
EJECUCION DE SENTENCIAS DE AMPARO CONTRA EL ERARIO
POR DEVOLUCION DE CONTRIBUCIONES.

¿Las rentas públicas pueden ser embargadas? ¿Puede decretarse el apremio contra el Erario?—Interpretacion de los artículos 72, fracciones VII y VIII, y 119 de la Constitucion.

Diversas personas, que habian obtenido amparo contra el pago de contribuciones ó impuestos decretados por los Estados ó la Federacion, ocurrieron á la Suprema Corte, vistas las resistencias que las oficinas de Hacienda oponian para devolver lo que indebidamente habian percibido, pidiéndole que dictara órdenes apremiantes á fin de que sus ejecutorias se cumplieran.—Discutido este asunto en las audiencias de los dias 8, 9 y 14 de Abril de 1879, el C. Vallarta fundó su voto en las siguientes razones:

Considero importante y de muy graves consecuencias el negocio con que se acaba de dar cuenta, y no estoy conforme con los pedimentos del señor Fiscal, que consultan se devuelva al inferior este expediente para que proceda á ejecutar la sentencia de esta Corte de 22 de Noviembre de 1875, como lo manda la ley de 20 de Enero de 1869.

En esta ocasion se trata de hacer un embargo en las rentas del Estado de Veracruz, por una cantidad bien

pequeña por cierto; pero como la resolucion que se va á dictar será el precedente que se siga en los otros negocios semejantes que existen ya en la secretaría de este Tribunal y en los que en lo sucesivo ocurran, no es el interes pecuniario que aquí se versa, sino la cuestion de principios la que da importancia á este asunto.

En los negocios de la naturaleza del presente, se trata, como he dicho, de que las ejecutorias en juicios de amparo contra el Erario local ó federal se lleven á efecto con los apremios que establece el art. 20 de la ley de 20 de Enero de 1869, considerando á los Estados, á la Union misma, comprendidos en el precepto de ese artículo. ¿Es esto posible? ¿Es constitucional? ¿Se pueden en alguna vez decretar providencias de apremio contra el Erario para obligarlo por la fuerza á pagar lo que debe? Hé aquí las cuestiones que hay que resolver y que yo paso á examinar.

Poco es necesario meditar para comprender que consideraciones más altas que las que el derecho civil invoca para autorizar el embargo, la via de apremio contra los bienes de un particular, hasta despojándolo de toda su fortuna y poniéndolo en concurso, son las que han inspirado á la ley constitucional en los países cultos para arreglar estas materias muy de otro modo, tratándose de Naciones ó Estados deudores. Y si bien á nadie hasta hoy ha ocurrido el absurdo de que estos puedan ser concursados cuando no paguen á sus acreedores, sí se ha pretendido que se emplee el apremio para que satisfagan ciertas deudas, sin considerar que esta pretension lleva á aquel absurdo, sin tener en cuenta que tal apremio es incompatible con la soberanía de que las Naciones gozan, sin recordar que los pagos del Erario

tienen que regularse por las prescripciones de los presupuestos, y presupuestos que á los tribunales no es lícito alterar.

No me ocuparé de refutar el absurdo de que á un Estado se le pueda concursar. El concurso para las Naciones sería su muerte, y sería inconcebible que los tribunales de un país despojase á este, no ya de sus atributos soberanos, sino de su vida misma, poniendo á disposición de sus acreedores las rentas con que todos los servicios públicos se retribuyen. De absurdo de tal tamaño no hay ni para qué hablar; pero sí es oportuno hacer notar que á él necesaria y fatalmente lleva la teoría que voy á impugnar, la de que el Estado está sujeto á embargos ó apremios para el pago de deudas, porque desde el momento en que esta vía quede abierta para un acreedor, la justicia tiene que concederla á todos, y entonces la necesidad trae inexcusablemente el concurso.

