

recho, porque toda resolución debe ser fundada en ley, y cuando los fundamentos no son adecuados, no puede decirse que se haya llenado ese requisito. Mas al suplir la deficiencia del juez del proceso, debe cuidarse de no hacer innovación en la cuestión del pleito, ni apreciaciones de hechos, ni estimaciones de pruebas, y de mantenerse dentro del límite que marca la ley al tribunal regulador, cuando sólo ejerce las funciones propias de la casación, juzgando una cuestión de derecho y aplicando en el caso concreto del artículo, el que debe regir los hechos como los estimó el juez del fondo.

En su relación jurídica los artículos 546 y 553 fijan el alcance de la casación. Prescrito que sólo aquel á quien interese puede interponer el recurso, que la Sala sólo se ocupará de las cuestiones que hayan sido admitidas para verse en casación y en todo lo demás quede firme la ejecutoria, era consiguiente preceptuar que la casación sólo afecte al caso concreto, que no tenga efecto sino entre las partes en el recurso, y que su tesis no pueda servir de regla general y abstracta regla que sólo debe establecer la ley.

XXVI

DE LA DENEGADA CASACIÓN

Creó la Comisión haber expresado claramente que este recurso debe intentarse ante el juez ó tribunal que pronunció la sentencia, con-

tra la determinación que niegue la procedencia de los actos preparatorios á que se refieren los arts. 534 y 535 del Código federal; pero últimamente ha tenido noticia de que con interpretaciones forzadas y sin criterio jurídico, ha pretendido sostenerse que el recurso expresado, según la ley novísima, se interpone ante la primera Sala de la Corte de Justicia, y que de tal precedente se parte para deducir proposiciones absurdas, y fundar algunas objeciones contra la doctrina legal.

Por encargo especial de la Comisión y sin esfuerzo alguno, espero rechazar tan desacertados ataques, demostrando, que según los preceptos del Código vigente, la denegada casación debe forzosamente interponerse ante el juez ó tribunal que pronunció la sentencia objeto del recurso, y no ante la primera Sala de la Suprema Corte.

El art. 558 previene que de la denegada casación conozca dicha Sala, y que el recurso se substancie con arreglo á las determinaciones dictadas para la denegada apelación.

En el capítulo XXXVII del título I del libro I del Código á que esta exposición se refiere, se ordenó con toda claridad que el recurso de denegada apelación se interponga ante el juez, quien expide el certificado de haberse negado la apelación, con todos los requisitos establecidos en el art. 521, para que el interesado vaya á continuar sus gestiones ante el superior.

Estas prescripciones han sido observadas, sin dificultad alguna, en el orden común, y es

de creerse que lo serán de la misma manera en el federal, y cuando se dice que en esa forma debe substanciarse el recurso de denegada casación, dicho queda que éste ha de interponerse ante el juez ó tribunal que haya negado la casación.

El art. 536 dice textualmente: «Declarado «interpuesto el recurso (de casación) y presentada la constancia del depósito, en su caso, «para que se tome razón de ella, se remitirá el «expediente á la Sala de casación, dejando copia de la sentencia para ejecutarla, si procediere con arreglo á este Código.»

Si después de interpuesto el recurso, se remite el expediente al Tribunal de casación, claro está que no se interpone ante este último, como se ha pretendido sostener.

XXVII

DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS

En el curso de la presente exposición de motivos he indicado someramente el sistema coercitivo que adoptó la Comisión para el servicio de los asuntos fiscales, aplazando para esta vez amplificar los principios adoptados para conciliar las facultades administrativas con los preceptos de la Constitución.

Ahora que voy á motivar el capítulo que trata de la ejecución de las sentencias, es sin duda oportuno que me ocupe de la facultad

económico-coactiva, puesto que el Código de Procedimientos federales la sanciona otra vez más, declarando que las oficinas recaudadoras son las ejecutoras naturales de las resoluciones contra los acreedores del Fisco.

El art. 565 del nuevo Código previene, en efecto, que: «En los negocios fiscales, si la sentencia declara que la oficina de Hacienda de «que se trata ha obrado con arreglo á la ley, dicha oficina continuará sus procedimientos de «apremio en el orden administrativo.»

Estos procedimientos de apremio emanan de la facultad económico-coactiva, que en otras épocas ha sido tan combatida, llegando algunos de sus opositores hasta calificarla de incompatible con el régimen constitucional. Pero estos ataques han sido victoriosamente rechazados, y las cuestiones constitucionales que han surgido del ejercicio de esa facultad, extensamente discutidas en la prensa y en los Juzgados de la Unión, han venido á quedar definitivamente resueltas en el sentido de que el Estado debe tener esa eficaz atribución al recaudar los ingresos, sin que esto implique una conjunción irregular entre las funciones administrativas y las judiciales.

Jurisconsultos eminentes del Foro Mexicano han tratado tan importante materia; pero sus escritos, perdidos y olvidados ya, son desconocidos hoy, y esto me obliga á reproducir algunos de los principales fundamentos expuestos en pro de la facultad coactiva, y á analizar especialmente las doctrinas del más reputado

de aquellos tratadistas, el Señor Lic. Vallarta, á pesar de que ni la Comisión, ni el autor de este memorandum, estuvimos conformes con todas las conclusiones de tan distinguido abogado.

Comisionado este último por el Señor Ministro de Hacienda, para que formalizara un estudio sobre la constitucionalidad del ejercicio de la facultad económica-coactiva, y de las leyes que la establecen y reglamentan, el Señor Vallarta presentó en 31 de Agosto de 1883 su notabilísima monografía sobre este punto de derecho patrio.

