

en otra de las subalternas del ramo, está obligado á dar parte inmediatamente por escrito á la oficina superior, para que se remedie el mal; pero si se tratare de sospechas fundadas de mal manejo, suspenderá en sus funciones, bajo su responsabilidad al empleado poniendo á otro en su lugar en calidad de provisional, y dando cuenta desde luego de lo ocurrido, al inmediato superior.»

Es conveniente notar que por real cedula está ordenado que siempre que se observe que algun empleado de hacienda haga gastos superiores á los que pueden hacerse con arreglo al sueldo que disfruta, debe procederse á practicar la correspondiente averiguacion, para cerciorarse de la conducta del empleado, porque en verdad hay un indicio desfavorable en tal caso, en contra del empleado.

Parece tambien fuera de duda que esta disposicion debe comprender no solo á los empleados de hacienda sino á todos los que tengan manejo de intereses públicos. ¡Cuanto abusos se habrian atajado si se hubiera observado esta disposicion con alguna severidad! ¡Cuan saludable sería su observancia en la práctica!

«En las oficinas de Hacienda, ya sean de recaudacion ó de distribucion, no habrá mas que una sola caja, en la cual se reunirán todos los fondos que ingresen á ella, pues aunque estos sean de diversa naturaleza, la cuenta expresará lo que corresponde á cada uno.»

CAPITULO XXIX.

DEL PROCEDIMIENTO GUBERNATIVO.

“Es el poder administrativo ora *activo*, ora *contencioso*, y ejerce actos ya de *imperio*, ya de *jurisdiccion*, porque unas veces se presenta en forma de *accion*, y otras con los caracteres de *juicio*.

Hemos hablado hasta aquí de su *potestad* ó de los actos de *puro mando*, y ahora cumple á nuestro propósito estudiar el tercer objeto del derecho administrativo, ó sea el *procedimiento*, y sobre todo la *jurisdiccion* administrativa.

El oficio de la administracion es ejecutar las leyes de interés comun, unas veces de su propio movimiento, otras requerida ó á peticion de parte, y otras en fin despues de un debate contradictorio, guardando ciertas formas y solemnidades del derecho que preparan una decision ejecutoria ó una verdadera sentencia.

Los actos de imperio, las cosas de pura gracia, y en fin, todo lo que emana del poder discrecional ó prudente arbitrio de la administracion, no exigen por regla general trámites rigurosos sopena de nulidad. La autoridad se informa, examina y decreta; tres períodos de la instruccion breve y sencilla que lleva el nombre de *vía gubernativa*. La informacion equivale al procedimiento en materia litigiosa: el exá-

men á la discusion oral ó escrita, y el decreto á la decision ó sentencia.

Aunque de ordinario no se requieren mayores formalidades, hay casos de excepcion en que las leyes ó los reglamentos prescriben diligencias necesarias á la validez de los actos, como la publicidad, la notificacion, la audiencia de los interesados, la consulta prévia.....etc.; y entonces son trámites tan esenciales que su omision vicia el procedimiento administrativo y abre la puerta al recurso contencioso.

Es un deber de las autoridades del órden administrativo prestar atento oido á las quejas, satisfacer las justas reclamaciones, remediar los abusos, favorecer los proyectos de mejoras locales, despertar el celo de las corporaciones públicas, y en fin hacer todo el bien posible resolviendo de plano los negocios leves, y los graves prévia la instruccion de expediente gubernativo sucinto y poco dispendioso. Todo lo que lisa y llanamente se pueda ordenar en audiencia verbal, no conviene reducirlo á escritura. La administracion ha de ser pronta y expedita, poco amiga de fórmulas dilatorias y consejos impertinentes: indague la verdad con sencillez, y sin aparato de juicio consulte la razon, la equidad, la prudencia y el bien general. La economía de tiempo y dinero es deuda sagrada que engendra amor y respeto y obliga á la obediencia.»