Teoría que esas consecuencias engendra, no es aceptable; debe por precisión ser falsa. Para analizarla en todas sus relaciones, es necesario someterla al imperio de la ley constitucional, porque solo esta ley que fija las atribuciones de los poderes públicos, nos puede decir si los tribunales tienen facultades de embargar al Erario, con ó sin limitación alguna, pudiendo ó no llegar con esos embargos hasta el concurso. Y aunque desde luego salta á la vista la reflexión de que una Constitución que provee de medios de conservación y de defensa para la existencia de un país, sería insensata si diera á algún poder público la facultad de matar á un pueblo en su soberanía, es bueno no contentarse con esa reflexión general, sino descender á los pormenores de un análisis minucioso.

Creo que las conclusiones que quiero afirmar, parecerán más sólidas, si en mi estudio comprendo no solo á nuestra Constitución, sino á la de países que tenemos con razón, como modelos. Me permito, pues, comenzar ese estudio, diciendo lo que en Inglaterra y en los Estados-Unidos disponen las leyes en materia de embargos de las rentas públicas.

Enumerando Blackstone las prerogativas de la Corona, asienta que “ninguna acción, ningún procedimiento se puede intentar contra el Rey, ni aun en materias civiles, porque ningún tribunal tiene jurisdicción sobre él;” pero sin que por esto los ingleses estén destituidos de remedio, en el caso que la Corona invada sus derechos, “porque si una persona tiene en materia civil alguna justa reclamación contra el Rey, este puede ser demandado en la Corte de la Cancillería, en donde el Canciller *administra justicia como materia de gracia, aunque no por apremio*. Esto es enteramente conforme con lo que enseñan los escritores de derecho público.” Y después de citar á Puffendorf, según el que un súbdito no tiene medios de compeler al soberano á cumplir un contrato, ó á pagar una deuda, concluye Blackstone con afirmar que “el fin de la demanda (que el inglés puede entablar contra el Rey) no es apremiar al soberano á cumplir el contrato, sino persuadirlo que lo haga.”¹

Los Estados-Unidos (y consultar sus leyes es para nosotros casi una necesidad, cuando queremos hacer un estudio de legislación constitucional comparada, supuesta la semejanza de nuestras instituciones con las de ese pueblo) los Estados-Unidos han adulterado en este pun-

¹ Commentaries on the laws of England—Edic. of Philadelphia 1868, vol 1, pág. 242.

to las teorías inglesas y exagerado la idea de la soberanía hasta un límite que la justicia reprueba. Mejor que decirlo yo, es oír lo que Story enseña sobre este punto: "Debe observarse que este texto (art. 3º, Sec. 2ª de la Const.) *no autoriza á tribunal alguno* para conocer de los juicios en que los Estados-Unidos sean parte, de tal modo que se pueda intentar una demanda contra ellos sin el consentimiento del Congreso. Es una máxima reconocida por el derecho de gentes que es inherente á la naturaleza de la soberanía, no ser, sin su consentimiento, arrastrada á un juicio por la demanda de un particular. Esta prerogativa es un atributo de la soberanía perteneciente á cada Estado de la Union, y fué tambien retenida por el Gobierno nacional." Y Story como Blackstone en su caso, se pregunta "si los ciudadanos americanos están destituidos de todo remedio contra los abusos del Gobierno," y por lo que hace al punto que analizo, se expresa en estos términos: "Con respecto á los contratos del Gobierno nacional, la dificultad es aun mayor, porque como él no puede ser enjuiciado sino con consentimiento del Congreso. la sola reparacion que se puede obtener, es por medio del mismo Congreso, ya sea en virtud de una ley general para que ciertas reclamaciones sean decididas por los tribunales, ya por virtud de una ley especial en favor de persona determinada. En ambos casos, sin embargo, la reparacion solo depende del Congreso y ella no puede hacerse sin su permiso. El remedio, pues, en estos casos consiste en una apelacion á la justicia de la Nacion en aquel foro, y no en una Corte de Justicia."²

A pesar de que estas teorías están aceptadas por otros

² Commentaries on the Constitution of the United States, núm. 1675 á 1677.

publicistas y consagradas en varias ejecutorias de la Suprema Corte de los Estados-Unidos y constituyen la ley en esta materia, el ilustrado comentador que acabo de citar, Story, no termina sus observaciones sobre este punto, sin reconocer la superioridad de la ley inglesa sobre la americana, sin expresar su deseo de que se reformen las constituciones de los Estados y aun la federal en el sentido de que "las demandas contra la Union ó los Estados puedan ser decididas por los tribunales, y que una vez falladas, el pago se pueda hacer por el tesoro, en virtud de la debida asignacion en el presupuesto."³

Hemos visto ya lo que las leyes inglesa y americana disponen respecto de las demandas que se intentan contra el Estado, y sabemos que el mismo Story, conocedor muy competente de los defectos de las instituciones de su país, y abogando por su reforma, se cuida mucho de proponer como tal la sumision del Estado al embargo, el pago de deudas no aprobadas por el presupuesto.—Examinemos ahora nuestra legislacion para terminar el estudio comparativo que me está ocupando.