Comienza defendiendo nuestras leyes sobre el apremio administrativo del cargo que muchas veces se les ha hecho de ser una invención de la dictadura, que rompió las buenas tradiciones de la antigua legislación española; y para ello el Sr. Vallarta prodiga gran caudal de erudición, citando varias leyes españolas y deteniéndose especialmente en la llamada «Instrucción de 13 de Marzo de 1725,» según la cual, los alcaldes y regidores, encargados siempre del cobro de las rentas reales, tenían que sufrir el apremio en lugar de los causantes morosos, consistiendo ese apremio en prisión por determinado tiempo, prisión que sufría á su vez el regidor segundo encargado de la cobranza, en substitución del primero, cuando tampoco aquel hacía el entero correspondiente en las cajas del rey.

Y este sistema de apremio subsistió en España más de un siglo, regravando su vigor las

Cortes de 1820, que hicieron extensivas las onerosas obligaciones que tenían esos *segundos contribuyentes* municipales á los síndicos procuradores de los ayuntamientos.

El sistema de recaudación imperante en España obligaba á los funcionarios recaudadores á ser duros y opresivos con los causantes, á fin de recaudar así prontamente los tributos, y librarse de las vejaciones personales que tenían que sufrir cuando el contribuyente no pagaba su impuesto.

Fatigante sería seguir en todos sus detalles el estudio que hace el Sr. Vallarta de los procedimientos de recaudación empleados en España, en Francia y en los Estados Unidos del Norte, para demostrar, por un método comparativo, que nuestras leyes de apremio fiscal son más benignas que las que rigen en aquellos países donde se castiga al causante moroso con ejecuciones, prisiones, embargos y ventas de bienes, no en su justo valor, sino en la cantidad suficiente apenas para cubrir el impuesto, arruinando así al contribuyente.

Basta lo que acabo de apuntar para conceder que la facultad económico-coactiva se ejerce entre nosotros de un modo mucho más liberal que en otros países, y paso á reproducir los fundamentos con que sostiene el Sr. Vallarta que esa facultad se compadece perfectamente con la suprema ley de la República.

Ocurre aquel jurisperito al origen del deber de pagar los impuestos, y estudia el art. 31 de la Constitución, que dice: «Es obligación de

« todo mexicano: I. Defender la independencia, « el territorio, el honor, los derechos é intereses « de la Patria. II. Contribuir para los gastos « públicos, así de la Federación como del Esta- « do y municipio en que resida, de la manera « equitativa y proporcional que dispongan las « leyes.»

También los extranjeros residentes en el país tienen la obligación de pagar los impuestos, y así lo ordena el art. 33 de la misma Constitución, previniendo que «deben ellos contribuir « para los gastos públicos de la manera que dis- « pongan las leyes.»

Sentada esta base, el Sr. Vallarta deduce de ella, con perfecta lógica, que el pago del impuesto es una obligación *política*, no civil, porque, consagrada por la Constitución, no emana de contrato alguno, ni está regulada por el derecho civil, ni puede resolverse en controversia jurídica.

Por lo contrario, el impuesto es una imperiosa exigencia del orden paltico, pero regida por el derecho administrativo, y constituye un servicio público, que se debe prestar, aun contra la voluntad del obligado.

Equipara el Sr. Vallarta la obligación de pagar los impuestos con la de defender á la Patria; porque así como para la autonomía de ésta es indispensable su defensa por sus propios hijos así el pago de las contribuciones es precisa condición para la existencia del Gobierno y para el mantenimiento del orden público á cuya sombra reposa la sociedad.

De aquí se deduce, que así como no es de la competencia de la autoridad judicial apremiar al ciudadano á tomar las armas, haciendo de su resistencia una cuestión contenciosa, tampoco lo es hacer efectivo el pago del impuesto, ni aun el caso de que el deudor se oponga á cubrirlo, para convertir así en judicial asunto que por su esencia es administrativo.

Pretender que la recaudación del impuesto, en caso de resistencia del causante, es de la competencia de los Tribunales, es querer confundir las atribuciones de los Poderes públicos, pues para aceptar esa teoría sería preciso afirmar que la obligación de contribuir á los gastos públicos es civil, y que es atribución de los jueces hacer efectivo el pago de las contribuciones, es decir, dar á los Tribunales funciones administrativas, como las de cuidar de que los servicios públicos se presten en la forma y tiempo que prescriben las leyes.

Como se ve, con tan absurda teoría, no sólo se trastornaban las facultades de los Poderes públicos, dando al Judicial las funciones administrativas propias del Ejecutivo, sino que se alteraba la naturaleza de estos asuntos, haciendo contenciosos los que únicamente pertenecen á los ramos de la administración.

Al exponer así en síntesis los principales é incontestables argumentos en que se sostiene la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva de que está armado el Ejecutivo para recaudar los impuestos, *parece que contesto los ataques de los opositores que impugnan di-*

cha facultad, afirmando que ella borra la división de Poderes que establecen todas las constituciones modernas de los pueblos cultos, y principalmente la nuestra.

En efecto, los que intentan que el apremio judicial sea el único medio de recaudar el impuesto retenido por causantes morosos, son los que confunden las atribuciones de los Poderes públicos.

Es que los contradictores suponen que el impuesto no es más que una obligación nacida del ficto y utópico pacto social, lo que es enteramente sofisticado, porque el impuesto, más que un deber, más que un vínculo de derecho, es una imprescindible necesidad política. Y olvidando esta verdad irrefutable, creen que toda resistencia sólo puede ser vencida por la acción judicial, sin tener en cuenta que no son los jueces los que cuidan del cumplimiento de los servicios públicos.

