera de acción la suma de facultades necesarias, los medios de autoridad indispensables para hacer efectivos los servicios públicos, sin necesidad de pedir auxilio extraño.⁵²

Las opiniones contrarias presuponen que el impuesto es una obligación que sólo los jueces pueden hacer efectiva, y olvidan que esta obligación “es más que un vínculo de derecho, porque importa una necesidad política, existente aun contra la voluntad del deudor”;⁵³ creen que toda resistencia al cumplimiento de un deber sólo puede ser vencida por la acción judicial, y no se fijan en que no son los jueces los que apremian al cumplimiento de los servicios públicos.

. . . repugna de un modo absoluto al principio de división de Poderes el privar al Ejecutivo de los medios de autoridad necesarios para llenar su misión. Querer que los tribunales sean quienes apremien al mexicano egoísta a defender su patria, al contribuyente moroso a pagar el impuesto,

⁵⁰ *Op. cit.*, p. 148.

⁵¹ *Op. cit.*, p. 149.

⁵² *Ibidem*, p. 150.

⁵³ *Ibidem*, p. 151.

es no respetar ese principio, sino rebelarse contra él, confundiendo monstruosamente las atribuciones judiciales con las administrativas.⁵⁴

Luego nos dice Vallarta que la regla consagrada en nuestras leyes, que autoriza el apremio administrativo contra los deudores de contribuciones, es estrictamente constitucional; pero esta regla tiene sus excepciones.

Por tanto, el apremio administrativo es constitucional en cuanto que se trata del cumplimiento de un deber político; en cuanto a que la resistencia a éste no presta materia contenciosa propia de un juicio; y el impuesto no es deuda proveniente de contrato.

Las excepciones a esta regla son: 1. por precepto expreso de la ley; 2. por la necesidad de la aplicación del Derecho civil; 3. o porque el fisco ha dejado de tener interés en el negocio.

Por desgracia, nuestras leyes . . . siguieron las tradiciones de las antiguas leyes españolas . . . tradiciones según las que la facultad coactiva se ejerce, tratándose no sólo de tributos, sino de deudas y otros efectos que se debieren por cualquier causa, título o razón; y confundiendo y mezclando nuestros legisladores ese error con las buenas doctrinas que tomaron de la jurisprudencia francesa, llegaron hasta poner en irreconciliable pugna sus propios preceptos.⁵⁵

La facultad coactiva

no puede extenderse a toda clase de deudas líquidas cualquiera que sea su causa, título o razón . . . no puede ejercerse en los litigios en que el Fisco tenga interés por razón de contrato, herencia, propiedad, etc. . . sin embargo . . . al celebrar el Poder administrativo un contrato (no quiere decir que) no pueda pactar que en caso de inejecución se procederá contra el deudor aun extrajudicialmente . . .; lo que a un particular permite la ley civil, no puede ser prohibido al representante del Fisco. En tal caso el pacto legitimaría el apremio administrativo, y no habría usurpación de facultades judiciales.⁵⁶

Con estas consideraciones Vallarta nos dice que cree haber debilitado las réplicas que se levantan en contra de la facultad económico-coactiva, como por ejemplo: la que invoca el principio de la división de poderes consagrado en el artículo 50 de la Constitución; "porque no es ni puede ser judicial sino es y debe ser administrativo el apremio del pago del impuesto".⁵⁷

Otra réplica sería la de que el Fisco no puede ejercer violencia para reclamar su derecho (art. 17 de la C.). Pero, ¿Cómo se puede llamar

⁵⁴ *Ibidem*, p. 151.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 153.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 154.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 155.

violencia al ejercicio de las atribuciones que la ley concedē a las autoridades? Esto no es ya contra toda noción jurídica, sino contra las simples indicaciones del buen sentido.⁵⁸

Otra réplica es la que atribuye a esta facultad un origen histórico que no tiene, pues ella no nació con la dictadura de 1837 sino que se remonta a la época del mismo gobierno colonial y también a la Constitución francesa de 1789. Aparte la ley de 18 de noviembre de 1869, votada por un Congreso constitucional, la legitima.

4. *Jurisprudencia mexicana (siglo XIX)*

Después de haber estudiado la legislación de la materia y las opiniones doctrinales, es muy importante conocer lo que ocurrió en la práctica forense por lo que pasaremos a analizar el desarrollo jurisprudencial de esta institución.

