TERCERA PARTE

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

CAPITULO I.

Disposiciones generales.

2073. El Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Hacienda ejecuta las leyes fiscales, aún contra la voluntad de los particulares, y para ello ejercita la facultad económico-coactiva determinada y reglamentada por las leyes de 20 de Enero de 1837, 20 de Noviembre de 1838, 11 de Diciembre de 1871 y demás disposiciones relativas y concordantes. (25)

2074. En términos generales, la facultad coactiva no sólo es constitucional, sino indispensable para la recaudación eficaz de los ingresos, y ya el autor de esta obra cree haberlo demostrado en los siguientes párrafos de la "Exposición de motivos del Código de procedimientos Federales" que tuvo la honra de presentar con fecha 10 de Septiembre de 1898, como resultado de la comisión que al efecto le confirió la Secretaría de Justicia é Instrucción Pública:

«El artículo 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 conjun-

ción 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 Sr. Lic. Vallarta, á pesar de que ni la Comisión, ni el autor de este memorandum, estuvieron 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 económico-coactiva, y de las leyes que la establecen y reglamentan, el Sr. 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, reagravando su rigor 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 jurisconsulto al origen del deber de pagar los impuestos, y estudia el artículo 31 de la Constitución, que dice: «Es obligación de todo mexicano: I. Defender la inde«pendencia, el territorio, el honor, los derechos é intereses de «la Patria. II. Contribuir para los gastos públicos, así de la «Federación como del Estado y municipio en que resida, de «la manera equitativa y proporcional que dispongan las le«yes.»

«También los extranjeros residentes en el país tienen la obligación de pagar los impuestos, y así lo ordena el artículo 33 de la misma Constitución, previniendo que «deben ellos «contribuir para los gastos públicos de la manera que dispon«gan 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 político, 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 en 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 Tribuna-

les, 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 solo 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, paréceme que contesto los ataques de los opositores que impugnan dicha 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 sofístico, 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 solo 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 pró 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 apremio, 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 solo 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, solo 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, busca 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 improcedencia 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.

2075. Queda fuera de duda la constitucionalidad de la facultad coactiva en lo general; pero las leyes que á ella se refieren dejan mucho que desear en sus preceptos especiales, pues expedidas por el Gobierno Central en los años de 1837 y 1838, suelen estar en abierta pugna con nuestras instituciones. Esto ha engendrado ciertas prácticas viciosas en las oficinas exactoras, que redundan en perjuicio de los particulares y en desprestigio de la administración.

2076. En efecto, se ha sostenido algunas veces que entre las facultades naturales de la Tesorería General, está la de retener una parte ó la totalidad del sueldo de un empleado á quien se le atribuye el carácter de deudor del fisco, y sin previo embargo, sin audiencia del interesado, sin procedimiento alguno que justifique semejante providencia. Otras veces, verificado el aseguramiento, la Oficina respectiva se ha empeñado en llevar adelante el remate de los bienes embargados, no obstante la oposición del deudor, quien se ve precisado á ocurrir á la Justicia Federal en demanda de amparo contra arbitrariedades de ese género. En el estudio de la legislación del ramo habrá oportunidad de señalar los preceptos que no se compadecen con la legislación actual.

2077. El art. 1º del Decreto de 11 de Diciembre de 1871 hizo extensiva el uso de la facultad coactiva al cobro de todos los adeudos fiscales en los términos prevenidos por la ley de 20 de Noviembre de 1838, quedando en consecuencia la ley de 20 de Enero de 1837 con el carácter de supletoria de la anterior que es por todo extremo deficiente. El Tesorero general, los Jefes de Hacienda, los administradores del Timbre, los de Aduanas marítimas y fronterizas, y en general todos los empleados encargados de la cobranza de las rentas, contribuciones y créditos de la Hacienda pública, están autorizados para ejercer la facultad coactiva. Art. 1º de la ley de 20 de Enero de 1837.

2078. Antes de procederse al cobro ejecutivo, es indispensable esclarecer por medio de un procedimiento de investigación, el derecho fiscal, cuando este no esté perfectamente comprobado, y liquidar el adeudo, pues sin lo primero se expondría á la Hacienda pública á una reclamación judicial incontestable, y sin lo segundo, se abriría la puerta á una excepción perfectamente justificada. (Ley de 20 de Enero de 1837.)

2079. Esclarecido el derecho fiscal y liquidado el adeudo, el