Desgraciadamente el Sr. Vallarta se extravió del camino recto que seguía, y olvidando su propia y poderosa argumentación en pro de la facultad coactiva para cobrar el impuesto, la combate creyéndola anticonstitucional cuando con ella se cobran otras clases de deudas líquidas á favor del Estado ó del Municipio, cualquiera que sea su origen. Pretende que quitar á los jueces el derecho de que juzguen de los contratos en que el Fisco está interesado como contrayente, y que ellos sean los que decreten su ejecución por la vía de premio, es desnaturalizar la institución, subvertir los principios que

la sostienen, autorizar la usurpación administrativa sobre la judicial, confundir las atribuciones de los Poderes y rebelarse contra los preceptos constitucionales.

Sin duda el Sr. Vallarta no tuvo tan á la vista nuestras leyes fiscales como las extranjeras que cuidadosamente estudió, y á esa omisión se debe que erudito escritor, como sin duda lo fué, olvidara que nuestra legislación hacendaria jamás ha cerrado las puertas de la justicia á los que pactan algún servicio con el gobierno, cuando de ese pacto surge alguna controversia.

Tampoco tuvo en cuenta que en muchos de esos contratos á que se refiere, la parte contrayente pactó someterse á las leyes; y como una de esas leyes es la de la potestad coactiva, indudable es que se sometió á ella renunciando cualquiera otro derecho.

Yo no debo estudiar en este trabajo todos los casos en que puede un adeudo con el Fisco hacerse litigioso, ni me es fácil mencionar todos los orígenes de los adeudos de carácter federal; pero creo suficiente presentar el motivo que tuvo la Comisión para conservar la facultad económico-coactiva en la amplitud que le da la ley de 14 de Diciembre de 1871, es decir, extensiva á toda clase de adeudos fiscales.

La Comisión aceptó el principio planteado por el Sr. Vallarta, de que la recaudación del impuesto es imperiosa necesidad política, porque importa la precisa condición de la existencia de los Poderes públicos, de la conservación

de la paz, y en suma, de la vida social; pero es evidente que para todo lo anterior no basta el impuesto, sino que tanto como éste son indispensables todos los demás ingresos que constituyen el Tesoro público, sin cuya recaudación sería imposible cubrir el Presupuesto de egresos.

De aquí naturalmente se infiere, que tan necesario es para el mantenimiento de la existencia social y del orden público el cobro pronto y oportuno del impuesto, como lo es el cobro de todos los adeudos fiscales, que constituyen otras rentas públicas. Luego el mismo sistema de recaudación debe regir en todos los casos.

La constitucionalidad de la facultad económico-coactiva no parte sólo del artículo 31 del Pacto Federal, sino de todo nuestro organismo constitucional que, deslindando las facultades de los tres Poderes, encargó al Ejecutivo la administración de los ramos públicos, la vigilancia de los servicios fiscales y la ejecución de las leyes.

Por lo mismo, el apremio administrativo es inherente á la autoridad ejecutora, en la cual se ha depositado la fuerza pública, precisamente para que sofoque todas las resistencias que se opongan al desempeño de su elevado encargo.

Ahora bien; la ejecución de las leyes de ingresos es una condición de la soberanía, porque la Nación que no tiene los recursos indispensables para llenar las exigencias de sus servicios, no es viable ni puede ser independiente.

He aquí por qué nuestra ley fundamental dotó al Poder Ejecutivo de todos los elementos

necesarios para llenar con exactitud y eficacia tan grave y trascendental encargo, como se deja entender del contenido de la fracción I, del artículo 85.

He aquí por qué la Comisión aceptó en toda su latitud el apremio administrativo, como indispensable para el buen servicio fiscal, persuadida de que estaba dentro de las prácticas constitucionales; y por tal motivo redactó, como dije ya en su ocasión, el artículo 262 del Código de Procedimientos federales, en el que se previene que el embargo judicial precautorio sólo procede en los asuntos en que no se ejerce la facultad coactiva.

Mas no por eso se prejuzgue que el causante queda incondicionalmente sometido á la presión autoritativa del fisco, y despojado de todo medio de defensa, cuando cree vulnerado su legítimo interés.

Nuestras leyes fiscales y el Código novísimo han salvado todas las garantías y derechos de los contribuyentes, como puede verse por la breve exposición que de los procedimientos judiciales, en esta materia, voy á presentar.

En los adeudos fiscales, y principalmente en la recaudación de todos los ramos de ingresos la autoridad administrativa procede ejecutando la ley; pero si encuentra resistencia de parte de un causante, abre dicha autoridad una instrucción sumarísima, en la que se oye al causante, y si es necesario, busea la comprobación de los hechos favorables ó adversos al deudor, y en vista de éstos resuelve y ejecuta su fallo.

Si el particular se considera ultrajado por la autoridad; si juzga que su derecho ha sido violado, puede ocurrir, en vía de queja, á los tribunales competentes, para demostrar la ilegalidad ó impropiedad de la resolución administrativa pronunciada en su contra.

Surge entonces la única controversia posible entre una autoridad y un particular, controversia en la que se va á investigar si fué ilegal el acto ejecutado, ó en otros términos, si hubo extralimitación de facultades, abuso de poder ó mala aplicación de la ley.

Mas la contienda judicial no se abre sino cuando se han asegurado ya los intereses fiscales, apareciendo en este caso el Fisco como parte demandada.

Tramitado el juicio en los términos que previene el mismo Código, los tribunales respectivos resuelven el punto jurídico, y luego que su sentencia cause ejecutoria, cesa la intervención de la Justicia federal, la que no puede ni debe ejecutar esa sentencia en favor ó en contra de la Hacienda pública.

Si los tribunales declararon que la resolución administrativa que motivó el juicio fué legal, es decir, si la sentencia fué favorable al Fisco, la oficina respectiva continúa sus procedimientos de apremio contra el deudor resistente, procedimientos que se habían suspendido durante la secuela del juicio.