Para este efecto, consultamos el *Manual para el manejo del Semanario Judicial de la Federación*,⁵⁹ el cual nos fue de gran utilidad, ya que su anexo núm. 1 contiene los encabezamientos que preceden a las sentencias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia en los años 1868 a 1870, publicadas en *El Derecho*; y su anexo núm. 2 contiene las voces o títulos que preceden a las sentencias de la Corte, pronunciadas en el periodo de 1875 a 1880 y publicadas en *El Foro*.

De este modo encontramos algunos casos relativos a la materia que venimos tratando. Nuestra otra fuente de consulta fue el *Semanario Judicial de la Federación*, en su Segunda Época.

Para hacer esta exposición más sistemática hablaremos primero de los casos en que se concedió el amparo y después de los casos en que éste se negó.

A. *Casos en que se concede el amparo*

1. Un caso en el que se otorgó el amparo fue aquel en que la Jefatura de hacienda del estado de Guanajuato trataba de cobrar un capital de seiscientos ochenta pesos y réditos, por lo que los quejosos consideraban violado el artículo 27 constitucional en su perjuicio.

Esto se debió a que el Ministerio de Hacienda declaraba nulo un contrato celebrado entre los quejosos y el gobierno de Guanajuato, en el cual se redimía ese capital, y este Ministerio ordenaba a la Jefatura de Hacienda en esta entidad a cobrarlo.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 155.

⁵⁹ Guerrero Lara, Ezequiel. *Manual para el manejo del Semanario Judicial de la Federación*. México, UNAM, 1982, pp. 65 y 74.

Es por ello que el juzgado de distrito consideró que aun cuando el Ministerio de Hacienda hubiese tenido la seguridad de que el gobernador contratante lo hizo sin autorización legal, eso era suficiente para exigir ante los tribunales la declaración de nulidad.

También este juzgado señaló que la ley de 20 de enero de 1837 sólo permite la aplicación de la facultad económico-coactiva cuando no haya motivo para dudar sobre el derecho del fisco; o las actuaciones judiciales no se hagan necesarias sobre casos en que se dude cuál deba ser la aplicación de la ley; o que se trate de cantidades líquidas, o adeudos perfectamente definidos por la ley, como los de contribuciones, a diferencia de los provenientes de contratos, por lo que en este caso se trata de un negocio de hecho y de derecho contencioso. Por lo mismo, es incompetente la jefatura de hacienda como autoridad administrativa para usar de la facultad económico-coactiva en este caso.

Así, el juez de distrito concedió el amparo y la Suprema Corte de Justicia, siendo Presidente de ella don Ignacio L. Vallarta, confirmó el fallo.⁶⁰

2. En un asunto en el que se resistía al pago de un crédito hipotecario a favor de la hacienda pública, oponiéndose por estar cancelado el crédito, se concedió el amparo. Este caso tenía el carácter de contencioso por lo que se cuestionaba si la autoridad administrativa podía resolver los asuntos contenciosos.

El origen de este crédito fue el convenio escriturado de 17 de enero de 1859, por el cual quedó hipotecado el rancho de San Rafael (en ese entonces propiedad del Lic. Crisanto Mora), para asegurar al clero la cantidad de cinco mil setecientos cuatro pesos setenta y cuatro centavos.

Tiempo después, ese gravamen quedó cancelado con las constancias que se presentaron, una, suscrita por el representante del gobierno eclesiástico en que se da por pagado de \$ 704.74 cs. y otra, expedida por la jefatura de hacienda en 1861 en que se expresa que el Lic. Mora redimió los \$ 5,000.00.

Posteriormente se vendió el rancho a don José María Ochoa, pasando aquél sin hipoteca alguna, pero en el año de 1881, la jefatura de hacienda de Jalisco manda valuar y vende el rancho de San Rafael, en virtud de la facultad económico-coactiva, para hacer pago al erario de la Nación del capital de \$ 704.67 y de \$ 772.14 de réditos, como resto del gravamen que en favor del clero se impuso al mencionado rancho en enero de 1859.

Así, el Lic. Santiago Romero, apoderado del Sr. Ochoa, pidió la suspensión de los actos de la jefatura de hacienda y a la vez entabló el recurso de amparo en contra de la misma jefatura, por estar violando con sus procedimientos coactivos las garantías que otorga la constitu-

⁶⁰ *Semanario Judicial de la Federación*, 2ª época, tomo III, pp. 839-843.

ción federal en los artículos 14, 16, 17, 21 y 27, negando la existencia del crédito.

