

ANTECEDENTE DE LA FACULTAD ECONÓMICO-COACTIVA

Un sello que dice Hispaniar Rea.

Corolus. IV D. G.-Una cruz.-Para despachos de oficio, cuatro marave dices.-Sello cuarto año de mil setecientos noventa y seis.-No. 201.-El Rey.-Virrey Gobernador y Capitán General de las provincias de la Nueva España y Presidente de mi Real Audiencia de México. En carta de 31 de mayo de mil setecientos noventa y cuatro, número novecientos sesenta y tres, dio cuenta con siete testimonios vuestro inmediato antecesor Conde de Revillagigedo, de que habiendo ocurrido los Ministros de Real Hacienda de Guadalajara ante aquel comandante General, en solicitud de que se declarase, si en uso de las facultades coactivas que les eran propias, conforme al artículo setenta y seis de la Ordenanza de intendentes de mi Real Haber para cubrir su responsabilidad; llevada la duda de la Junta Superior de la Real Hacienda, previa vista del fiscal de ella, declaró que las facultades económicas y coactivas que el citado artículo concedía a los referidos Ministros, se reducían únicamente a que cumplidos los plazos de los deudores, promoviesen ante el intendente las oportunas diligencias para el cobro sin la menor demora, pena de responsabilidad; sin que por esta primera diligencia quedasen exentos de aquella, pues siempre que advirtiesen no tomarse la debida providencia, deberían ocurrir a la Superintendencia Subdelegada, a la Junta Superior, o a mi Real persona, si a pesar de sus recuerdos se defiriese la recaudación más de lo concerniente y necesario. Que quedando sujeta esta interna determinación a lo que yo me dignase resolver, se comunicó a los Ministros generales de las cajas de esa capital, y demás foráneas; en cuya consecuencia promovieron los primeros al punto de que se les auxiliase con un Abogado y Procurador para promover las demandas que hacían a representación del Real Fisco, y un resguardo de su responsabilidad, lo cual se les denegó en Junta Superior de veinte y cuatro de enero de setecientos noventa y cuatro, por las diferentes consideraciones que hizo presentes el Fiscal de mi Real Hacienda: con otra carta posterior de la propia fecha, número novecientos y setenta, acompañó al mismo vuestro antecesor dos testimonios, de cuyos documentos aparece, que antes que hubiese tomado la anterior determinación sobre facultades de los Ministros de Real Hacienda, y que se circulase a los intendentes, habían propuesto los oficiales Reales de Oaxaca varias dudas sobre las fianzas de los Subdelegados que no fuesen de su satisfacción, pidiendo se declarase si sin embargo habían de continuar en sus destinos: que facultades tenían para recibir fiadores: que responsabilidad debería imponerse a los testigos de abono que se excusasen a declarar: si podían admitir por fiadores sujetos que tuviesen ya otras fianzas a favor de mi Real Hacienda; y si cada año debían remitir certificación de la idoneidad de éstos. Que instituidos estos puntos con informes del intendente de la misma provincia de Oaxaca del tribunal de cuentas y audiencia del fiscal de Real Hacienda, declaró la Junta Superior que los Ministros podían examinar testigos para asegurarse de la suficiencia de los fiadores conforme a las facultades coactivas del artículo setenta y seis: que a los Subdelegados quedase el recurso a los Intendentes, y a la Junta en los casos en que fuesen molestados indebidamente: que los testigos que depusiesen sobre la idoneidad, sólo se hacían responsables cuando hubiesen procedido con fraude, o malicia, faltando a la verdad en sus declaraciones: que no había inconveniente en admitir un solo fiador para todos los ramos aunque tuviese otras fianzas, como sus facultades fuesen suficientes, y en cuanto a indagar el estado de ellas, que se observase lo dispuesto en la ley quinta, título cuatro, libro octavo de la Recopilación de Indias, y se valiesen los Ministros de los informes de vecinos honrados, y demás extrajudiciales medios que les pudiesen. Y allanadas así estas dudas y libradas en su consecuencia circulares a las intendencias y casas del Reino, se subsiste otra en razón de si los Ministros de Real Hacienda podían librar despachos exhortatorios a los subdelegados y Administradores de Rentas para remates de Asuntos Reales y demás Asuntos de su conoci-

miento, de resultas de queja que dieron los subdelegados de esa intendencia de que los Ministros de la Tesorería general se los habían librado para convocar postores al abasto de carnes secas para las Naos de Filipinas; sobre cuyo punto al mismo tiempo que nuestro declaró que los expresados Ministros no se habían excedido, respecto de que los exhortos reclamados los habían librado en virtud de una orden suya que los autoriza para ello, mandó que en lo sucesivo se entendiesen con los Subdelegados por oficios, pero no satisfechos con esta providencia los Ministros generales, fundados en la facultad que les concedía el artículo setenta y seis, y en la circular relativa a fianzas, procuraran sostener su derecho, exponiendo que el librar exhortos sería el medio de desempeñar mejor sus encargos con utilidad del servicio, para que ni los subdelegados, ni otros individuos de rentas mirasen sus oficios con poco aprecio, retardando las contestaciones; no obstante, lo cual, con precedente vista del fiscal conforme con su dictamen, y de acuerdo con la Junta Superior, declaró el indicado Virrey no haber mérito para variar lo anteriormente determinado; y por último añadió en su citada segunda carta que por la conexión que tenían estas incidencias con el punto principal de facultades coactivas lo hacía también presente, a fin de que yo me dignase resolver lo que fuere de mi soberano agrado. Visto todo lo referido en mi Consejo de las Indias con lo que su inteligencia, y de lo informado por la Contaduría general, expuso mi fiscal, y teniéndose presente por lo que respecta al primer punto de si los Ministros Reales pueden o no apremiar a los deudores de mí Real haber, que con motivo de igual expediente ocurrido en Lima, a consulta del mismo mi consejo pleno de dos salas de veinte y nueve de agosto de mil trecientos noventa y cinco, fui servido declarar que la Jurisdicción de Real Hacienda residía sólo en los Intendentes, como se hallaba expresamente prevenido en la Ordenanza de Nueva España, y en la de Buenos Aires 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 padeciesen demora en los parajes distantes, confiriesen a los Ministros Reales la comisión necesaria para proceder judicialmente contra los deudores del fisco cuando lo exigiesen las circunstancias, y el buen recaudo; conformándome con lo que ahora me ha propuesto el referido mi Consejo en consulta de diez y siete de septiembre próximo pasado, fue resuelto se observe también en ese Reino la expresada mi Real declaración tomada sobre el expediente de Lima, y que a ese fin de acuerdo con la junta Superior, la comunicuéis, como os lo ordeno y mando, a los intendentes, Ministros de Real Hacienda, y demás a quienes incumba su cumplimiento. Y en orden a los demás puntos que comprende el expediente sobre nombramiento de Abogado y Procurador para los negocios y causas de Real Hacienda que pidieron los Ministros generales de esas cosas: sobre las dudas propuestas por los de Oaxaca en cuanto a fianzas de los Subdelegados; y sobre el modo en que con éstos, y los Administradores de rentas debían entenderse aquellos, he resuelto asimismo de conformidad con lo expuesto por mi Consejo aprobar (como por esta mi Real Cédula apruebo) las providencias que respectivamente acordó esa Junta Superior, y el nominado vuestro antecesor por ser así mi voluntad. Y de éstas se tomará razón en la mencionada Contaduría general. Fecha en San Lorenzo a veinte de noviembre de mil setecientos noventa y seis.- Yo el Rey.-Por mandato del Rey nuestro señor.-Francisco Cerdá.- Una rúbrica.-tres rúbricas.-Al Virrey de Nueva España participándole lo resuelto en el expediente instruido, sobre si en virtud de las facultades coactivas propias de los Ministros de Real Hacienda podían o no apremiar a los deudores del Real haber, y otras incidencias, a fin de que lo haga observar en aquel Reino.- No. 64.-Excelentísimo señor el Regente de la Real Audiencia de Buenos Aires, como Superintendente general subdelegado de Real Hacienda interino, dio cuenta en carta de 17 de marzo del año próximo pasado, No. 529, del atraso que padecía el cobro de los Reales derechos en aquella Aduana desde el año de 1807, sin embargo de las sucesivas reclamaciones que se habían hecho constaban de las relaciones que acompañó al propio tiempo; considerando justo y necesario se atendiese la jurisdicción coactiva del administrador de la Aduana, y de los Ministros de Real Hacienda hasta asegurar con el embargo, o de otro modo, la cantidad de toda deuda líquida. En su vista, y de otros expedientes justificativos del atraso que ha padecido el cobro del Real haber en varias casas Reales desde que a consecuencia de la Real Ordenanza de intendentes, quedaron privados los Oficiales Reales del uso y ejercicio de jurisdicción coactiva que les correspondía anteriormente por virtud de la ley 2a., título 3o., libro 8o., de la Recopilación de Indias, y las demás del propio libro y título; se ha servido el Rey nuestro señor don Fernando Séptimo, y en su Real nombre la Su-