Esto es lo que previene el art. 565 del Código de Procedimientos federales, según exprese al comenzar este capítulo, quedando así ter-

minante el precepto de que en todo caso el apremio fiscal corresponde á la autoridad administrativa.

Véanse ahora los procedimientos que deben seguirse cuando el fallo es adverso á la Hacienda pública.

El artículo 566 previene que la autoridad judicial, luego que sentencie contra el Fisco, lo notifique directamente al Gobierno, para que éste, dentro de la órbita de sus facultades, proceda al cumplimiento de lo resuelto, sin que, en ningún caso, pueda librarse mandamiento de ejecución ó providencia de embargo contra fondos federales ó propiedades de la Nación.

Brevemente voy á justificar esta prerrogativa, que tiene por precedentes todas las leyes que rigen en las naciones civilizadas y en las que se profesa mayor respeto á los derechos de los particulares.

Son tan conocidas las leyes que en otros pueblos, y principalmente en España, concedían absoluta inmunidad al Tesoro público contra toda ejecución judicial, que me creo excusado de citarlas.

Entre nosotros, la ley de 17 de Abril de 1850, prohibió el embargo de las rentas nacionales destinadas á sufragar los gastos del servicio público.

Esa disposición, que respondía á las necesidades de la época, emanó de la Constitución de 1824, que había encomendado exclusivamente al Poder Legislativo todo el mecanismo económico de la República, por el medio cons-

titucional de la expedición de los Presupuestos de egresos y de ingresos.

Y la razón es obvia, pues dado que sólo al Congreso de la Unión corresponde decretar los gastos que deben hacerse, si el Poder Judicial pudiera, por medio de una ejecución sobre el Fisco, obligar al Gobierno á que hiciera una erogación no autorizada por el Presupuesto ó por una ley posterior, el sistema constitucional quedaría profundamente trastornado, imperaría lamentable conglobación en las atribuciones de los poderes públicos, y la justicia federal usurparía las facultades del Legislativo y del Ejecutivo.

La Constitución de 1857 reprodujo de una manera más clara y explícita el precepto de la de 1824 que acabo de referir, pues prohíbe terminantemente se haga un pago que no esté designado en el Presupuesto de egresos ó autorizado por un decreto posterior, y como no se exceptuaron de tal prohibición los pagos ordenados por sentencia de los Tribunales federales, la citada ley de 17 de Abril de 1850 continuó en todo su vigor hasta que el Código de Procedimientos la refundió en los artículos de que vengo tratando, extendiéndola por paridad de razón á la Hacienda pública de los Estados.

Queda ya inmune é inviolable la soberanía de la Unión, y también la de las entidades federativas; ni la vida de éstas ni la de aquélla se verá amenazada por la crisis económica que pudiera surgir si los Jueces tuvieran la facultad de ocupar los fondos públicos, haciendo con es-

to imposibles los servicios administrativos y trastornando el orden social.

Como las demás prevenciones del capítulo 41 nada contienen que merezca motivarse, aquí debía terminar esta parte de mi trabajo; pero creo oportuno indicar otros puntos de la nueva doctrina fiscal que los Comisionados aceptaron é incluyeron en el Código de Procedimientos federales.

Refiérome á prerrogativas que están aceptadas en distintas partes del Código, y que la Comisión estudió detenidamente, hasta que se persuadió de la necesidad de consignarlas como forzoso corolario de los principios adoptados.

El carácter especial que tuve en el seno de la Comisión me decide á extenderme sobre este punto, y por eso, á riesgo de incurrir en algunas repeticiones y de trastornar el orden numérico de los artículos, me propongo coordinar aquí las disposiciones decretadas en beneficio del Fisco.

I. *La presunción de solvencia.*—La Comisión la otorgó en toda su latitud á la Hacienda pública, al no exigir al fisco litigante los requisitos que se imponen á los particulares en determinados trámites judiciales.

El art. 251 del Código federal previene, que de las diligencias precautorias quede responsable el que las pida, y no podrán decretarse sin que el solicitante dé fianza para responder de los daños y perjuicios que se sigan, porque no se entable la demanda en el término legal, por-

que se revoque la providencia ó porque sea absuelto el reo.

El Ministerio Público, único representante de la Nación ante los tribunales, según la parte final de dicho artículo, no está obligado á dar fianza cuando pida una diligencia precautoria, porque se supone perfectamente solvente á la Nación, que es aquí el poderdante.

El art. 495 ordena que el Ministerio Público, por la razón expuesta, no está obligado á presentar la caución que se requiere para ejecutar una sentencia ó auto recurrido, y el 535 lo exonera del deber de constituir el depósito al iniciar el recurso de casación.

II. *El aseguramiento prejudicial.*—El artículo 262 deja expedito el ejercicio de la facultad coactiva para toda clase de adeudos fiscales, y cuando no proceda, puede el Fisco ocurrir á los tribunales en demanda de una providencia precautoria.

III. *La prohibición de embargar las rentas federales.*—El art. 566 que legalizó tal prohibición, acaba de ser objeto de especial estudio.

IV. *La ejecución administrativa de las sentencias favorables á la Hacienda pública.*—He manifestado ya los fundamentos de esta prerrogativa sancionada en el art. 565, después de haber merecido especial estudio de la Comisión, que al plantearla como una novedad en el derecho fiscal, quiso completar su sistema económico-jurídico.

V. *No procede la deserción del recurso contra el Fisco.*—Antes de la promulgación del Código

de Procedimientos federales, este era un punto dudoso en la legislación y en la jurisprudencia. Ahora está perfectamente definido en el artículo 562, en donde se pusieron á salvo los intereses fiscales, sin alentar por eso la desidia ó morosidad del Ministerio Público en la mejora y continuación de los recursos que interponga.