El promotor fiscal consideró que la oposición del representante del señor Ochoa no era caprichosa ni la ejecución era un derecho evidente en favor del erario, por lo que ha debido justamente considerarse el negocio como contencioso y someterse a la resolución judicial, pues de lo contrario, la autoridad administrativa no sólo ejerce violencia para reclamar su derecho sino que se erige en juez de su propia causa, violando el artículo 17 constitucional.

Por otra parte, el juez de distrito, en su tercer considerando, después de haber visto el origen del crédito y las constancias que lo cancelan o nulifican, dice que la resistencia del licenciado Romero para considerar obligado a su representando por el adeudo de los \$ 704.74 cs. y réditos, no puede considerarse como inmotivada, sino por el contrario, como una de aquellas que se refiere el artículo 2º de la ley de 20 de enero de 1837, por ser indispensable que la autoridad judicial resuelva previamente si el adeudo que se aseguró con la hipoteca del rancho de San Rafael quedó o no cubierto legítimamente.

En otro de sus considerandos señala que por el hecho de aparecer discutible todavía la existencia del adeudo que se exige al señor Ochoa, éste debe disfrutar de la garantía del artículo 16 constitucional para que no se le moleste en sus posesiones sin que preceda mandamiento de la autoridad judicial, que es la competente en el caso que se presenta, y no del Ejecutivo de la Unión.

Además de esto, continúa diciendo el juez de distrito, hay que tener presente que al no preceder al embargo y ejecución que se hace en bienes de Ochoa, resolución ni mandamiento de la autoridad judicial, sino únicamente orden del Ejecutivo Federal, resulta que éste se hace justicia por sí mismo, ejerciendo violencia para reclamar en derecho, arrojándose atribuciones judiciales propias de este poder, contra lo que dispone el artículo 17 constitucional.

Por último, considera que asegurando como está el interés del Tesoro, nada obsta para que se discuta el derecho ante los tribunales, para que legítimamente quede resuelto quién deba pagar la suma que se reclama, por lo que el juzgado resuelve amparar y proteger al señor Ochoa en contra de los procedimientos coactivos de la jefatura de hacienda.

La ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, fungiendo como presidente de la misma Ignacio L. Vallarta, se adhiere, en sus considerandos, a lo dicho por el juzgado de distrito, y confirma la sentencia del juez de distrito, amparando al quejoso.⁶¹

3. Eduardo Ballesteros pide amparo contra los procedimientos del administrador de rentas de Atotonilco el Grande, quien le cobraba,

⁶¹ *Semanario Judicial de la Federación*, 2ª época, tomo II, pp. 527-534.

conminándolo con embargo, \$572.19 cs. por contribuciones causadas por el rancho llamado “La Palmilla”, exigiéndosele el pago de aquéllas por doce años corridos desde 1869, cuando no era dueño todavía de dicho rancho, y tomando por base el valor que se dio al terreno en septiembre de 1881, con cuyos actos estimó el promovente violadas en su perjuicio las garantías consignadas en el artículo 16 de la Constitución federal.

Así, en concepto del promotor fiscal, el administrador de rentas mencionado no es autoridad competente para decidir sobre la acción real o personal de la Hacienda pública al hacer el cobro de las contribuciones, ni para hacer una expropiación cuando sea dudoso si las contribuciones de un predio se deben pagar por el nuevo poseedor cuando el primero no las satisfizo.

Por otra parte, el juez de distrito del estado de Hidalgo, en su 4º resultando, señala que en el avalúo realizado por orden del administrador de rentas, se dio mayor valor al terreno del que en realidad tenía, exigiendo el pago de contribuciones desde el año de 1869 y tomando por base el nuevo avalúo.

Luego, en sus considerandos dice que conforme a las leyes, la facultad económico-coactiva cesa cuando la parte oponga excepciones legales y admisibles en derecho, en cuyo caso debe conocer del juicio contencioso el juez de hacienda respectivo. Sólo compete a la autoridad judicial resolver si la deuda es líquida o ilíquida, y si la liquidación es legal, quién está obligado al pago de las contribuciones que adeuda una finca cuando pasa a nuevo dueño.