prema Junta de Gobierno de España e Indias, derogar en esta parte los artículos de la Real Ordenanza de intendentes y mandar que los Oficiales Reales, como Ministros de su Real Hacienda, y los Administradores de Aduanas usen y ejerzan la jurisdicción coactiva con arreglo a la ley 2a., título 3o., libro 8o., para que sin el menor entorpecimiento procedan al cobro ejecutivamente con arreglo a lo dispuesto por las leyes del referido título y libro de todas las deudas líquidas que tenga a su favor el Real Erario, bajo su responsabilidad, si resultase la menor omisión en el exacto cumplimiento de sus obligaciones en esta parte; quedando salva la jurisdicción contenciosa de los Superintendentes generales mis subdelegados y a los Gobernadores Intendentes en sus respectivos casos, para substancias y determinar en sus tribunales las causas dudosas que pertenezcan a la Real Hacienda directa o indirectamente, y cuidado de pasar sin la menor demora testimonio autorizado de la resolución que cause ejecutoria a los Ministros Oficiales Reales, y a los Administradores de Aduanas para que desempeñen sus peculiares funciones y nunca se experimenten los enormes quebrantos que ha padecido el Real Erario. Todo lo que participó a usted excelencia de Ordenes de su majestad para su debido y puntual cumplimiento, de que me dará aviso oportunamente. Dios guarde a usted excelencia muchos años. Real Palacio del Alcázar de Sevilla, 12 de abril de 1809.- Saavedra.-Una rúbrica.-Señor Virrey de Nueva España.

Estudio sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico-Coactiva (1885)

Por el señor licenciado Ignacio L. Vallarta.

I

Las cuestiones constitucionales que provoca el apremio administrativo empleado por el fisco en la cobranza del impuesto, no son nuevas entre nosotros: tratadas y discutidas una y otra vez en la prensa y en el parlamento, y resueltas en infinidad de casos por los tribunales, ellas, a pesar de eso, mantienen la contradicción de pareceres sobre el uso legítimo de ese apremio. Usted ciudadano Ministro, se ha servido encargarme que "formalice y presente a esa Secretaría un estudio sobre la constitucionalidad del ejercicio de la facultad económico-coactiva, y la de las leyes que la establecen y reglamentan"; y queriendo yo servir a los propósitos prácticos que determinaron la comisión con que se me ha honrado, he creído que así debía extremar mi afán en ilustrar el principio que marca la línea divisoria entre los Poderes Ejecutivo y Judicial, principio que da satisfactoria solución a aquellas cuestiones, como en alejarme de cualquiera otra que con nuestro derecho constitucional no se relacione. He puesto todo mi empeño en establecer las sólidas bases sobre las que la ley fiscal se levante firme y segura, llenando su doble importante misión: sistemar la exactitud en el pago de las contribuciones por medio del apremio legal al causante moroso, y no violar con ello garantía alguna de éste; más aún, no perturbar la armonía de los Poderes públicos, usurpando uno atribuciones que al otro pertenezcan. Pero, imperdonable temeridad sería la mía, si creyera haber llenado esa exigencia de nuestra legislación hacendaria: conozco bien mi incapacidad para saber que todos mis esfuerzos no constituyen prenda de acierto, y es por esto mi sincero deseo que criterio más ilustrado que el mío, corrija los errores en que yo pueda incurrir, y que formule y precise las reformas que nuestras leyes necesitan con urgencia. Sin más pretensiones, pues, que las de ayudar en esas reformas con mi escaso contingente a personas más competentes que yo, entro desde luego en materia.

II

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. Conveniente es antes de ocuparme en el examen de las cuestiones jurídicas que son objeto de este estudio, detenerme un poco en averiguar hasta donde sean exactos esos asertos, asertos que formulan uno de los más tenaces argumentos contra aquella institución: rehaciendo la historia de la facultad económico-coactiva, no trato, pues, de una materia de mera erudición, sino que, desembarazo de obstáculos el camino que voy a recorrer.

Entre varias otras antiguas leyes españolas, cuya mención en gracia de la brevedad omito, había una que encomendaba la recaudación de las contribuciones a los alcaldes y regidores de los pueblos, y si bien les concedía el seis por ciento por razón de la cobranza y conducción de los caudales a las arcas del Partido respectivo, les imponía responsabilidades tan graves como ésta, que no necesita comentario: si cumplido el tercio no se hacía el cobro, "los superintendentes y subdelegados, cada uno en su partido, son palabras literales de la ley, ordenen a uno de los alcaldes o regidores, a cuyo cargo fuere la expresada cobranza, que no pagando dentro del tercer día, se presente preso en 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 conducción en el término de ellos, y pasados sin haberla hecho, le manden presentar preso en la dicha cárcel y suelten de ella al otro; y siendo inobedientes en presentarse, puedan despachar ejecutor a su costa que los conduzca a ella, etc." ¹

Esta ley conocida con el nombre de "Instrucción de 13 de marzo de 1725", fue la regla permanente, la ordenanza observada y apenas alterada durante un siglo. Todavía las Cortes en 1820 reagrababan el rigor de esa ley, extendiendo a los síndicos procuradores de los ayuntamientos aquellas onerosas obligaciones, que antes pesaban sólo sobre los regidores. ²