VI. *Las controversias fiscales se deciden en juicio sumario.*—El art. 690 enumera los asuntos contenciosos que deben resolverse en juicio sumario, y los artículos siguientes, hasta el 696, precisan los términos y trámites de esta clase de juicios.

VII. *La Hacienda Pública conserva y recobra la posesión interina en la vía administrativa.*—Esta prerrogativa, que se examinará detenidamente, está consignada en el art. 710 del nuevo Código, en donde se deja al particular que se creyere perjudicado, el derecho de ocurrir á los tribunales, ya en juicio sumarísimo, reclamando los actos administrativos, ya deduciendo en el ordinario la acción de propiedad ó de posesión definitiva.

VIII. *La Hacienda Pública no entra en los juicios universales.*—En los concursos y en las sucesiones dirige sus procedimientos coactivos contra la masa de bienes concursados ó hereditarios, y defiende sus derechos en juicio especial contra el síndico ó el albacea. —(Art. 712 y siguientes.)

IX. *La Hacienda Pública nunca es condenada en costas.*—El art. 683 así lo previene, por la presunción de que el fisco no litiga temera-

riamente y porque no hay tampoco condena-
ción en costas á su favor.

Hay, además de las mencionadas, otras pre-
rogativas fiscales que no corresponden al pro-
cedimiento judicial, y por lo mismo no pudie-
ron incluirse en las prescripciones del Código
de que se trata.

Otro punto de importancia contiene el pre-
sente capítulo, que se refiere á la ejecución de
sentencias extranjeras, y respecto del cual em-
pezaré por transcribir la alusión que al Código
de Procedimientos federales hace el Sr. A. Gar-
cía Moreno, en su obra recientemente publica-
da en Madrid, y titulada «Ejecución de las sen-
tencias extranjeras, principios generales sobre
la materia y exposición doctrinal y crítica de
los sistemas seguidos por los diversos escrito-
res, por Pasquale Fiori, y exposición completa
y metódica de los preceptos y reglas del dere-
cho positivo de todas las naciones, con varios
apéndices relativos á los derechos civiles, cau-
ción judicatum solvi, envío y cumplimiento de
exhortos, etc.»

En la página 226 se refiere el autor á Méxi-
co, en los términos siguientes:

«*Indicaciones generales.*—Esta República ame-
ricana, una de las más adelantadas y cultas de
aquel continente, ha realizado en la materia de
que se trata un marcado progreso, adoptando,
al parecer, en su Código de Procedimientos fe-
derales, de 15 de Septiembre de 1896, el siste-
ma italiano ó de simple deliberación, cuando
las sentencias extranjeras deban ejecutarse, se-

gún demuestra el texto que á continuación in-
sertamos:

«*Preceptos legales.*—Art. 557. En los casos en
que deban ejecutarse por los Tribunales federa-
les, las sentencias dictadas en país extranjero,
el juez ó tribunal requerido resolverá previa-
mente si la sentencia es ó no contraria á las le-
yes de la República, á los tratados, ó á los prin-
cipios del derecho internacional. En caso afir-
mativo se devolverá el exhorto, con expresión
de los motivos que impiden la ejecución de la
sentencia.»

«*Observaciones.*—A pesar de lo dispuesto en
el artículo anteriormente citado, como cada Es-
tado de la Federación mexicana se rige por sus
propias leyes y algunos por sus propios Códigos,
surge aquí la duda de sí, como cuestión de
carácter internacional, se regirá ésta en todo el
país, por la citada disposición del Código gene-
ral, ó si continuarán los Tribunales de los Es-
tados regionales rigiéndose por el sistema ante-
rior, que era el de la *reciprocidad*. Aunque he-
mos hecho la consulta á eminentes juriconsul-
tos mexicanos, no ha llegado aún la contesta-
ción, en la fecha en que entra este pliego en
prensa.»

Nuestro sistema político no permite que en
la República se dicte una ley general sobre pun-
tos que corresponden al régimen interior de los
Estados. El carácter internacional no basta pa-
ra imponerles una legislación en asuntos del
orden común; de manera que si en Francia de-
manda un particular á otro el pago de un cré-

dito y se pronuncia por un tribunal francés sentencia que deba ejecutarse en Querétaro, porque allí tenga el deudor bienes raíces, la autoridad local se encargará de la ejecución de la sentencia, sujetándose á las leyes del Estado.

El Código de Procedimientos federales rige en toda la República para los negocios determinados en la Constitución solamente, y por lo mismo, si la sentencia que se pronuncia en cualquier país extranjero versa, por ejemplo, sobre derecho marítimo, los tribunales federales serán los encargados de ejecutarla en cualquiera parte de la República, con estricta sujeción al artículo preinserto del citado Código.

El mismo tratadista, en una nota relativa al mencionado artículo 557, dice:

«Este precepto no es todo lo claro y concreto que sería de desear en materia tan delicada, pues cabe preguntar: ¿Qué significan las palabras «en los casos en que deben ejecutarse las sentencias extranjeras por los tribunales federales?» ¿Quiere decir que cuando así lo establezcan los tratados, retrocediendo al sistema de la reciprocidad diplomática? ¿O quiere expresar, por lo contrario, cuando hayan de ejecutarse, por haber pedido su ejecución con todos los requisitos y formalidades que la ley prescribe? En el primer caso habría dado el legislador mexicano un paso atrás, lo cual no creemos; en el segundo, habría sido consecuente con el espíritu progresivo en que se inspiran las reformas introducidas en todas sus leyes é instituciones jurídicas.