En el cuarto considerando se dice que la aplicación del reglamento de la ley de impuestos de 10 de octubre de 1880 y el cobro que se hace tomando por base el nuevo avalúo de 17 de septiembre de 1881, son anticonstitucionales porque se les da efecto retroactivo, aplicándolos a hechos u omisiones consumados en años anteriores. Además, la cobranza que se hace carece de justa proporción y equidad, porque en cada año la finca pudo haber ido progresando, siendo por lo mismo su valor en cada año pasado.

Así las cosas, se considera que la administración de rentas es incompetente para hacer el cobro y aplicar a hechos anteriores una ley posterior, violándose las garantías que otorgan los artículos 14 y 16 constitucionales.

Finalmente el juzgado hace mención de otra ejecutoria en la que se concedió el amparo a Pedro Rincón en un caso semejante, ya que se cobraban contribuciones anteriores, no con arreglo al valor que representaba la finca, sino a un avalúo hecho con posterioridad, por lo que concede el amparo al señor Ballesteros contra los procedimientos del administrador de rentas de Atotonilco, y ordena que se notifique, publique y se eleve a revisión.

Así, la Suprema Corte de Justicia, con Vallarta como presidente,

confirma la sentencia del juez de distrito declarando que la Justicia de la Unión ampara y protege al quejoso.⁶²

B. Casos en que se niega el amparo

1. Uno de estos casos es el de Emetrio Prieto contra actos del administrador de rentas de San Luis Potosí. El señor Prieto se queja de que se han violado en su perjuicio los artículos 13, 16 y 27 constitucionales.

En cambio, el promotor fiscal pide se niegue el amparo, pues la ley de la materia de 1882 parece conceder el recurso en los negocios administrativos, pero sólo contra el impuesto, y no la manera de hacerlo efectivo.⁶³ También nos dice que de autos consta, por propia confesión del promovente, que éste tenía un adeudo con la oficina de contribuciones; además no hubo oposición formalizada por el causante, ni inconformidad con la cuenta, y así el administrador de rentas procedió a hacer efectivo el pago, en uso de la facultad económico-coactiva.

El juzgado de distrito, en sus resultandos, señala que el señor Prieto hace consistir la infracción de los artículos constitucionales en los tres siguientes: 1. el artículo 16, porque el administrador de rentas ha usado un procedimiento inusitado, causándole molestias y sin mandamiento de autoridad competente; 2. el artículo 13, pues la autoridad ha procedido en virtud de una ley de carácter privativo, conforme a la facultad económico-coactiva, constituyéndose en juez especial; y 3. el artículo 27, porque la administración se ha apoderado de su propiedad sin su voluntad y sin causa de utilidad pública.

Así, este juzgado en sus considerandos, señala que la ley de Hacienda vigente en el estado, no puede tener el carácter de privativa, pues no se dirige a determinado número de personas, ni tampoco el jefe de la administración se constituye en juez especial, pues el hecho de que se le confiera la facultad económico-coactiva, que es necesaria para el desempeño de su encargo, no se extiende a los casos contenciosos, los cuales quedan sujetos a los tribunales del orden común, consideración que demuestra la inexactitud del quejoso, al asegurar que el Administrador ha usurpado las facultades del poder judicial.

Pero el otro considerando dice que al no verificarse el remate el día señalado, por ser de descanso, sino hasta el siguiente, sin que hubiere nueva almoneda o citación para la diligencia, estableciendo la ley para la validez de los actos, ciertas formalidades, aquellos son nulos al no

⁶² *Semanario Judicial de la Federación*, 2ª época, tomo IV, pp. 159-166.

⁶³ La ley de amparo de 14 de diciembre de 1882, en su artículo 15 dice: "Cuando la suspensión se pida contra el pago del impuesto, multas y otras exacciones de dinero, el juez podrá concederla; pero decretando el depósito en la misma oficina recaudadora, de la cantidad de que se trata, la cual quedará a disposición de dicho juez para devolverla al quejoso o a la autoridad que la haya cobrado, según se conceda o niegue el amparo en la ejecutoria de la Suprema Corte."

observarse éstas. Así, la administración descuidó, con el procedimiento que usó, la observancia de la ley y esto equivale a ser juzgado sin ser oído y sentenciado sin ser juzgado, por lo que se molesta al quejoso en sus posesiones contra lo que consagra el artículo 16 constitucional.