Un escritor español, hablando de ese sistema de apremio contra los segundos contribuyentes, no ha podido menos que observar que "por laudable que parezca a primera vista la tendencia de esas medidas, llevadas hasta tal extremo, había el riesgo de que produjesen opresión en vez de alivio para el contribuyente, porque claro es que los alcaldes y regidores, responsables con tan dura condición de cobranza, habían de emplear la misma o mayor dureza, para cobrar sin dilación ni excusa los tributos y redimir así sus vejaciones personales, y quizá habían también de pugnar por exigir cantidades indebidas para tener con que hacer frente a los costos y gastos de las ejecuciones que les amenazaban". ³ La administración no se cuidaba de la suerte del primero, del verdadero contribuyente, del que en realidad paga los impuestos, sino que lo abandonaba a la proverbial codicia y crueldad de las personas que con el carácter de arrendadores, ayuntamientos, diputación de reinos, etc., se interponían siempre entre el Estado y las clases tributarias. No es necesario ponderar los excesos a que podía impunemente atreverse la arbitrariedad de semejante sistema de apremio: todo el interés de esos segundos contribuyentes estaba vinculado en sacrificar el bien público, ya para realizar grandes ganancias, ya para escaparse de penas inicuas.

1 Lev. 25, tít. 22, lib. 6o. Novísima Recopilación.

2 Orden de 8 de noviembre de 1820.

3 Enciclopedia española de Derecho y Administración. Verbo *Apremio*. Volumen 3o., página 311.

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 de que acabo de hablar.

Tal orden de cosas subsistió en España hasta la época contemporánea, hasta los días mismos de nuestra independencia. Sin citar siquiera los documentos históricos que lo comprueban, me bastará invocar una ley de las Cortes, del año de 1821, que da de ello irrefragable testimonio.⁴ Esa ley que autorizó a los intendentes para la cobranza coactiva de los impuestos, sin necesidad de implorar los auxilios del Poder Judicial ni de otra autoridad, facultándolos para decretar y llevar a efecto los apremios que consideren indispensables, con entero arreglo a lo prevenido en la Instrucción de 1725, menos en la parte que dispone la detención de los individuos del Ayuntamiento: esa ley que abolió los apremios militares los más inicuos de todos los apremios; pero, que dejó viva la responsabilidad de los alcaldes, consejales y secretarios de los ayuntamientos por lo tocante a la recaudación del impuesto, respondiendo de ella con sus propios bienes; esa ley, digo, si bien testimifica que las buenas ideas comenzaban a encontrar eco entre los legisladores, acusa los gravísimos defectos de que el apremio fiscal adolecía en España, en los días mismos en que México consumaba su independencia, y prueba que es insostenible preocupación, desmentida por los datos históricos más seguros, la que pretende que nuestras leyes coactivas rompieran las buenas tradiciones de la jurisprudencia española, estableciendo un método de apremio más duro y cruel que el consagrado por ésta. Y si se considera que España renegó todavía en su ley de 18 de octubre de 1824 de esas buenas ideas, que habían comenzado a prevalecer en las Cortes en 1821, y sancionó otra vez el apremio militar, error de que por fortuna no participó nuestra patria, ya podemos saber a que atenernos respecto de las incesantes declamaciones contra la facultad coactiva considerada en su origen histórico, sobre los inconsiderados elogios que se hacen de lo viejo sólo para deprimir lo nuevo.

Pero, como México durante la dominación española tuvo su legislación especial, necesario es consultarla para poner en toda su luz el punto que me ocupa. Una ley de la Recopilación de Indias dio poder y facultad a los oficiales reales, "para que puedan cobrar y cobren toda nuestra Real Hacienda, de tributos, rentas, deudas y otros efectos que se nos debieren y hubiéremos de haber por cualquier causa, título o razón que sea... y sobre esto hagan las excusiones, prisiones, ventas y remates de bienes y otros cualesquier autos y diligencias que convengan y sea necesario hasta cobrar lo que así se nos debiere y enterar nuestras Cajas Reales".⁵ Y otra posterior previno que "todos los Virreyes, Presidentes, Audiencias, Gobernadores y Justicias guarden, cumplan y ejecuten los despachos que en razón de la cobranza de nuestra Real Hacienda, deudas y efectos a ella debidos... dieren o despacharen los oficiales de nuestra Hacienda Real".⁶ El artículo 76 de la Ordenanza de Intendentes derogó sin duda esas leyes, pues mandó que la jurisdicción contenciosa "concedida a los Oficiales Reales para la cobranza del haber y ramos de mi Real Erario, se ha de entender en todo reunida y trasladada a los Intendentes en sus respectivas provincias: con absoluta inhibición de los Ministros de Real Hacienda... bien que será de su cargo la obligación que hoy reside en los Oficiales Reales de administrar y recaudar lo correspondiente a mi Real Hacienda en los ramos que corran a su cuidado, ejerciendo todas las facultades coactivas económicas y conducentes a lo uno y a lo otro". Pero este artículo 76 fue a su vez derogado por la Real Orden de 12 de abril de 1809, y restablecido así el vigor de aquellas leyes.

Bueno es conocer el texto de esta orden, siquiera porque ella no está compilada en nuestras colecciones de leyes, dice esto: "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, por virtud de la ley 2a., tít. 3o., libro 8o. de la Recopila-

4 Ley de 12 de mayo de 1821.

5 Ley 2, tít. 3o., lib. 8o. Rec. Ind.

6 Ley 18 del mismo tít. y lib.

ción de Indias y las demás del propio libro y título, 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 2a., tít. 3o., libro 8o., para que sin el menor entorpecimiento procedan al cobro ejecutivamente con arreglo a lo dispuesto en esas leyes, etc."⁷ Increíble parece, después de conocer estos documentos legislativos, que haya habido quien sostenga que nuestras leyes sobre facultad coactiva marcan una positiva retrogradación respecto de las de la dominación española; siendo, por el contrario, una verdad histórica indisputable, que los errores que aquellas contienen, los copiaron de éstas, sin que las españolas de que se trata, hubieran acertado a consagrar los principios que las mexicanas sancionan.

Y lo más lamentable es, que en tan grave equivocación haya caído un jurisconsulto distinguido, quien con la autoridad de su nombre y el prestigio de su reputación, ha contribuido más que nadie a mantener las preocupaciones que yo me empeño en desarmar. Hablando de la ley de 20 de enero de 1837, el señor Rodríguez de San Miguel dice que: "Sería de desear que se derogase, pues sus principios son muy repugnantes con el actual sistema, en que es tan esencial la división de Poderes. Aún en el monárquico fue muy distinta la inteligencia que se dio a las facultades económico-coactivas en la Cédula de 20 de noviembre de 1796... los principios en ella expuestos no son compatibles con la presente ley, ni con la Real Orden de 12 de abril de 1809... ni con el decreto de 12 de mayo de 1821. Cuando se declararon las facultades coactivas en 1837, dije en la nota 3a., página 331 del Diccionario de Legislación, que no eran una novedad extravagante, porque no me esperé que se les diera la inteligencia que se les ha dado... pero, cuando he visto los casos prácticos, he creído indispensable que se declaren reducidas a la inteligencia que se les dio en el bando de 1798".⁸ Dejando para su oportunidad analizar las apreciaciones que en las palabras trascritas se hacen respecto de la constitucionalidad de la facultad coactiva, bastará saber que las disposiciones vigentes sobre la materia en la legislación española, cuando se hizo nuestra independencia, eran las contenidas en la Instrucción de 1725, modificadas por el decreto de las Cortes de 12 de mayo de 1821; y por lo relativo a México, las sancionadas en la ley 2a., tít. 3o., libro 8o., de la Recopilación de Indias, según lo declarado en la Real Orden de 12 de abril, de 1809, como lo hemos visto, para que a nadie sea lícito afirmar que esa legislación es superior a la nacional que tenemos en vigor, ni mucho menos que ésta deba considerarse como una de las calamidades del despotismo.

