

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?—Interpretación de los artículos 72, fracciones VII y VIII, y 119 de la Constitución.*

*Diversas personas, que habían obtenido amparo contra el pago de contribuciones ó impuestos decretados por los Estados ó la Federación, ocurrieron á la Suprema Corte, vistas las resistencias que las oficinas de Hacienda oponían para devolver lo que indebidamente habían percibido, pidiéndole que dictara órdenes apremiantes á fin de que sus ejecutorias se cumplieran.—Discutido este asunto en las audiencias de los días 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 ocasión se trata de hacer un embargo en las rentas del Estado de Veracruz, por una cantidad bien pequeña por cierto; pero como la resolución 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 interés pecuniario que aquí se versa, sino la cuestión 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 artículo 20 de la ley de 20 de Enero de 1869, considerando á los Estados, á la Unión 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 vía 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 éstos puedan ser concursados cuando no paguen á sus acreedores, si se ha pretendido que se emplee el apremio para que satisfagan ciertas deudas, sin considerar que esta pretensión 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 despojasen á éste, 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 si es oportuno hacer notar que á él necesaria y fatalmente lleva la teoría que voy á impugnar, la de que el Estado está tujeto 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 sólo 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 sólo 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 prerrogativas 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, éste 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.»<sup>1</sup>

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 punto las teorías inglesas y exagerado la idea de la soberanía hasta un limite que

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

la justicia reprueba. Mejor que decirlo yo, es oír lo que Story enseña sobre este punto: «Debe observarse que este texto (artículo 3.º, Sección 2.ª de la Constitución) *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 prerrogativa es un atributo de la soberanía perteneciente á cada Estado de la Unión, y fué también 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 reparación 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 reparación sólo depende del Congreso y ella no puede hacerse sin su permiso. El remedio, pues, en estos casos consiste en una apelación á la justicia de la Nación en aquel foro, y no en una Corte de Justicia.»<sup>1</sup>

A pesar de que estas teorías están aceptadas por otros 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 Unión 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 asignación en el presupuesto.»<sup>2</sup>

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 sumisión del Estado al embargo, el pago de deudas no aprobadas por el presupuesto.—Examinemos ahora nuestra legislación 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 administración hasta municipal; no diré tampoco que en la legislación que España nos legó, jamás se desconoció el principio de que el Estado, la Nación, está exento de embargos decretados por los tribunales;<sup>3</sup> tampoco mencionaré di-

<sup>1</sup> Commentaries on the Constitution of the United States. núm. 1.675 á 1.677.

<sup>2</sup> Loc. cit.—núm. 1.678.

<sup>3</sup> He aquí como, hablando sobre esta materia, se expresa la «Enciclopedia española de Derecho y Administración.» «Es nuevo, es inusitado en España que por deudas de la Administración no pueda procederse ejecutivamente? Desde luego diremos que, cuando se trata de la alta Administración, de la central del Estado, no creemos que á nadie le haya ocurrido que debía poder procederse ejecutivamente contra ella por los tribunales.

Y no será por falta de ocasión, porque demasiado sabido es generalmente que en los grandes conflictos por que 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 orden se les ha satisfecho con valores que tenían en el mercado un precio bastante inferior al crédito que extinguían.

Y entre estas obligaciones había algunas que tenían rentas ó bienes públicos hipotecados á su sa-

versas órdenes administrativas de nuestros gobiernos nacionales, como la de 3 de Julio de 1828,<sup>1</sup> que prohibían á los tribunales decretar apremios y aun dar órdenes de pago contra el Erario, ni aun á título de devolución; 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.<sup>2</sup> Dispone ella en su artículo 1.º que la Suprema Corte, en las demandas de particulares contra la Nación, «declarará el derecho de las partes con entera sujeción 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 artículo 2.º dice esto literalmente: «La Corte de Justicia no puede despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los caudales ó rentas públicas. Cuando de su decisión se siga que debe hacer un pago el Gobierno, éste 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 artículo 4.º se hace extensiva esta disposición á los tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Esa ley, como aparece de su simple lectura, es superior no sólo 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 sólo no se necesita el consentimiento del Congreso para demandar á la Nación, sino que, conforme al Código fundamental,<sup>3</sup> 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 legislación 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 administración pública, una invasión 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 podría ni citarla. Debo por éste, ante todo, poner fuera de duda el vigor de esa ley, demostrando además, que ella no es más que la reglamentación de las prescripciones constitucionales vigentes.

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 regía. 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.»<sup>4</sup> 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 ad-

ministración. Sin embargo en medio de las angustias en que se vieron constituidos muchos que, á pesar de los capitales á que eran acreedores, se veían reducidos hasta la indigencia, por no cumplir el Estado con el reintegro de lo recibido, ó con el pago de los intereses estipulados, ninguno pedía 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.