...Cuando la administracion procede habiendo oposicion de parte toma de la jurisdiccion ordinaria la forma; pero en la esencia sus actos son verdaderamente administrativos. Los tribunales, las pruebas documentales y de testigos, la defensa en estrados, la publicidad de los juicios y otras solemnidades propias del derecho comun, son medios de asegurar el acierto en la resolucion final de las controversias que se muevan entre el estado y los particulares, facilitando la audien-

cia de los agraviados y esclareciendo la verdad con maduro consejo, y puras cautelas contra la arbitrariedad de los ministros. Jurisdiccion perfecta es la ordinaria encomendada á jueces y magistrados que aplican la ley sin intervencion del Gobierno; y no por la intervencion de estos magistrados en resolver respecto de decisiones administrativas cuando hay accion ejercida por alguna parte interesada, puede entenderse menoscabada la autoridad administrativa, ni la potestad de cumplir y hacer cumplir las leyes que están por la constitucion expedidas al poder Ejecutivo.

La intervencion de cualquiera autoridad extraña en los actos reservados al poder ejecutivo, turbaria el concierto entre los poderes constituidos. Si fuesen los jueces ordinarios llamados por la ley á sentenciar las demandas y reclamaciones promovidas por el interes particular contra el interes público, sus fórmulas lentas y protectoras, su natural propension á decidir conforme á los preceptos de derecho estricto y no segun las leyes de la equidad, y la misma inflexibilidad de sus juicios, entorpecerian la marcha rápida y blanda de la administracion, comprometiendo á cada paso la existencia de la sociedad con la interrupcion frecuente de los servicios mas importantes para la seguridad del Estado. Pero ya en otro lugar se ha dicho que los jueces no deciden ni pronuncian resoluciones sobre el acto administrativo en sí mismo, sino sobre la reclamacion del quejoso y sobre la justicia que este tenga para someterse ó no á la resolucion administrativa.

Difiere mucho en esta materia la República mexicana de otras naciones en que el procedimiento gubernativo constituye en determinados casos un verdadero juicio, con sus debates sostenidos ante tribunales especiales que conocen de lo contencioso administrativo. Y esta diferencia procede de que en otros paises el poder judicial no es un poder independien-

te y con existencia propia, sino derivada del poder Ejecutivo, y como complementario de este.

Considerado el poder judicial en semejante condicion es á todas luces evidente la conveniencia de que los actos administrativos y las consecuencias de estos no sean juzgados por el poder judicial sino por los tribunales á quienes se inviste de una jurisdiccion especial para estos juicios y siempre con sujecion al supremo magistrado depositario del poder ejecutivo.

Como en la República la division de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial es real y verdadera, no hay razon para el establecimiento de tales tribunales, ni de un fuero especial. Y siempre que el interesado en un negocio no está conforme con alguna resolucion administrativa ocurre al tribunal competente para hacer valer sus derechos.

Pero no hay duda alguna en asentar como regla invariable que antes que ocurrir á un juicio se deben presentar á la respectiva autoridad, y á su respectivo superior los datos y razones en que funde la justicia de su reclamacion el interesado, porque se evitarán dilaciones y dificultades en los negocios, si la autoridad en vista de esos datos y razones arregla sus providencias á las leyes y á la equidad.

De la facultad económica-coactiva.

Cuando la autoridad persigue á un deudor á la hacienda pública y exige el pago de algo que es debido al erario, generalmente está armada de la potestad económico-coactiva que consiste en obligar al deudor á satisfacer su adeudo, llegando el agente de la autoridad á apoderarse de bienes del deudor y hacer trance y remate de ellos, sin necesidad de

intervencion de otra autoridad ninguna y ¡menos aun de la judicial.

Un poder tan importante es en muchos casos peligroso; pero en verdad es tambien necesario en diversas ocasiones, porque ni la mas simple recaudacion sería practicable, si en el ejercicio de sus funciones hubiera de estrellarse contra la resistencia de los deudores.