Pero haciendo a un lado esas consideraciones, es lo cierto que la Cédula de 1796 no merece los elogios que le tributa el señor Rodríguez de San Miguel, porque ella dista mucho de ser modelo que nuestros legisladores debieran imitar. El Virrey, Conde de Revillagigedo, consultó al Rey si los Ministros de Real Hacienda, "en uso de las facultades coactivas que les eran propias, conforme al artículo 76 de la Ordenanza de Intendentes, podían apremiar con cárcel a los deudores del Real haber para cubrir su responsabilidad", y a pesar de hacerse mención en la cédula citada, de que la Junta Superior de Real Hacienda declaró que "las facultades económicas y coactivas que el artículo citado concedía a los referidos Ministros, se reducían únicamente a que cumplidos los plazos de los deudores, promoviesen ante el Intendente las oportunas diligencias para el cobro sin la menor demora, pena de responsabilidad", el Rey Carlos IV no se conformó con esa declaración, sino que resolvió que "la Jurisdicción de Real Hacienda residía sólo en los Intendentes como se hallaba expresamente prevenido en la Ordenanza de Nueva España... 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, confiriesen a los Ministros Reales la comisión necesaria para proceder judicialmente contra los deudores del Fisco, cuando lo exigieren las cir-

7 Esta Real Orden existe autógrafa en el Archivo General de la Nación, tomo 2o., de Reales Cédulas, fojas 119.

8 Pandectas Hispano-mexicanas. Nota al No. 2372. Vol. 2o., pág. 259.

cunstances y el buen recaudo". Basta fijarse en estas palabras, para convencerse de la inexactitud con que el señor Rodríguez de San Miguel aprecia nuestras leyes.

Porque si bien la jurisdicción residía en los Intendentes, éstos las podían delegar en los oficiales reales cuando iba a ejercerse en parajes distantes, a donde su acción no podía alcanzar; y esta delegación ni entonces ni ahora ha podido llegar hasta el último guarda o escribiente de las oficinas de Hacienda, como lo dice aquel jurisconsulto: en este punto las prevenciones del monarca español son perfectamente concordantes con la contenida en el artículo 19 de la ley de 20 de enero de 1837. Pero si se considera que aún ese sistema de delegaciones "produjo el atraso en el cobro de los reales derechos desde el año de 1796", en los dominios españoles, como lo dice la Real Orden de 12 de abril de 1809, motivo por el que ésta, estableció los medios del apremio que ya conocemos, habrá que confesar que la Cédula de 1796 no es el modelo que se elegía en censura de nuestras leyes.

El error capital de las antiguas españolas consiste 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 Indias, sino a las fianzas de los empleados, esto es, a los negocios contenciosos de naturaleza esencialmente judicial. Y si bien las nuestras, arrastradas por aquellas, incidieron en el mismo error, ninguna de las españolas contiene el principio sancionado en las mexicanas, el principio que prohíbe a la autoridad administrativa "ingerirse en la jurisdicción contenciosa que corresponde a los jueces, en los asuntos en que se dude fundadamente sobre la aplicación de la ley al caso particular que se ve, o en que sean forzosas las actuaciones judiciales, como en las causas de contrabando, o en las que se dispute el adeudo de una cantidad que por su origen, por la cuota o por la variación de tiempos y circunstancias, ofrezca motivo fundado de duda sobre la aplicación de la ley". Por haber consagrado este principio, que condena a aquel error que de verdad confunde los Poderes, nuestras leyes son muy superiores a las de España, con quien se les compara. Creo conveniente agregar como anexas a este estudio la Cédula de 1796 y la Orden de 1809, ya que por estar inéditas, son poco conocidas.

Resumiendo lo que sobre el origen histórico de la institución he dicho, creo haber persuadido aun el ánimo más prevenido, de que lejos de haber sido ella creada por nuestras dictaduras, está tomada de las leyes coloniales, si bien mejoradas y perfeccionada de un modo evidente, a pesar de los defectos de que aún adolece. 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; y esto es luchar con el imposible. 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. Contento ya con haber removido un pesado obstáculo del camino que en mi estudio tengo que andar, demostrando que la facultad coactiva no tiene el origen espúreo que se le atribuye, puedo consagrar mi atención a los otros puntos que debo examinar.

III

Cuando los odios de partido, cuando las pasiones políticas censuran y condenan una institución, empeñándose no tanto en perfeccionarla, cuanto en derribar con su desprestigio al Gobierno que de ella se sirve, como elemento necesario de vida, conveniente es para apreciarla imparcial y científicamente, levantarse sobre la atmósfera caliente de esas pasiones, observar lo establecido en otros países, que a las mismas influencias no obedezcan, estudiar, en una palabra, la legislación comparada. Si en épocas de agitación y turbulencia, el ejercicio de la facultad coactiva ha sido una de las armas de todas las oposiciones contra todos los gobiernos, creo que nada es más eficaz para que una razón serena juzgue de esta cuestión, que saber cómo los países más cultos y libres tienen regulada esta materia.

Ya que acabo de hablar de la antigua jurisprudencia española, bueno es que comience la revista que voy a hacer de las leyes extranjeras, encargándome desde luego de las que rigen actualmente en el país que tan notoria influencia ha ejercido en nuestra legislación. La ley de 23 de mayo de 1845, hizo en España una verdadera y radical reforma hacendaria, y para no hablar sino de los puntos que me conciernen, sólo diré que ella redimió a los ayuntamientos de la dura obligación de recaudar los impuestos bajo la pena de cruel responsabilidad; que ella abolió el apremio militar restablecido, como antes dije, por la ley de 18 de octubre de 1824; que ella, en fin, sancionó en su Art. 63 esta disposición: "Se considerarán gubernativos todos los procedimientos de la cobranza, sin exceptuar los que llevan consigo medidas coactivas contra las personas que tomen parte en ella... y en ningún caso podrán mezclarse en ellos los tribunales y juzgados, mientras se trate del interés directo de la Hacienda Pública". Bastan estas breves indicaciones para conocer que esta ley se apartó de los dos extremos igualmente peligrosos: el de la antigua crueldad para con el contribuyente, régimen que todo lo sacrificaba al fisco, y el de una lenidad que raya en utopía, queriendo hacer de cada cobranza del impuesto un pleito judicial, sistema que hace imposible el servicio público más importante para toda culta sociedad.