«De cualquier modo, bueno sería que se dictara una aclaración que disipara toda duda, si es que aun no lo ha resuelto la jurisprudencia.»

Ninguna de las dos disposiciones es exacta: las palabras «en que deban ejecutarse las sentencias extranjeras por los tribunales federales,» tienen por objeto limitar el precepto á las sentencias que, por la naturaleza del negocio á que se refieran, correspondan á la jurisdicción federal, y, por lo mismo, no puedan ni deban ejecutarse por los tribunales del orden común.

La Comisión cree que con las explicaciones anteriores desaparece la duda propuesta por el Sr. García Moreno.

XXVIII

DE LOS JUICIOS

Ya expuse los motivos que se tuvieron en cuenta para aceptar la forma verbal en todos los negocios; pero como dentro de esa forma caben distintas clases de procedimientos, la Comisión los dividió en tres grupos: ordinarios, sumarios y especiales ó extraordinarios.

Por regla general, las controversias se decidirán en la vía ordinaria cuya tramitación está minuciosamente determinada en el título primero del libro primero. En la vía sumaria sólo habrán de decidirse las controversias que se susciten sobre los asuntos enumerados en el artículo 690, asuntos que exigen un despacho más

expedito, ya respecto de la sentencia definitiva, ya por lo que hace á la práctica de ciertas diligencias de carácter urgente, como el secuestro, el avalúo, el remate, y, en su caso, la expedición de la cédula hipotecaria.

Los artículos 691 al 696 contienen las reglas que fijan dicho procedimiento, y en lo general, se limitan á disminuir los términos, á evitar los incidentes y á suprimir el efecto suspensivo de las apelaciones. Nada hay en todo esto que ofrezca dificultad, y puede asegurarse, que con excepción de la forma verbal, tales prescripciones habían sido ya adoptadas para el juicio sumario por la jurisprudencia de los tribunales federales.

Hay, sin embargo, algunas reglas de un carácter especial, para los juicios hipotecarios y posesorios y para los concursos y sucesiones que constituyen verdaderas novedades de que traté oportunamente.

El tercer grupo comprende los juicios sobre nacionalidad, derechos de extranjería, expropiación, patentes de invención y amparo, cada uno de los cuales requiere un conjunto de preceptos adecuados, y ha sido, por tanto, objeto de un capítulo del Código de procedimientos federales.

XXIX

DEL JUICIO HIPOTECARIO

Por primera vez se dió entrada al juicio hi-

potecario en el orden federal, por consideraciones de que sólo me propongo dar una idea, pues son generalmente conocidas.

Sucedía con frecuencia, que los autos de un juicio hipotecario seguido entre particulares, ante un juez local, pasaban á algún Juzgado de Distrito, porque en dicho asunto se comprometían los intereses de la Hacienda pública, ó por cualquiera otro motivo, y en la nueva jurisdicción no había trámites propios para continuar la vía iniciada ni razones fundadas para declarar la nulidad de las actuaciones.

La acción hipotecaria había tenido hasta ahora una existencia muy condicional, pues bastaba que la Nación comprase el predio afecto al pago, para que el derecho no pudiese ejercitarse en la vía convenida, ni con las formas y requisitos designados.

Por tales motivos, y por el deseo de asimilar en cuanto fuere posible el procedimiento federal al del orden común, la Comisión aceptó la vía hipotecaria y determinó los casos de su procedencia, ajustándose á las prescripciones del Código de procedimientos del Distrito Federal, aceptadas en la mayor parte de los Estados de la República.

XXX

JUICIOS SOBRE POSESIÓN INTERINA

El proyecto de una de las Comisiones anteriores consagraba todo un capítulo á los inter-

terdictos, adoptando para esa materia, con ligeras diferencias, la doctrina de la legislación común. De haberse adoptado tal proyecto, los cinco interdictos de adquirir, retener y recobrar la posesión, de obra nueva y de obra vieja que sólo pueden suscitarse entre particulares, porque sólo miran el interés privado, habrían caído dentro del dominio de la competencia judicial, con perjuicio de los intereses de la Nación.

La ley española de enjuiciamiento civil, que sirvió de modelo al Código de Procedimientos del Distrito y al proyecto referido, pudo haber encargado á la justicia esta clase de controversias, porque en España lo contencioso-administrativo permite que la administración sea juez de sus propios negocios; pero en México, tal confusión de atribuciones judiciales y administrativas no es legalmente posible, dada la prohibición terminante del art. 50 constitucional.

La Comisión actual quiso, por lo mismo, trazar la línea divisoria entre los Poderes Ejecutivo y Judicial para no confundir sus respectivas atribuciones, extremar la dificultad y resolverla francamente estableciendo las reglas que sobre este particular han de observarse.

Las autoridades federales administrativas, retendrán y recobrarán la posesión interina; y el que por ello se considere perjudicado, podrá deducir en el juicio correspondiente las acciones de propiedad ó posesión definitiva. Esto en nada perjudica el recurso extraordinario de am-

paro para el caso de violación de alguna garantía.

La misma regla se observará cuando se trate de impedir la construcción de obra nueva ó de destruir algún objeto ó edificio peligroso.

Estas son las determinaciones de los artículos 710 y 711 del Código de Procedimientos federales. La Comisión las adoptó, de acuerdo con las ideas expuestas, dejando á la ley administrativa el encargo de fijar las condiciones y trámites á que debe sujetarse la autoridad en el ejercicio de esas atribuciones.