El ejercicio de la facultad económico-coactiva es justo, y así se comprende fácilmente, cuando se refiere á adeudos que por ninguna causa puedan disputarse ni en todo ni en parte. Cuando se cobra una contribucion, ni el recaudador puede excederse, ni el causante alegar que no está obligado al pago, y si error hay en alguna operacion aritmética muy fácil y sencillo es rectificarlo. En caso semejante la cobranza verificada con sus recargos y gastos por medio de la facultad económico-coactiva no tiene inconveniente alguno y es absolutamente necesaria.

Mas cuando se trata de alguna deuda procedente por ejemplo, de un contrato, en que el deudor alega una excepcion ó tal vez el contrato no se ha cumplido, el derecho del fisco no es ya tan claro que no admita réplica ni discusion y en este caso el ejercicio de la facultad económico-coactiva no es ya tampoco tan sencillo como antes, ni de una indisputable justicia.

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

El antiguo principio forense, la hacienda pública no litiga despojada, acaso tengo en esta materia una aplicacion mas oportuna que en otros muchos casos. Y á la verdad el aseguramiento es muy justo en los casos antes referidos para

evitar que declarando judicialmente á la hacienda pública el derecho de cobrar se encuentre sin posibilidad de hacerlo.

En todo caso, el aseguramiento debe verificarse de manera que no ocasione perjuicio alguno al deudor, porque procediendo de otra manera se le causaria un daño injusto si al fin resultara que no debia pagar, ó que en alguna manera su resistencia habia sido fundada y legítima. Para conseguir este fin lo mas conveniente será dejar los bienes que sirvan para el aseguramiento en depósito del mismo deudor, quien de esta manera no resentirá daño ninguno.

Autorizan las leyes hasta la clausura de los establecimientos mercantiles en caso de resistencia, y en verdad que no puede ser mas imprudente de lo que es semejante disposicion. Nunca las leyes, ni á título de pena ó de apremio, deben dar muerte á la produccion, porque todo acto de este género redundará en perjuicio de la riqueza pública. Si el deudor obra mal y merece una pena, su pena es pecuniaria y debe exigirse de manera que no produzca un mal para la sociedad que acabaria en sí misma si á fuerza de penas exageradas, se encontrara un dia con que no habia ya contribuyentes. Estas leyes por mas que estén vigentes deben atenuarse en sus efectos por una práctica prudente y racional, teniendo presente que la época en que se dictaron no fué acaso la de mas libertad en México.

La regla que en el ejercicio de la facultad económico-coactiva ofrece mayor seguridad es segun lo que antes se ha indicado, la siguiente: el ejercicio de dicha facultad es lícito y debido cuando el adeudo que se cobra procede de causa que no ofrece duda alguna como cuando se trata de contribuciones; desde el momento en que aparezca alguna duda respecto de la causa de la deuda y el deudor reclama su derecho, la facultad económico-coactiva debe reducirse al ase-

guramiento de bienes bastantes para cubrir el adeudo y el fasunto debe pasarse á la decision de los tribunales. En cualquier otro caso seria absolutamente injusto é ilegítimo el ejercicio de la facultad referida.

El juicio ejecutivo en el fuero comun es el mejor término de comparacion para el procedimiento económico-coactivo y las prácticas forenses en dicho juicio quizá sirvan muy bien de explicaciones para las prácticas administrativas en el procedimiento referido.

Innecesario parece advertir que la hacienda pública de la federacion tiene su fuero especial, conforme á los preceptos constitucionales, y en virtud de él, son los Juzgados de Distrito los Tribunales de Circuito y la Suprema Corte de Justicia quienes conocen en esta clase de negocios.

La ley de 20 de Enero de 1837, reglamento de 20 de Noviembre de 1838 y la ley de 11 de Diciembre de 1871 son las que rigen en cuanto al ejercicio de la facultad económico-coactiva.

Ejercen la facultad económico-coactiva los funcionarios que se expresan en el art. 1º de la ley citada, de 20 de Enero de 1837.