No citaré algunas antiguas leyes españolas que reconocieron y comenzaron á consagrar la verdad de que los pueblos, aunque personas jurídicas, no pueden estar sujetos á embargos y apremios como los particulares, embargos que hacen imposible la administracion hasta municipal; no diré tampoco que en la legislacion que España nos legó, jamas se desconoció el principio de que el Estado, la Nacion, está exento de embargos decretados por los tribunales;⁴ tampoco mencionaré diversas órde-

³ Loc. cit.—núm. 1678.

⁴ Hé aquí como, hablando sobre esta materia, se expresa la *Enciclopedia española de Derecho y Administracion*. ¿Es nuevo, es inusitado en España que por deudas de la Administracion no pueda procederse ejecutivamente? Desde

nes administrativas de nuestros gobiernos nacionales, como la de 3 de Julio de 1828,⁵ que prohibian á los tribunales decretar apremios y aun dar órdenes de pago contra el Erario, ni aun á título de devolucion; á mi propósito basta invocar una ley que, expedida por el Congreso federal, es más respetable que todas aquellas órdenes. Es la de 17 de Abril de 1850.⁶ Dispone ella en su art. 1º que la Suprema Corte, en las demandas de particulares contra la Nacion, “declarará el derecho de las partes con entera sujecion á las leyes,” pero sin menoscabar las facultades que el Congreso tiene para votar los presupuestos, designar garantías para el pago de la deuda, amortizarla, etc. El art. 2º dice esto literalmente: “La Corte de Justicia no puede despachar mandamientos de ejecucion ni dictar providencias de embargo contra los

luego diremos que, cuando se trata de la alta Administracion, de la central del Estado, no creemos que á nadie le haya ocurrido que debia poder procederse ejecutivamente contra ella por los tribunales.

Y no será por falta de ocasion, porque demasiado sabido es generalmente que en los grandes conflictos porque ha pasado el país, en los ahogos del tesoro, en la imposibilidad de cubrir todas las atenciones públicas que pesaban sobre el Estado, ha habido repetidas y desgraciadas épocas en que no se han podido satisfacer obligaciones muy sagradas, ni los intereses de la deuda del Estado, ni con regularidad los sueldos de los empleados públicos. Al contrario, quedando en descubierto por estas diferentes clases de obligaciones sumas considerables, cuando se ha vuelto otra vez á la regularidad y al órden, se les ha satisfecho con valores que tenian en el mercado un precio bastante inferior al crédito que extinguian.

Y entre estas obligaciones habia algunas que tenian rentas ó bienes públicos hipotecados á su satisfaccion. Sin embargo, en medio de las angustias en que se vieron constituidos muchos que, á pesar de los capitales á que eran acreedores, se veian reducidos hasta la indigencia, por no cumplir el Estado con el reintegro de lo recibido, ó con el pago de los intereses estipulados, ninguno pedia ejecutivamente contra el Tesoro, ni aun contra las rentas, especialmente hipotecadas al pago, y se hubiera tenido por poco avisado ó por mal dirigido, al que por tan extraviado camino se propusiera llegar al término apetecido.” —Tomo XI, verb. «Competencia,» pág. 118.

⁵ Aunque esta órden no se encuentra en la coleccion de Dublan y Lozano, puede verse en la Recop. de Arrillaga, tomo correspondiente al año 1828, p. 211.