No hablaré del procedimiento instituido por aquella ley para hacer efectivo el pago fiscal, hasta vendiendo los bienes del causante deudor; pero si llamaré la atención sobre dos circunstancias muy dignas de tenerse presentes en este estudio de legislación comparada. Es la primera, que la referida ley española no cuidó de deslindar las atribuciones administrativas de las judiciales, prohibiendo a los empleados de Hacienda ingerirse en la jurisdicción contenciosa de los jueces, como lo hace muy explícitamente la mexicana; y es la segunda, que entre las medidas de coacción que aquella sancionó, se encuentra ésta cuya dureza no se necesita ponderar: "Artículo 78. Será postura admisible la que cubra las dos terceras partes de la tasación: y si aquella no se presentare en el espacio de dos horas después de abierto el remate, será admitida la que cubra el importe del débito y costas del apremio, sea cualquiera el valor de la tasación, etc.". Entiendo que basta considerar estas dos circunstancias para poder juzgar a la ley española enfrente de la mexicana, para poder decidir cuál de las dos obsequia mejor los principios de justicia en que la ciencia social se funda, para poder calificar si son merecidas las censuras que se hacen de nuestra facultad coactiva.

En España, sin embargo, se profesan las teorías más exactas sobre estas materias; y aún reprochando a sus propias leyes los defectos de que adolecen, los publicistas y jurisconsultos se empeñan en que ellas acaben, por fin, de sancionar los principios, que no es lícito ya desconocer u olvidar. Para ilustrar tanto como deseo las cuestiones que me ocupan, séame lícito citar las palabras de un caracterizado escritor español; son estas: "Si las contribuciones son una necesidad vital para los Estados, que no podrían existir sin tesoro público, la acción de recaudarlas compete a la administración activa de poder supremo, y es por su naturaleza ejecutiva e indeclinable. Las necesidades del servicio público son constantes, periódicas y esenciales para el orden social: la ley provee a su satisfacción, entre otros medios, por el de los impuestos y títulos, cuya recaudación autoriza: y supuesta la justa distribución, que siempre se presume de derecho, no puede resistirse, negarse ni dilatarse por los contribuyentes el pago de las cuotas que se les han repartido. Tal es el fundamento en que en todos los tiempos y en todos los países se ha considerado la autoridad pública con derecho a exigir el pago de tributos ejecutivamente... Es indispensable al ordenar este ramo de la administración (la recaudación el impuesto), apartarse a la vez de extremos encontrados y no proceder por ciego espíritu fiscal, ni dejarse arrastrar por la flaqueza de ganar una efímera popularidad. La cobranza de los tributos es un servicio público tan respetable y necesario como cualquiera otro de los que más se acatan... También debe contarse con que es un error lamentable sacrificarlo todo al interés exclusivo de la cobranza: en este punto hay consideraciones que no se desatienden impunemente. Si se deja por omisión al contribuyente retrasarse, y si después se le arruina a fuerza de rigores para exigirle los atrasos, no sólo se resiente la equidad, sino que se ataca la riqueza general y llega a cercenarse la materia disponible... Infiérese de aquí que... para hallar el acierto en punto a las medidas coactivas que deben emplazarse en la cobranza, es preciso el concurso de tres indispensables condiciones, a saber: actividad en la recaudación ordinaria, moderación en la naturaleza y costos de los apremios, vigilancia y severidad para con los agentes en la cobranza".

"La actividad de la recaudación es un medio preventivo tan útil al erario, como eficaz para evitar al contribuyente las vejaciones del apremio. Cuando el débito es corto y proporcionado a los medios del deudor, su exacción en períodos fijos es fácil y expedita, sin que pueda arruinarle por coactiva que se haga; más si se le abandona a su morosidad, el débito se aumenta y envejece, y los recursos de su pago menguan, y la cobranza se dificulta y se agravan las vejaciones del apremio. Y todavía tiene la lentitud en la cobranza otro inconveniente grave... la necesidad de hacer condonación de los atrasos envejecidos. Esta parece una medida tutelar... envuelven sin embargo, siempre tales concesiones un principio de injusticia y de desigualdad, que exige se economicen. Su resultado inevitable es que se favorece la condición del deudor moroso con desventaja manifiesta del que fue puntual, y con grave compromiso de la moralidad legal, que se crean estímulos a la morosidad y a las malas artes empleadas en dilatar el pago, y que se agrava doblemente la condición de los buenos pagadores por la necesidad de suplir con nuevas imposiciones el déficit que ocasiona la condonación... En cuanto a la moderación de los procedimientos coactivos, su evidente necesidad y su justicia se sienten más que se demuestran. Por su naturaleza el apremio nunca puede degenerar de su propio carácter, que es esencialmente civil y administrativo. Para los fraudes o resistencia violenta que constituyan delito, el Código Penal o las leyes especiales prestan el correctivo necesario; para vencer la indolencia o la omisión del pago, basta la coacción civil ejecutada por la autoridad administrativa contra los bienes del deudor. Y en esta coacción es justo imponerle también las costas del procedimiento o los recargos que a ellas corresponden y que sirven al propio tiempo de medio represivo de la morosidad... Sin embargo, el sistema de dietas diarias asignadas a los ejecutores, se ha resentido siempre de error en el principio de que nació... Perjudicar hasta un punto ruinoso a los contribuyentes por crear una injusta granjería en favor de los agentes de la cobranza, es un contraprinzipio y un lamentable extravío del espíritu fiscal..."

"El apremio militar repugna a los fines sociales de la fuerza armada, haciéndola degenerar de auxiliar de la autoridad, en agente curial de los empleados. La fuerza armada costeada y mantenida por el Estado, está sin duda destinada entre otros objetos, a prestar mano fuerte a la autoridad encargada de recaudar los tributos; más por la naturaleza misma de las cosas, sólo debe impartirse semejante auxilio, en caso de resistencia violenta o rebelión..."

"Por lo demás, la vigilancia ejercida sobre los agentes de la cobranza, es el primer elemento de un bien entendida recaudación... Por lo que toca a la forma de su nombramiento, sólo hay que recordar que los procedimientos de apremio son por su naturaleza administrativos y que, por tanto, a las autoridades de este orden compete la elección. Si pudo en otros tiempos suponerse que el apremio fiscal es un acto necesariamente judicial y del resorte exclusivo de los tribunales, ni se desconoció nunca la intervención que en él tocaba a la administración, ni podría hoy sostenerse tal principio. En la actual división de los Poderes públicos, según la índole de las constituciones modernas, la administración general tiene dentro de su esfera todos los medios de autoridad indispensables para hacer efectivos los servicios públicos con arreglo a las leyes; y la cobranza de tributos es uno importantísimo entre esos servicios; y la coacción para llevarla a cabo es uno de aquellos medios de autoridad que debe por sí misma ejercitar, sin necesidad de impartir extraño auxilio. Por esto, y por que sólo se trata de actos en que no hay contienda, la cobranza de tributos con el ejercicio de la acción coactiva que ella exige, se encomienda en los pueblos modernos exclusivamente a agentes de la administración".