Se declaran autorizados, dice la ley, los ministros de la Tesorería general de la República, los gefes principales de hacienda de los departamentos, los administradores, y en general todo empleado encargado de la cobranza de las rentas, contribuciones y deudas del erario, con responsabilidad directa pecuniaria, para ejercer las facultades económico-coactivas, á fin de hacer efectivas su recaudacion y el cobro de los créditos pendientes ó que en adelante se causaren, sin ingerirse por esto en la jurisdiccion contenciosa que corresponde á los jueces que hasta aquí la han ejercido, ó la ejerzan en lo sucesivo legalmente.

«Para evitar dudas sobre los límites á que se sujeta la facultad coactiva se declara, que solo se entenderán por contenciosos aquellos puntos en que fundadamente se dude sobre la aplicacion de la ley al caso particular que se versee, ó en que sean forzosas las actuaciones judiciales, como en las causas del contrabando, y en las que se dispute la paga ó adeudo de una cantidad que por su origen, por la cuota, ó por la variacion de tiempos y circunstancias, ofrezca motivo fundado de dudar sobre la aplicacion de la ley; no debiendo por consiguiente calificarse los asuntos de contenciosos solo porque las partes contradigan ó resistan el pago; lo que hacen muchas veces con el único objeto de dilatarlo.

Las facultades económico-coactivas se extienden á realizar las cobranzas por medio de apremios, haciendo cerrar las casas de giro ó trato porque se hubiesen causado los adeudos, y cuando esto no fuere bastante ó practicable, por el de embargos; pero ningunas providencias coactivas tendrán lugar, sino tratándose de deudas líquidas como son las de alcances que ya lo estén, las de alcabalas, contribuciones y otros ramos en que legalmente se hayan convenido términos ó señalado plazos para el pago; pues en estos y en los demás casos en que el derecho fiscal sea claro é indudable conforme á las leyes y disposiciones vigentes, los empleados de hacienda á quienes se comete la potestad coactiva deberán verificar la cobranza, tomando por sí mismos las providencias necesarias hasta la de embargo, con total inhibicion de las autoridades judiciales y de cualquiera otra, sin que á pretexto de las contradicciones y recursos que se hagan, puedan llamarse contenciosos los asuntos hasta despues de haber satisfecho, á lo ménos en la calidad de que se trate.

Siempre que por cualesquier título ó derecho se deba á la hacienda pública alguna cantidad de caudales, bienes ó efec-

tos, ó luego que se cumpla cualquier término ó plazo en que algun causante ó deudor deba enterarla y no lo haya verificado, el funcionario á quien toque, autorizado con la potestad coactiva, procederá á su liquidacion si no estuviere hecha y fuere de su resorte, ó pidiéndola á quien corresponda, y proveerá mandamiento de notificacion motivándolo en el origen y cuantía de la deuda para que por sí mismo, ó por el empleado de su oficina ó persona que comisione al efecto, se pase á la casa del deudor á notificarlo en su propia persona, si se encontrare ó en la de cualquiera de sus dependientes que no sea menor, ni de clase doméstica, ú otro individuo que lo represente para que si dentro del tercero dia no exhibe la cantidad que se adeuda, se procederá con arreglo á lo que previene este decreto; cuya diligencia firmará el que oiga la notificacion, si supiere, con el funcionario ó comisionado que la haga, supliendo el defecto de la firma de aquel con las de dos testigos.

Si al tiempo de la ejecucion se interpusiese algun recurso de tercero alegando derecho á los bienes ejecutados, se elegirán otros, y si no los hubiere, se trabará la ejecucion siempre en los reclamados, y el juez oportunamente hará la debida calificacion.

Si los bienes secuestrados fuesen de cómoda y fácil conduccion, se trasladarán por cuenta del deudor á los almacenes de la aduana ú oficina que esté á cargo del funcionario coactor para que allí se depositen, y cuando no puedan trasladarse, el ejecutor nombrará depositario abonado que los guarde y mantenga á disposicion del juez que deba conocer del negocio, y bajo la responsabilidad del mismo ejecutor, mientras el juez no disponga de ellos.

Cesando aquí las funciones que en uso de la potestad económico-coactiva deben ejercer los recaudadores de rentas,