⁶ Coleccion de Dublan, tomo 5º, pág. 691.

caudales ó rentas públicas. Cuando de su decision se siga que debe hacer un pago el Gobierno, este lo verificará, si cabe en el presupuesto, y en caso contrario, ó cuando faltaren fondos, dará inmediatamente cuenta á las Cámaras para que los proporcionen.” Y en el art. 4º se hace extensiva esta disposicion á los tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Esa ley, como aparece de su simple lectura, es superior no solo á la americana, sino á la inglesa, la que Story tanto elogia, y en cuyo sentido desea que se reforme la de su país. En México no solo no se necesita el consentimiento del Congreso para demandar á la Nacion, sino que, conforme al Código fundamental,⁷ la Suprema Corte decide y falla esa demanda conforme á las leyes, con estricta justicia y no como materia de gracia, como lo hace la Corte de la Cancillería en Inglaterra. En este punto nuestra legislacion está, pues, muy más adelantada que en aquellos países. Pero tratándose de embargos, la ley mexicana, como la inglesa y la americana, los prohíbe expresamente, reputándolos un atentado contra la buena administracion pública, una invasion del Poder Judicial en las atribuciones del Legislativo.

Pero tener una ley más perfecta, más justa que las extranjeras, con las que se pueda comparar, no basta para poder resolver, conforme á ella, los negocios de que nos ocupamos, porque si esa ley no estuviese ya vigente, si ella no fuere constitucional, este Tribunal no podria ni citarla. Debo por este, ante todo, poner fuera duda el vigor de esa ley, demostrando además, que ella no es más que la reglamentacion de las prescripciones constitucionales vigentes.

⁷ Art. 98 de la Const. federal.

Esa ley se expidió por el Congreso federal en observancia y para el mejor cumplimiento de los preceptos de la Constitución de 1824 que entonces regia. Esta Constitución enumeraba, entre las facultades exclusivas del Congreso, las siguientes: "*VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos. . . . determinar su inversión. . . . IX. Contraer deudas sobre el crédito de la Federación y designar garantías para cubrirlas. X. Reconocer la deuda nacional y señalar medios para consolidarla y amortizarla.*"⁸ Y de estos preceptos, la ley de 17 de Abril dedujo con razón que el Poder Judicial invadiría las facultades del Legislativo, si él aumentara los *gastos generales*, incluyendo en el presupuesto, por medio de embargos, pagos de deudas que él no autoriza; si con *autos de exequendo* mandara pagar la deuda nacional en todo ó en parte; esa ley consideró que la administración llegaría al caos, si los tribunales siguiendo la vía de apremio contra el Erario, dejaran sin pago los servicios públicos más urgentes, disponiendo de las rentas para satisfacer á acreedores, y ella prohibió todo eso de la manera más completa. Con esto obsequió no solo los preceptos constitucionales, sino las indicaciones más claras del buen sentido.

Nuestra Constitución vigente, la de 5 de Febrero de 1857, no solo no contiene nada que sea contrario á los preceptos que he copiado de la de 1824, sino que por el contrario los consagra, casi reproduciéndolos con las mismas palabras. Efectivamente, las fracs. VII (hoy VI, letra A el art. 72 reformado) y VIII del art. 72 de la actual Constitución de 1857, son concordantes de aquellas fracciones VIII, IX y X, del art. 50 de la de 1824.— Dicen

⁸ Art. 50 de la Const. de 1824.

esos preceptos del art. 72, que el Congreso tiene facultad: "*VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación. . . . é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo. VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para mandar reconocer y pagar la deuda nacional.*" La lógica sola, sin necesidad de ley alguna, deduce estas consecuencias de esos preceptos: luego los tribunales no pueden alterar los presupuestos, incluyendo en el de egresos pagos ó devoluciones que no autoriza ninguna de sus partidas: luego los tribunales no pueden *mandar pagar* ni toda ni siquiera una parte de la deuda nacional, sin que el Congreso así lo disponga, despues de calcular si ese pago es compatible con la retribucion de otros servicios que ningún país culto puede posponer á otras atenciones, despues de saber si el pueblo está en condiciones de soportar el recargo en el impuesto que se necesite para que el Erario tenga fondos de que pagar. La ley de 17 de Abril de 1850, es, pues, no contraria, esta extrema conclusion es forzosamente aceptable, sino concordante, reglamentaria de los preceptos que acabo de analizar de la Constitución de 1857.