<sup>1</sup> Aunque esta orden no se encuentra en la colección de Dublán y Lozano, puede verse en la Recop. de Arrillaga, tomo correspondiente al año 1828, p. 211.

<sup>2</sup> Colección de Dublán, tomo 5.º, pág. 691.

<sup>3</sup> Art. 98 de la Const. federal.

<sup>4</sup> Art. 50 de la Const. de 1824.

ministración 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 sólo los preceptos constitucionales, sino las indicaciones más claras del buen sentido.

Nuestra Constitución vigente, la de 5 de Febrero de 1857, no sólo 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 fracciones VII (hoy VI, letra A el artículo 72 reformado) y VIII del artículo 72 de la actual Constitución de 1857, son concordantes de aquellas fracciones VIII, IX y X, del artículo 50 de la de 1824.—Dicen esos preceptos del artículo 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, después de calcular si ese pago es compatible con la retribución de otros servicios que ningún país culto puede posponer á otras atenciones, después 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 qué pagar. La ley de 17 de Abril de 1850, es, pues, no contraria, esta extrema conclusión es forzosamente aceptable, sino concordante, reglamentaria de los preceptos que acabo de analizar de la Constitución de 1857.

Ahora bien, como después 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 aplicarlas 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 aplicación en el recurso de amparo? Esa ley, que ni conoció esta benéfica y liberal institución, 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 ántes de violarse la Constitución? Para responder negativamente á estas preguntas; para sostener que ante el fin supremo del recurso de amparo, la reparación de los efectos de la violación de las garantías, debe aún 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 ejecución de las sentencias en este recurso; determinando el apremio que se puede decretar contra la autoridad respon-

sable 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 excepción alguna en favor del Erario, cuando para reponer las cosas al estado que tenían ántes de violarse la Constitución, 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 aplicación en los casos de amparo, la de 17 de Abril de 1850, porque ella es posterior á ésta, 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 argumentación á que procuro dar respuesta.

Aunque no es enteramente exacto que la ley de 1850 no conociera la institución del amparo, porque el artículo 25 de la Acta de Reformas de 21 de Mayo de 1847 ya hablaba de tal institución,<sup>1</sup> yo no entraré en esta cuestión 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 objeción que acabo de enunciar.

Más de una regla de interpretación 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 resolución es decisiva y concluyente y que prejuzga el de esa concordancia de leyes. Ese punto es este: ¿Es conforme á los preceptos constitucionales la inteligencia ilimitada, la aplicación sin excepción que se quiere hacer de los artículos 18 al 23 de la ley de 20 de Enero? ¿No se lastima algún precepto constitucional con embargar las rentas públicas, á fin de que el Erario devuelva una cantidad pequeña ó grande, que quepa ó nó en el presupuesto, que prive ó nó á la administración de retribuir ciertos servicios públicos, más ó menos apremiantes? Porque si así fuera, de seguro que no es el embargo el apremio, el medio en este caso de reponer las cosas al estado que tenían ántes de violarse la Constitución; porque si así fuere, todos aquellos artículos de la ley orgánica deben enmudecer ante el precepto constitucional que es la ley suprema.

Y que esto es así, es decir, que hay un claro conflicto entre varios mandatos de la Constitución y aquellos artículos de la ley de Enero, entendidos en el sentido de que sean también aplicables al Erario para que devuelva lo que anticonstitucionalmente percibió, es muy fácil probarlo. He tenido ya ocasión de citar las prescripciones de la ley fundamental que declaran ser facultad exclusiva del Congreso *aprobar el presupuesto de gastos de la federación y mandar pagar la deuda nacional.*<sup>2</sup> Luego los tribunales cometerían un doble atentado contra esos preceptos aumentando por una parte el presupuesto de egresos con un gasto que él no comprende, y mandando por otra pagar una parte siquiera mínima de la deuda, porque esto no se puede hacer, según la Constitución, sino por el Congreso. Terminante y absoluto como es ese precepto constitucional, nadie, ninguna autoridad puede mandar pagar deudas más que el Congreso. La ley que otra cosa disponga, la ley que

1 Dice este artículo: «Los tribunales de la federación ampararán á cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.»—Colección de Dublán, tomo 5.º, pág. 277.—Véase sobre este punto al Sr. Lozano en su obra «Tratado de los derechos del hombre,» pág. 417 á 427, en donde está expuesta esta materia con acierto y claridad.

2 Aunque la fracción VI, letra A del art. 72 reformado enumera como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto de egresos, yo hablo en general del Congreso, porque para mi objeto, basta probar que el poder Legislativo y no el Judicial es el que únicamente puede alterar ó modificar los presupuestos.