Juzgando después este mismo autor de la ley de 1845, según esos mismos principios, se expresa así: "No puede defenderse como justa la medida que esa ley sanciona, autorizando para adjudicar al que sólo ofrezca el valor del débito y las costas, los bienes puestos en subasta, cualquiera que sea su cuantía, si a las dos horas de abierto el remate no se hiciere postura que cubra las dos terceras partes de la taza. Esto puede ser eficaz, pero es durísimo y puede dar lugar a abusos deplorables. Decretado en el siglo XVI contra los arrendadores, nos parecía exceso de rigor o prevención; sancionado hoy contra toda clase de deudores por contribuciones, nos parece una exigencia fiscal impropia de nuestros tiempos. No se advirtió tal vez al adoptarla, que a su sombra y sin provecho alguno del erario puede arrebatarle a un deudor toda su fortuna por un pequeño

débito, si hay confabulación en unos e indiferencia en otros de los concurrentes y actuarios en la subasta; por que para complemento de extravío, ni aún se pone límite alguno a los embargos..."⁹

Me será perdonada la extensión de las citas que acabo de hacer, en gracia de las luminosas doctrinas que establecen acerca de los principios que deben regir estas materias; en consideración a que esas doctrinas así condenan ciertos medios de apremio usados todavía en los países más cultos, como sostienen las disposiciones fundamentales de nuestras leyes sobre facultad coactiva, según tendremos ocasión de verlo. Título de honor para nuestros legisladores es haber prohibido la prisión por deuda aunque sea fiscal, el apremio militar, el de dietas diarias, el de responsabilidad personal de los Ayuntamientos, el remate de los bienes embargados por la postura que cubra el débito, crueldades todas por la avaricia del Fisco inventadas; y según las doctrinas transcritas no puede ser motivo de censura para nuestras leyes haber confiado a la administración la cobranza y apremio de los impuestos, supuesto que, como se afirma y es la verdad, es éste un principio que los pueblos modernos acatan y respetan. El ánimo imparcial que, lejos de los odios políticos, quiera juzgar científicamente de estas materias, podrá ya comenzar a conocer que las declamaciones que se hacen entre nosotros contra el ejercicio de la facultad coactiva, reputándola como un invento del despotismo, carecen de base que las sustente.

IV

La legislación de Francia es digna del más alto respeto, no sólo por la sabiduría de sus legisladores, publicistas y jurisconsultos, sino también porque siendo ese país la tribuna desde la que se ha propagado la idea liberal a todos los pueblos, cuando se trata de saber si una institución responde a las necesidades del progreso y de la civilización de las sociedades contemporáneas, o si por el contrario está estigmatizada por esa idea, menester es inquirir si tal institución ha existido en la Francia republicana, si sus leyes la sancionan; examinar como funciona y como es juzgada por sus escritores. En el estudio que de legislación comparada estoy haciendo, no podría excusarse el olvido de la ley francesa.

Comenzaré por compendiar brevísimamente el procedimiento que ella establece contra el contribuyente moroso en el pago del impuesto, haciendo notar desde luego, que en aquel país como en España, es fundamental el principio de que la cobranza de las contribuciones, de que los medios coactivos empleados contra quien dilata su pago, son asuntos de la competencia administrativa y no de la judicial. El procedimiento da principio con una notificación gratuita, que el recaudador respectivo dirige al causante que no ha satisfecho en el plazo legal su adeudo, y en la que se le previene que lo entere sin dilación. Si así no lo verifica, dentro de los ocho días siguientes se decreta el apremio, que se llama *guarnición colectiva o individual*, según las órdenes del recaudador. Se designa con este nombre el apremio consistente en alojar cierto número de soldados en la casa del contribuyente, si es individual o en el pueblo de su residencia, si es colectiva, soldados cuyos gastos paga un solo deudor o todos los del pueblo, según que la guarnición sea individual o colectiva. Y aunque en la actualidad ya no se emplea a la tropa en esta clase de servicios, sí los desempeñan con el mismo fin unos empleados fiscales que se llaman *garnisaires*. La ley quiere que la guarnición *individual* se aloje materialmente en la casa del deudor, creyendo que las molestias de su hospedaje, y no tanto los gastos de su mantenimiento, serán el más eficaz apremio.¹⁰ Después de lo que ha dicho el publicista español que antes he citado, nada se necesita agregar reprobando semejante medio de coacción, por fortuna ignorado entre nosotros.

9 Enciclopedia de derecho y administración. Vol. antes cit., págs. 312, 320 y siguientes.

10 *Traité de droit public et administratif*, por A. Battie. Vol. 6o., pág. 239.

Si el causante soporta, sin embargo, aquellas molestias durante diez días, sin pagar lo que debe, se le retira la *guarnición* y se apela a otro sistema: se le conmina con el embargo y venta de bienes; si dentro de los tres siguientes no hace el pago, conminación que en su caso se lleva a debido efecto. El embargo se practica en la misma forma y términos que el Código de procedimientos exige en los judiciales, y se ejecuta a pesar de cualquier oposición, quedando el tercero perjudicado por él su derecho expedito para ocurrir al subprefecto, quien decide la cuestión, si es de la competencia administrativa, o la reserva a los jueces, si versa sobre la jurisdicción contenciosa. Verificado el embargo, se hace la venta en el día designado por el recaudador y autorizado por el subprefecto, guardándose en ella las solemnidades de las judiciales. En el caso de que el deudor oculte la cosa que se ha embargado, queda sujeto a la prisión por medio de la *contrainte par corps*. Tales son, en resumen, los procedimientos coactivos que la ley francesa establece contra los contribuyentes morosos.¹¹

Acabo de afirmar que es fundamental en Francia el principio de que toca a la administración y no a los tribunales decretar y llevar a ejecución el apremio contra los contribuyentes morosos y ahora, para que se pueda ver con más claridad este punto, debo añadir que ese principio no fue establecido por los Gobiernos monárquicos e imperiales que han regido a ese país, sino proclamado y sancionado por la Asamblea constituyente misma, en su ley de 22 de diciembre de 1779, que confió a la administración departamental la facultad de vigilar todo lo concerniente a la cobranza de las contribuciones, prohibiendo que ella fuera perturbada en estas funciones administrativas por acto alguno del Poder Judicial.¹² Y ese principio, que desde aquella época ha estado aceptado allí por cuantos Gobiernos se han sucedido desde entonces, sin distinción de liberales o reaccionarios, ha uniformado la jurisprudencia que enseña que, "siendo incompetentes los tribunales en cuanto a estos asuntos *ratione materiae*, deben resistirse aun de oficio de su conocimiento".¹³ Las cuestiones sobre legitimidad del impuesto, señalamiento de cuotas, reducción o moderación de éstas, su cobro, apremio para su pago, etc., etc., se han considerado siempre como cuestiones administrativas, en las que los jueces no pueden ingerirse; y son tantas y tan uniformes las ejecutorias que consagran estas doctrinas, que ni la más ligera duda puede levantarse, pretendiendo que alguna vez se hayan desconocido. Leyendo esas ejecutorias, estudiando estas doctrinas, se percibe luego que ellas han engendrado el artículo de una de nuestras leyes, que dice esto: "ningún juicio contencioso podrá abrirse sin la legitimidad del adeudo o sobre el señalamiento de las cuotas, supuesto que sobre estos puntos el causante puede hacer sus reclamos ante las juntas revisoras, o acreditar en la oficina recaudadora, en los casos en que no tenga lugar la revisión de esas juntas, los hechos en que crea fundar algún reclamo".¹⁴ Este artículo y el que concede el ejercicio de la facultad coactiva a los agentes de la administración, son el compendio de la jurisprudencia francesa sobre estos puntos.