XXXI

DEL JUICIO DE CONCURSO

Decía el Sr. Lic. Vallarta en la crítica que hizo de uno de los proyectos anteriores:

«Que en un concurso la Federación puede tener interés, es cosa indudable; que de sus asuntos no pueden conocer más que los Tribunales federales, tampoco habrá quien lo dispute. De estas premisas se sigue, como consiguiente que por sí mismo se impone, que la Jurisdicción federal, en los casos de su competencia, es atractiva, como lo declara el art. 173 del Proyecto; pero de esto á que ella se convierta en usurpadora de atribuciones que la Constitución no le da, que la naturaleza misma de su instituto repugna, hay inmensa distancia; y á hacerla no atractiva sino usurpadora convergen todas las

disposiciones del Proyecto relativas á concursos. Bien está que la Federación reclame el pago del crédito que le deba en concurso, y que no permita que el juez de ésta falle las cuestiones que ese pago suscite, sino que ejerciendo su jurisdicción atractiva, lleve esas cuestiones á sus propios tribunales; todo esto es lícito y constitucional; pero sacar todo el concurso del conocimiento de su juez, convertir en ordinario al tribunal federal para que oiga y decida toda clase de controversias entre todos los acreedores, aun aquellas que en nada afectan á su propio interés; para que se incaute en la administración de todos los bienes del concursado; para que determine hasta quién deba ser el síndico, para que entienda hasta de los más pequeños detalles del enjuiciamiento civil, es cosa que, en mi concepto, no se puede en el terreno de los principios sostener; porque ello convierte, lo repito, la jurisdicción atractiva federal en usurpadora de la local; porque reviste á los jueces federales de la plenitud de la jurisdicción ordinaria que no tienen; porque viola, en fin, los preceptos constitucionales.»

Ya he manifestado que no se aceptó la jurisdicción atractiva en el orden federal, y expuse los motivos que la Comisión tuvo presentes para ello; pero el Sr. Vallarta la aceptaba, y no parece consecuente en la doctrina por él expuesta que acabo de insertar. En efecto, si la Federación tiene interés en el concurso y el Juez de Distrito goza de jurisdicción atractiva, ¿qué otra cosa puede hacer sino avocarse el conocimiento

de ese juicio universal? y entonces, ¿como no usurpar atribuciones? En mi concepto no puede hacerse lo uno sin lo otro. Surge por ejemplo una controversia entre particulares y queda necesariamente sujeta á la decisión de las autoridades del orden común, únicas competentes para esta clase de negocios; pero entra en terceraía la Hacienda pública, y el Juez federal se avoca el conocimiento del asunto y lo substancia y decide, con lo cual usurpa necesariamente las atribuciones del juez local, porque al decidir sobre el interés público, decidió también sobre el privado.

En materia de concursos había dos prácticas igualmente viciosas: una determinada por la circular de 19 de Octubre de 1860, en virtud de la cual el Juez de Distrito atraía el juicio en que tenía interés el Fisco, y no devolvía los autos á la justicia común sino cuando aquél quedaba satisfecho; no decidía sobre derechos de particulares; se limitaba á fijar el de la Hacienda pública y á hacerlo efectivo, después de lo cual devolvía los autos para que el concurso siguiera sus trámites ante el juez competente. La segunda práctica, más generalmente aceptada, era una consecuencia del privilegio fiscal: el Juez de Distrito se declaraba juez del concurso y aseguraba los bienes, nombraba y removía síndicos, pronunciaba sentencia de graduación y la ejecutaba.

En el primer caso, el abuso es inexplicable; la Justicia Federal no tiene derecho de suspender el ejercicio de la común, de paralizar su ac-

ción hasta que se decida sobre los intereses federales; en el segundo, el Juez de Distrito sale de los límites de su competencia constitucional, y oye, substancia y resuelve cuestiones de orden meramente privado.

Teniendo en cuenta estas dificultades el señor Vallarta, propuso una nueva forma de procedimiento, como es de verse en el siguiente párrafo de su estudio:

«Como principio fundamental en la materia, debía consagrarse éste: La Federación no entra en concurso; principio que aunque á primera vista parezca una paradoja, no lo es, como no lo fué cuando por primera vez la jurisprudencia moderna proclamó la máxima de que «el acreedor hipotecario no entra en concurso;» y al lado de ese principio debiera consignarse la doctrina de que en el concurso en que la Federación esté interesada, sus tribunales, ejerciendo la jurisdicción atractiva que les pertenece, deben avocarse sólo el conocimiento del negocio que motive ese interés, resolviendo ellos todas las cuestiones que con él se ligen; pero dejando expedita la jurisdicción ordinaria para que siga conociendo de todos los otros asuntos del concurso, y no quedando inhibida, mientras la ejecutoria federal no se pronuncie, sino de aquel negocio del interés de la Federación.»

La Comisión estudió cuidadosamente esta nueva teoría, y encontró inadmisibles el principio de que la Federación no entra en concurso, supuesto que forzosamente concurre con los demás acreedores al reparto de los bienes que por

cesión voluntaria ó por quiebra declarada dejaron de pertenecer al fallido. Los acreedores comunes, con el auxilio de la justicia ordinaria, y el Fisco con el de la Federal, se aplicarán en el grado y cantidad que les corresponda los bienes de la masa común, y concurrirán, por lo mismo, en lo que al pago se refiera. No es, pues, exacto que la Federación no entre en concurso.

Hay aún otro fundamento de mayor importancia: No existe precepto alguno terminante que declare la preferencia absoluta de los créditos de la Hacienda pública federal; por lo contrario, las leyes 23, tít. 13, part. 5^a, 4 y 5, tít. 41, lib. 12, Nov. Rec.; 10, tít. 20, part. 3^a 9, tít. 3^o part. 5^a y otras varias, suponen la prelación de ciertos créditos de particulares sobre los del Fisco, y esto hace que la teoría propuesta vacile y claudique.