Además, la administración dispuso de la finca del quejoso para pagarse la insignificante suma de \$ 14.40 que adeudaba de contribuciones, obrando sin voluntad ni consentimiento del deudor y por consiguiente violando el artículo 27 constitucional.

Es por estas razones que el juez de distrito amparó y protegió al señor Prieto.

La sentencia del juez de distrito difiere de la que dictó la Corte, pues ésta, en sus resultandos, señala que no habiéndose verificado el pago, la Oficina de Hacienda procedió conforme a la facultad económico-coactiva que le da la ley local No. 10 al embargo de la finca por el adeudo de contribuciones, pregonándola por el periódico oficial y fijando en los parajes públicos las almonedas respectivas.

La oficina convocó su 7a. almoneda para el remate de la finca, pues antes no se presentaron postores, y señalón el día 27 de noviembre para la diligencia, la cual no tuvo lugar por haber sido día de descanso. Por este motivo se designó el día siguiente a las 11 de la mañana, y previas las formalidades del acto, se designó la finca a Cipriano Ramírez.

Así la Corte consideró que la autoridad responsable instruyó un expediente administrativo conforme a la ley del Estado, sobre facultad económico-coactiva, y por lo mismo no hubo violación de garantías.

Por lo consiguiente, se revoca el fallo del juez de distrito y se declara que la Justicia de la Unión no ampara ni protege al quejoso. En ese entonces era Presidente de la Corte Guillermo Valle.⁶⁴

2. En el siguiente caso que estudiamos se cuestiona lo siguiente: “¿Pueden hacer uso de ella (de la facultad económico-coactiva) los ayuntamientos para hacerse pago de las cantidades que se les adeuden. si sus ordenanzas municipales no les conceden esa facultad?”

El Juez de Distrito del Estado de México, concedió el amparo al C. Máximo Contreras contra el procedimiento del Presidente Municipal de San Felipe del Obraje, en virtud del cual quedó embargada la fábrica de la hacienda de San Nicolás, propiedad del quejoso, pues considera que hubo violación del artículo 16 constitucional y que esa no era la vía para exigir el adeudo, sino con total arreglo a las ordenanzas municipales de 1845 vigentes en el Estado.

En cambio, la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia, de 28 de noviembre de 1870, siendo Presidente de la misma Pedro Ogazón, revoca la sentencia pronunciada por el Juez de Distrito y niega el amparo.

⁶⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, 2ª época, tomo VI, pp. 834-839.

Esto se debe a que ella considera que el uso de la facultad económico-coactiva, tiene por objeto, según la Ley reglamentaria de ella, proporcionar a los ayuntamientos un medio pronto y eficaz de asegurar los intereses del municipio sin cerrar esto la entrada a los recursos ordinarios que las leyes conceden a todos los contribuyentes, en el caso de que las deudas que se les cobren sean, en sentir de las mismas, injustas.

En uso de esa facultad, puramente administrativa, el Presidente municipal ha procedido contra el quejoso por lo que se niega el amparo.⁶⁵

3. Otro juicio de amparo interesante es aquel en que se cuestiona si procede este recurso contra el ejercicio de la facultad económico-coactiva de las oficinas de Hacienda.

En este caso, siendo Presidente de la primera sala de la Suprema Corte de Justicia, Sebastián Lerdo de Tejada, niega el amparo a los señores Bussing, Mertens y Cía., que pidieron contra el administrador de la aduana marítima de Veracruz por el embargo que de orden de la Tesorería General, hizo de una cantidad de dinero importe de los derechos causados por el “Bengale”, en razón de no haber sido pagada la libranza girada a cargo de los señores Bussing, Mertens y Cía.

Antes de que este asunto llegara hasta la Corte se pidió el amparo primeramente ante el Juzgado de Distrito de Veracruz cuyo fallo declaró sin lugar el amparo, por lo que los quejosos apelaron ante el tribunal de circuito de Puebla, el cual revocó la sentencia del juzgado de distrito en todas sus partes.

Fue por esto que el promotor de Puebla y el administrador de la Aduana de Veracruz interpusieron la súplica ante la Suprema Corte.

La Corte en sus considerandos, se basa fundamentalmente en la Ley de 20 de enero de 1837. Así, en su tercer considerando expone que aun cuando los señores Bussing, Mertens y Cía. tuvieran algunos derechos que alegar, no era este el juicio en que debían deducirlos, puesto que los asuntos no deben calificarse de contenciosos sólo porque las partes contradigan o resistan el pago, lo que hacen muchas veces con el objeto de dilatarlo. (Art. 2º. de la ley citada.)