Pero, al lado del principio, ella reconoce la excepción: después de declarar que todas esas cuestiones son cuestiones administrativas, proclama que cae bajo de la jurisdicción de los tribunales resolver algunas de las que con el impuesto se relacionan, ya sea porque una ley positiva los autorice expresamente para ello, o porque se trate de la aplicación de las reglas del Derecho común, o bien porque el Fisco no tenga ya interés en el negocio. El artículo final de todos los presupuestos de egresos en Francia, faculta a los tribunales ordinarios para amparar al individuo a quien se exijan contribuciones que no están establecidas en la ley del impuesto, y por esto los jueces ejercen esta atribución legítimamente. Así se ha decidido que ellos son los competentes para resolver si el Estado tiene derecho de exigir un impuesto sobre las aguas saladas que broten en los pozos de un propietario.¹⁵ Como doctrina segura, sin embargo, se enseña que a los particulares en tales casos

11 Dalloz. Repertoire de legislation, de doctrine et de jurisprudence. Verb. "Impôts directs, núms. 490 a 527".

12 Aut. y ob. cits., Nos. 592 y 594.

13 Aut. y ob. cits., No. 607.

14 Art. 4o., de la ley de 20 de noviembre de 1838.

15 Aut. y ob. cits., No. 641.

no compete más que la queja por concusión y la acción para repetir el pago durante tres años, medios que presuponen la ejecución previa por parte de la administración, de la ley que manda hacer el pago del impuesto.¹⁶

Es también una doctrina bien definida, ilustrada y profundizada por larga y constante práctica, la que establece como otro motivo de excepción al principio, éste: que los tribunales ordinarios son los competentes cuando se trata de cuestiones en las que es indispensable la aplicación del Derecho común, y sobre todo el civil, ya sea entre el Fisco y los contribuyentes, o entre aquel y un tercero perjudicado, porque "si los jueces administrativos, dice un jurisconsulto, son los llamados a conocer de la ejecución de los actos administrativos, no hay razón para no dejar a los ordinarios la resolución de los que se ejecutan fuera de las reglas administrativas". Las cuestiones sobre la propiedad, sobre la herencia, que se suscitan en el curso del procedimiento coactivo, son de esta clase: así es que está definido ser de la competencia judicial la tercería de dominio interpuesta por el perjudicado en el embargo de bienes hechos por el recaudador, como de la pertenencia del causante; la cuestión prejudicial sobre si el heredero presunto que rehusa pagar la contribución ha reunido la herencia, como lo alega para eximirse del pago, etc., etc.¹⁷ Por idénticos motivos, las controversias promovidas sobre prelación y privilegio en el pago de créditos, tanto entre los acreedores como entre terceros adquirentes, son llevadas también a los tribunales, los que siempre determinan el orden del pago entre el Fisco y los otros acreedores por créditos que gravan al inmueble embargado al contribuyente; los que resuelven si el Estado, en virtud de su privilegio, tiene derecho de imputar, a perjuicio del nuevo adjudicatario de un inmueble, las contribuciones de un año anterior sobre el siguiente,¹⁸ etc., etc. Y de igual manera las cuestiones sobre solidaridad, subrogación, imputación del pago, prescripciones y demás de este género de un carácter civil, son de la competencia judicial, lo mismo que los incidentes criminales que surjan en el procedimiento administrativo.¹⁹

Conociendo estas doctrinas, estudiando la jurisprudencia francesa sobre estas materias, se puede bien señalar en ellas el origen de ciertos preceptos sancionados en nuestras leyes. Sin duda alguna están tomadas de esa jurisprudencia estas disposiciones vigentes entre nosotros. La facultad coactiva debe ejercerse "sin ingerirse en la jurisdicción contenciosa que corresponde a los jueces, y por puntos contenciosos se entenderán aquellos en que fundamente se dude sobre la aplicación de la ley al caso particular que se verse... y en las que se dispute la paga o adeudo de una cantidad que por su origen, por la cuota o por la variación de tiempos y circunstancias, ofrezca motivo fundado de dudar sobre la aplicación de la ley; no debiendo, por consiguiente, calificarse los asuntos de contenciosos sólo porque las partes contradigan o resistan el pago, lo que hacen muchas veces con el único objeto de dilatarlo".²⁰ Si es lamentable que la vaguedad de estas palabras de nuestra ley diste mucho de la precisión con que la teoría francesa ha cuidado de marcar la línea que separa a lo administrativo de lo judicial, no es por ello menos cierto que esas palabras consignan estas doctrinas que he estado exponiendo.

Ninguna duda, presenta la que también por la misma jurisprudencia está profesada, a saber: que cuando el Fisco ha dejado de tener interés en el negocio, aunque se trate de la aplicación de las leyes administrativas, desaparece la jurisdicción de los agentes del Poder Ejecutivo, y no subsiste más que la del Judicial: por esto las convenciones entre particulares, aun cuando versen sobre el pago del impuesto son del conocimiento de los tribunales, desde el momento en que por haberse satisfecho al Fisco lo que se le adeuda, ningún interés tiene en que el propietario, por ejemplo, cargue o no al arrendatario el importe de la contribución.²¹ Con el

16 Aut. y ob. cits., No. 642.

17 Idem, idem, No. 646.

18 Idem, idem, No. 649.

19 Idem, idem, Nos. 651 y 655.

20 Arts. 1o., y 2o., de la ley de 20 de enero de 1837.

21 Aut. y ob. cits., No. 660.

principio y sus excepciones que he procurado precisar hasta donde es posible, ha creído la jurisprudencia extranjera que estudio, trazar la difícil, pero necesaria línea de demarcación entre los extremos límites del Poder Judicial y del administrativo, límites que en casos complicados se confunden, preciso es confesarlo, aun para la vista más perspicaz y ejercitada. Y queriendo agotar todavía la dificultad de estas materias, y considerando que muy frecuentemente de una cuestión administrativa sobre el pago del impuesto, surge otra judicial respecto de la aplicación del Derecho Civil y al contrario, ha establecido la regla de que, en tales ocasiones, cada autoridad respectivamente debe suspender sus procedimientos hasta que la otra haya resuelto el incidente que, con el carácter de prejudicial, se presente y que sea de su competencia.²² Con todas estas doctrinas, lo repito, ha creído la jurisprudencia francesa allanar los obstáculos que el apremio fiscal, por el cobro de impuestos, presenta.