En un concurso puede haber créditos preferentes al fiscal y otros no preferentes; y en tal caso, ¿qué es lo que se avoca el Juez de Distrito? «Sólo el conocimiento del asunto federal,» dice el Sr. Vallarta; pero este asunto es esencialmente relativo, y su decisión comprometerá en todo caso los intereses particulares. En efecto, si se supone que en uno de estos juicios hay cuatro créditos, tres representados por A, B y C, y otro por el Ministerio Público federal y que el monto de los bienes alcanza apenas para pagar á uno de dichos acreedores, se tendrá la evidencia de lo expuesto; porque si el juez federal declara preferente el crédito de

la Nación y lo manda pagar íntegro, quedó de hecho resuelto cada uno de los otros asuntos; si la sentencia de los tribunales federales declara que el crédito de A es preferente al crédito fiscal, y éste á los de los otros acreedores B y C, el Juez común que resolviera en otra forma la prelación, dividiría la contigencia de la causa y provocaría conflictos de extraordinaria trascendencia.

Por estos motivos la Comisión no pudo aceptar las ideas mencionadas en toda la extensión que les diera su autor; pero como hay cuando menos una observación perfectamente fundada, que consiste en la inconstitucionalidad de las resoluciones del juez federal sobre asuntos extraños á su competencia, observación que ya se había tenido en cuenta y de la que hice mérito al ocuparme en la acumulación de autos, sí pareció oportuno dejar á la autoridad común el conocimiento del juicio universal, para que el síndico que tiene la representación legal de los acreedores, sea el que litigue contra el Fisco, ora negándole absolutamente su derecho, ora impugnando su preferencia respectó de uno ó varios de los créditos de particulares.

El Juez de Distrito no se avocará el conocimiento del negocio en virtud del fuero atractivo, ni el juez común podrá en caso alguno decidir sobre intereses federales. La Hacienda pública, aun cuando concorra con los otros acreedores, no entrará en el juicio universal, sino que secuestrados por ella los bienes del concurso, n la cantidad necesaria para cubrir su crédito,

esperará después la conformidad ó la demanda de los interesados. En este último caso, podrán continuar las actuaciones ante el juez local, quien no tendrá otra taxativa que la de no disponer de los bienes concursados hasta que la sentencia de los tribunales federales cause ejecutoria.

Tales son las determinaciones de los artículos 792 y siguientes del Código federal.

XXXII

DEL JUICIO DE SUCESIÓN

Las razones expuestas en el capítulo anterior determinaron para los juicios hereditarios una legislación semejante á la de los concursos, con las diferencias exigidas por la naturaleza de esta clase de negocios.

La Nación puede ser heredera universal, y en tal caso la competencia de los Tribunales federales es indiscutible; pero puede también heredar en concurrencia con particulares, y entonces podría sobrevenir un conflicto que no tuviese solución legal.

El principio de que la Hacienda pública no entra en los juicios universales aleja este peligro, sin que por ello sufra quebranto alguno el interés particular, pues la testamentaria sigue sus trámites ante el juez común, á la vez que el fisco promueve ante la autoridad federal, en juicio sumario y con citación y audiencia del al-

bacea, las declaraciones que exclusivamente conciernen al primero.

Si se trata de un intestado en el Distrito ó Territorios en que deba suceder la Hacienda pública, el juez común será competente para la radicación del juicio y para todos sus trámites hasta la declaración de heredero, en los términos de los arts. 3,634 y 3,635 del Código civil de dichas Entidades, y la razón es obvia: al juez local corresponde decidir si hay ó no herederos, y sólo cuando no los hay entran los bienes al dominio del Estado porque son vacantes.

Respetando sin embargo la Comisión, los principios adoptados en el Código civil referido, se limitó á disponer que, expedida la declaración de heredero en favor de la Hacienda pública, pase el expediente al Juzgado de Distrito para la toma de posesión y demás efectos, con lo cual no hizo más que repetir lo dispuesto en el artículo 2º de la ley de 31 de Diciembre de 1855.

XXXIII

DEL JUICIO DE AMPARO

La materia más ardua y trascendental de la legislación federal es la del amparo, ya por los extensos límites que le fijaron los artículos 101 y 102 de la Constitución, ya por su carácter esencialmente nacional, que no suministra otros precedentes que los principios de nuestro derecho público y las enseñanzas de la experiencia;

Para la resolución de las difíciles cuestiones que este punto entraña, la Comisión consultó el parecer de personas autorizadas, y además el Señor Secretario de Justicia designó al Sr. Lic. Eduardo Novoa, antiguo Magistrado de la Suprema Corte y especialista muy distinguido en Derecho Constitucional, para que la auxiliara en el estudio de este capítulo.

Este letrado presentó un proyecto de reformas á la ley relativa de 14 de Diciembre de 1882, su proyecto que fué minuciosamente discutido y aceptado en los términos que aparecen en los arts. 745 y siguientes del Código Federal; presentó igualmente una extensa exposición de su proyecto, que me propongo extractar en seguida.

Como la interpretación viciosa de ciertos conceptos ha dado lugar á insistentes controversias, á la vez que al establecimiento de bases que fallean el pensamiento constitucional, ha sido ahora necesario fijar de un modo terminante la naturaleza del amparo, llamándolo juicio, como realmente lo llama la Constitución, y procurando sostener este carácter en todo el capítulo. Así quedarán extinguidas las discusiones sobre si el amparo es un recurso principal, accesorio ó subsidiario, y no tendrán razón de ser las consecuencias que de semejantes dudas se derivan.

El artículo 746 restringe la acción de amparo á la parte agraviada, en acatamiento al precepto del artículo 102 de la Constitución, y explica con claridad que esta parte es la persona en cuyo perjuicio se ha violado una garantía individual.