Luego en su 4º. considerando dice que el funcionario federal no abusó de sus facultades, ni atropelló a los quejosos, sino que en uso de sus facultades legales “y sin injerirse en la jurisdicción contenciosa”, procedió al embargo, que pudo y debió ejecutar “por sí mismo y con total inhibición de las autoridades judiciales y de cualquier otra” (Arts. 1º. y 3º. ley 1837). Es decir, “que los jueces no se injerían en las funciones que se ejerzan en virtud de la potestad coactiva, y menos admitan gestión alguna en contra de ellas, sea o no verdaderamente contencioso el asunto, antes de que esté asegurada la Hacienda Pública”, como reza el artículo 18 de la citada ley.

⁶⁵ *El Derecho*, 1ª época, tomo I, núm. 1, pp. 7-8.

En el quinto considerando se declara que no hubo violación del artículo 16 constitucional pues el embargo se hizo por autoridad competente y fundando y motivando la causa legal del procedimiento.

En el sexto considerando se dice que no tiene aplicación el artículo 27 constitucional invocado porque el cobro de un adeudo fiscal, hecho legalmente, no es ocupación de propiedad.

Por estas consideraciones se revoca la sentencia del tribunal de circuito de Puebla y la Justicia de la Unión no ampara a los señores Bussing, Mertens y Cía., “en virtud de haber procedido la autoridad que dictó la providencia de que se quejan, en el ejercicio de un derecho reconocido por la ley”.⁶⁶

5. Consideraciones finales

La hacienda pública requiere, entre otras cosas, de los medios e instrumentos idóneos para hacer efectivo el cobro de lo que se le adeuda.

Es por ello que el legislador del siglo pasado le otorgó la facultad económico-coactiva.

Así, esta institución, fue objeto de crítica y de estudio por parte de la doctrina mexicana, la cual contribuyó al desarrollo de nuestro derecho público.

Además, al aplicar la ley, los particulares indudablemente se vieron afectados, por lo que interpusieron el recurso de amparo ante los tribunales federales. Éstos trataron de dar firmeza a sus criterios, aunque la realidad fue otra pues resultaron mutables. De todas maneras, estas ejecutorias constituyen material valioso para el estudio de esta institución.

Estos son los antecedentes de nuestro actual procedimiento administrativo de ejecución.

BIBLIOGRAFÍA

A. Obras

CASTILLO VELASCO, José María, *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. Tomo II, México, Impreso por Castillo Velasco e Hijos, 1875.

DUBLÁN, Manuel y LOZANO, José María, *Legislación mexicana o Colección de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*. Treinta volúmenes, México, 1876.

GUERRERO LARA, Ezequiel, *Manual para el manejo del Semanario Judicial de la Federación*. México, UNAM, 1982.

⁶⁶ *El Foro*, 1ª época, tomo IV, núm. 64, pp. 253-254.

FACULTAD ECONÓMICO-COACTIVA EN MÉXICO DEL SIGLO XIX 667

- GUTIÉRREZ, Blas José, *Leyes de Reforma (1855-1868)*. Tomo II, primera parte 2, México, Imprenta de “El Constitucional”, 1869.
- LARES, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*. Carrillo Flores, Antonio, prologuista. 1ª reimpresión, México, UNAM, 1978.
- RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N., *Guía judicial o colección de las leyes de más frecuente uso en la administración de justicia*. México, Imprenta J. M. Lara, 1846.
- . *Pandectas hispano-mexicanas*. Volumen II, 3ª ed., México, UNAM, 1980.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Los tribunales de la Nueva España*. Antología. México, UNAM, 1980.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, dir., *Leyes Fundamentales de México. 1808-1979*. 10ª ed., México, Porrúa, 1981.
- VALLARTA, Ignacio L., “Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, tomo VIII, núm. 29, enero-marzo, 1946.
- VENTURA BELEÑA, Eusebio, *Recopilación sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del crimen de esta Nueva España*. Volumen II, 1ª ed. facsimilar, México, UNAM, 1981.

B. *Jurisprudencia*

El Derecho, 1ª época, tomo I, núm. 1, 1870.

El Foro, Primera época, tomo IV, núm. 64, 1868.

Semanario Judicial de la Federación, Segunda época, tomos II, III, IV y VI.