No debo poner término a la materia de que trato, sin hacer siquiera muy someramente una advertencia importante: todo lo que hasta aquí he expuesto se aplica a los impuestos directos, pues respecto de los indirectos, la legislación que me ocupa sigue reglas contrarias. Ella proclama como principio que el cobro de éstos corresponde a la autoridad judicial, salvo pocas excepciones, y establece como motivo de esta diferencia, la de que "en los impuestos indirectos no se trata como en los directos, de interpretar y de aplicar una serie de actos administrativos, sino solamente una tarifa establecida por la ley, y la falta de pago da lugar a procedimientos que entran esencialmente en la competencia judicial";²³ procedimientos que con efecto la ley francesa determina, y que son muy semejantes a los de nuestro juicio de comiso. Pero debe notarse que esta doctrina tiene caso cuando hay materia contenciosa, sobre la que el juicio pueda abrirse; cuando la contravención a las ordenanzas fiscales importe la confiscación del contrabando; cuando se dude sobre la aplicación del arancel; cuando el responsable lo invoque para eximirse del pago. Si esa materia contenciosa falta, si el deudor confiesa su deuda, y sin embargo, no la satisface sin duda la acción administrativa queda expedita para apremiar a ese deudor condenado al pago por su propia confesión.

Si el estudio de la ley española nos obligó a reconocer que la nuestra no merece la reprobación absoluta a que la condenan sus detractores, la rápida reseña que acabo de hacer de la francesa nos convence de que la mexicana en sus más sanos principios, en sus doctrinas más correctas, está tomada de la establecida por los legisladores más liberales, por los republicanos del Constituyente en Francia. Nosotros, que tenemos la dicha de no conocer el apremio de guarnición colectiva ni individual, podemos enorgullecernos de que nuestros legisladores no fueron a copiar esas crueldades que, con el nombre de apremio, conserva aún la jurisprudencia francesa: de este país tan culto, sólo se ha importado a México el principio de que toca a la administración apremiar al pago al contribuyente moroso, y al mismo tiempo la excepción de que no por ello la autoridad administrativa puede ingerirse en la jurisdicción contenciosa de los jueces. Esto dicho, se verá ya con toda evidencia que no es exclusivo de la República, sino común a los pueblos civilizados, el uso de la facultad económico-coactiva, como nosotros la llamamos; que nuestras leyes no son indignas del país que vive en sociedad con esos pueblos. La preocupación más obstinada tiene que rendirse ante el testimonio que de ello dan las legislaciones extranjeras.

V

Pero sea el que fuere el mérito de las europeas, es evidente que para el estudio que estoy haciendo, tiene mayor importancia constitucional la ley de los Estados Unidos. País tan culto y tan adelantado como cualquiera otro del antiguo Continente, tiene sobre todos ellos la ventaja para mis actuales propósitos, no sólo de regirse por el sistema republicano federal, sino hasta de haber servido su Constitución de modelo para la

22 Aut. y ob. cits., núm. 663.

23 Idem, idem., Verb. Impóts indirects, núm. 459.

nuestra. Con instituciones políticas iguales las dos Repúblicas, ninguna legislación puede compararse con más provecho con la nacional que la de nuestros vecinos, sobre todo, cuando tratemos de inquirir si alguna o algunas de nuestras leyes son o no constitucionales, si no atacan la división de Poderes, si son compatibles con las instituciones liberales, o propias sólo de los Gobiernos usurpadores, de las dictaduras ilimitadas. Nada mejor puedo hacer para exponer exacta, concisa y autoritativamente las doctrinas de la jurisprudencia norteamericana sobre lo lícito de los apremios contra los contribuyentes morosos, que copiar en lo conducente las que enseña la mejor y más reciente monografía que en aquel país existe sobre estas materias. En estos términos habla su autor:

"Se ha pretendido que la gabela del impuesto no crea una deuda que pueda exigirse por medio de un litigio judicial, supuesto que ella no proviene de contrato alguno, y no existe previo consentimiento para el pago. Los procedimientos para su cobro son *in invitum*. El impuesto es una contribución decretada por la autoridad del gobierno para el sostenimiento del Estado, y no tiene ninguna de las cualidades que caracterizan a los contratos cuya esencia es el consentimiento implícito o explícito... Sin embargo, según los principios, parece que puede ejercerse una acción en materia de impuestos... Los ciudadanos gozan de los beneficios del gobierno: sus personas y propiedades son protegidas: ellos deben, por tanto pagar los gastos del gobierno. ¿Cómo la ley no podría suponer la implícita promesa del ciudadano, de pagar la parte proporcional de esos gastos? Y cuando por la misma ley está determinada esa parte, que deba cada ciudadano pagar, ¿no se podrá considerar como una implícita promesa de éste la de verificar ese pago? Los impuestos son una necesidad política. Si la ley crea una promesa de pago, para que un ciudadano no pueda obtener los servicios o bienes de otra sin compensación, de seguro, en materia de impuestos, ella impone la misma promesa para que el Estado pueda existir. Las contribuciones constituyen una obligación personal del ciudadano, sin perjuicio de afectar los bienes sobre que recaen".²⁴ En estas teorías basa la jurisprudencia norteamericana los procedimientos coactivos contra los deudores de la contribución, sin que en ellos tengan que intervenir los tribunales.

"El modo acostumbrado de recaudar el impuesto, sigue diciendo aquel autor, es el siguiente: se entrega la lista de los contribuyentes a un empleado que se llama colector, y cuyo deber es cobrar las contribuciones y entregar las sumas colectadas a los empleados designados por la ley... Cuando esa lista se entrega al colector, ella no tiene el simple carácter de una cuenta por cobrar, sino que aparece ejecución (but it has, the force of an execution), que ese empleado puede hacer efectiva por medio del embargo de los bienes del deudor... Cualesquiera que sean las diversas prácticas de los Estados sobre este punto, es una verdad indisputable que una vez que la lista se ha puesto en manos del colector de la manera establecida en sus diversas leyes, ella tiene toda la fuerza de una ejecutoria expedida por un tribunal en un juicio contencioso (it has all the force of an execution issued from a court, upon a judgment regularly obtained). ¿Pero, es necesaria alguna demanda o requerimiento de pago del impuesto, antes del embargo? Si es seguro que la lista una vez formada tiene la fuerza ejecutiva de un juicio, y que cuando se entregó al colector aparece ejecución, ¿qué razón habría para exigir esa demanda antes del embargo? Ninguna ciertamente, a menos que otra cosa disponga expresamente la ley, o que lo exija alguna circunstancia peculiar del caso de que se trata... Cuando la ley obliga al colector a dar noticia de que el impuesto se debe pagar, o indicar el tiempo y lugar en que él hará su cobranza, y a manifestar que si no fuere entonces pagado, irá a la casa del deudor a cobrarlo, y si no fuere satisfecho dentro de veinte días, procederá al embargo de bienes, en tal caso el requerimiento es esencial en el modo que la ley lo exija. Pero cuando la ley faculta al colector para designar el tiempo y el lugar de pago, y para proceder el embargo en caso que él no se verifique, basta un aviso fijado en los lugares públicos, para hacer las veces del requerimiento..."²⁵

24 Burroughs. On taxation, págs. 253 y 254.

25 Ob. cit., págs. 255 y 256.