Ahora bien, como despues de esa fecha ninguna ley se ha expedido que derogue, modifique ó altere la tantas veces citada de Abril de 1850, es clarísimo, es evidente que ella hoy conserva todo su vigor. Demostrar esto, aquí, en este Tribunal, es enteramente inútil; porque su práctica diaria, lo que él hace, es un testimonio irrefragable de esta verdad: á falta de leyes orgánicas de la actual Constitución, debe recurrirse á las anteriores expedidas en tiempo de la Constitución de 1824, para apli-

carlas en todo aquello que no pugne con las prescripciones del Código fundamental vigente. Un solo hecho entre mil que podría citar, pone á esa verdad fuera de toda duda: por falta de ley orgánica de los tribunales federales posterior á 1857, esta Suprema Corte administra justicia conforme á las leyes de 14 de Febrero de 1826, y de 22 de Mayo de 1834. Ante este elocuentísimo hecho, es inexcusable el reconocimiento del pleno vigor de la ley de 17 de Abril de 1850. La lógica, la práctica y la razón, apoyan de consuno esta verdad.

Pero ¿puede la tantas veces citada ley de 17 de Abril de 1850 tener aplicacion en el recurso de amparo? Esa ley, que ni conoció esta benéfica y liberal institucion, ni menos, en consecuencia, pudo tenerla presente en las prohibiciones que estableció, ¿puede impedir que una sentencia de amparo produzca su efecto natural, el de restituir las cosas al estado que tenían antes de violarse la Constitucion? Para responder negativamente á estas preguntas; para sostener que ante el fin supremo del recurso de amparo, la reparacion de los efectos de la violacion de las garantías, debe aun aceptarse la necesidad de embargar las rentas públicas, se puede invocar, se invoca de hecho la ley de 20 de Enero de 1869, que en sus artículos del 18 al 23, establece el procedimiento que se debe seguir en la ejecucion de las sentencias en este recurso; determinando el apremio que se puede decretar contra la autoridad responsable y su inmediato superior, apremio que llega hasta el empleo de la fuerza pública "si el caso lo permite," dice la ley, hasta el encausamiento de la autoridad y su superior, y todo esto sin hacer excepcion alguna en favor del Erario, cuando para reponer las cosas al estado que tenían antes de violarse

la Constitucion, haya necesidad de obligarlo á devolver alguna cantidad que haya percibido anticonstitucionalmente, y que no quiera ó no pueda reintegrar. Esta ley, se dirá, deja sin aplicacion en los casos de amparo, la de 17 de Abril de 1850, porque ella es posterior á esta, porque es la orgánica del recurso de amparo. A la ley de 1869 y no á la de 1850, hay, pues, que atenerse exclusivamente. Creo haber presentado en toda su fuerza la argumentacion á que procuro dar respuesta.

Aunque no es enteramente exacto que la ley de 1850 no conociera la institucion del amparo, porque el art. 25 de la Acta de Reformas de 21 de Mayo de 1847 ya hablaba de tal institucion,⁹ yo no entraré en esta cuestion histórica que tiene poca importancia para la jurídica que analizo. Doy por cierto, pues, que aquella ley no haya tenido en cuenta á nuestro recurso de amparo, y voy á ocuparme de la objecion que acabo de enunciar.

Más de una regla de interpretacion de las leyes podría yo citar para concordar las dos que me ocupan, y probar que la de 1869 no puede ser derogatoria de la de 1850; pero abandono como inútil esa tarea, porque á la altura que en mi estudio he llegado, otro es el punto que hay que considerar, punto cuya resolucion es decisiva y concluyente y que prejuzga el de esa concordancia de leyes. Ese punto es este: ¿Es conforme á los preceptos

⁹ Dice esto ese artículo: « Los tribunales de la federacion ampararán á cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservacion de los derechos que le concedan esta Constitucion y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federacion, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales á impartir su proteccion en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaracion general respecto de la ley ó del acto que lo motivare. »— Coleccion de Dublan, tomo 5º, pág. 277.— Véase sobre este punto al Sr. Lozano en su obra « Tratado de los derechos del hombre, » páginas 417 á 427, en donde está expuesta esta materia con acierto y claridad.