

que la Nacion me ha distinguido. Si, como bien lo siento, nunca he de poder imitar la conducta de los sabios jueces norteamericanos, que con sus "opiniones" han formado la jurisprudencia constitucional más completa de un pueblo libre, me cabe al menos la satisfaccion de haberlo procurado, y me anima la esperanza de que Magistrados más capaces que yo lo consigan.

Obsequiando indicaciones para mí respetables, he traducido los textos extranjeros que con frecuencia tengo necesidad de citar, conservando sin embargo los originales en las notas que van puestas al calce de ellos. Por lo demas, la edicion de este tomo, en nada difiere del plan y método que seguí en la del anterior, destinados como ambos están á no formar más que una obra.

México, Diciembre de 1880.

I. L. Vallarta.

CUESTIONES CONSTITUCIONALES.

AMPARO PEDIDO CONTRA LA CONTRIBUCION IMPUESTA Á LAS FÁBRICAS DE HILADOS Y TEJIDOS, POR LA LEY DE INGRESOS DE 5 DE JUNIO DE 1879.

1º ¿Puede la Comision de presupuestos alterar la iniciativa del Ejecutivo aumentando ó disminuyendo los ingresos y los egresos que en ella se proponen? ¿El dictámen de esa Comision debe sufrir los trámites á que se sujetan las iniciativas de los diputados? ¿Puede el Ejecutivo *iniciar* las contribuciones que á su juicio deban decretarse para cubrir los gastos públicos, ó la reforma contenida en la fraccion VI, letra A del art. 72 de la Constitucion limita esa iniciativa á la Cámara de diputados? Interpretacion de los arts. 65, 66 y 69 de la Constitucion, y del 70 y 72 reformados.

2º ¿En qué consiste la proporecion y equidad en los impuestos? ¿Es desproporcionada la contribucion que grava á determinada industria? ¿Es *privativa* la ley que la impone? ¿Es de la competencia de los tribunales juzgar de la proporecion del impuesto con relacion al capital? Casos excepcionales en que la pueden tener.—La resolucion del Poder Legislativo, por regla general, es decisiva en este punto, y no tiene más correctivo que el derecho electoral. ¿El impuesto excesivo ataca la libertad de la industria? Interpretacion de los artículos 4º, 13 y 32, fraccion II de la Constitucion.

3º ¿Pueden los tribunales juzgar de las teorías económicas que consagre una ley? ¿Puede reputarse inconstitucional la que decreta una contribucion injusta? A los tribunales no es lícito en el juicio de amparo más que juzgar de la conformidad ó inconformidad de una ley ó acto con determinado texto constitucional.

4º ¿Puede la Federacion imponer contribuciones directas ó indirectas, ó está limitada á decretar solo estas, perteneciendo aquellas á los Estados? ¿Cuál es el límite de la soberanía federal y de la local respectivamente en materias de impuestos? Es concurrente el poder de ambas: El de la Federa-

cion es exclusivo en los casos determinados por la Constitucion. Interpretacion de los arts. 72, letra A, fraccion VI, y 117 de esta ley.

Varios dueños de fábricas de hilados y tejidos situadas en los Estados de Tlaxcala, Coahuila y Nuevo Leon, pidieron amparo ante los respectivos jueces de Distrito contra el cobro que se les hacia de la contribucion que impuso la partida XIV de la ley de ingresos de 5 de Junio de 1879. Aunque se alegaron por cada uno de los peticionarios diversas razones en apoyo de su demanda, las fundamentales, que todos con más ó menos precision invocaron, pueden así compendiarse: 1ª, no se observaron las prescripciones constitucionales al expedir esa ley; 2ª, el impuesto decretado no es proporcional ni equitativo; 3ª, el Poder federal invade, al establecerlo, la soberanía local. Los jueces de Tlaxcala y de Coahuila concedieron el amparo, negándolo el de Nuevo Leon. —Elevadas á la revision de la Corte esas sentencias, ella se ocupó de hacerla en las audiencias de los dias 22, 24 y 26 de Noviembre. El C. Vallarta fundó su voto para negar el amparo en las siguientes razones:

I

El negocio con que se acaba de dar cuenta es, sin duda alguna, notable por más de un título. Abstraccion hecha de la contradiccion que hay en las sentencias de los jueces de Tlaxcala, Coahuila y Nuevo Leon, resolviendo unas mismas é idénticas cuestiones, el interes que suscitó en la capital y en los Estados la discusion del impuesto sobre las fábricas, el ruido que en la prensa causó el proyecto de presupuesto de ingresos, y más que todo eso, la importancia de las cuestiones constitucionales que este amparo trae al debate en este Tribunal, son motivos más que suficientes para consagrar una atencion especial á este asunto. En cumplimiento de mi deber, yo lo he estudiado concienzudamente, y siguiendo la costumbre que he observado, voy á exponer con cuanta brevedad me sea dable los fundamentos de mi voto.

Como los amparos pedidos por los fabricantes de Tlaxcala, Saltillo y Monterey contra la partida XIV del artículo 1º de la ley de ingresos, se ocupan en el fondo

de la misma materia, aunque viéndola por distintas fases, para analizarla en todas sus relaciones creo conveniente encargarme, no solo de los fundamentos en que el amparo de Tlaxcala se funda, sino tambien de los que se invocaron para apoyar los del Saltillo y Monterey, puesto que solo así se puede llegar á saber si es de verdad anticonstitucional el impuesto que se ataca en los tres amparos. Esta razon justificará el método que voy á observar, hablando no solo del negocio con que se ha dado cuenta, sino de los otros dos, que iguales á él sustancialmente, están en espera de su turno en las resoluciones de este Tribunal.

Los expedientes de amparo á que estoy haciendo referencia, comprueban que este está pedido por tres capítulos principales: 1º, porque en la expedicion del presupuesto de ingresos no se observaron los preceptos constitucionales; 2º, porque el impuesto sobre las fábricas no es proporcional ni equitativo; y 3º, porque el Poder federal no ha podido, sin invadir el régimen interior de los Estados, decretar ese impuesto. Otras razones de menos importancia se alegan á mayor abundamiento en favor del amparo; pero como ellas han sido ya consideradas por este Tribunal en otras ocasiones como insuficientes por sí solas para fundar ese recurso, yo, para no extenderme demasiado, no me ocuparé sino de aquellos capítulos de preferencia invocados por los peticionarios.

II

Los fabricantes del Saltillo y Monterey son los que mejor y con más fuerza han desarrollado la argumentación que se toma de la falta de observancia de los preceptos constitucionales, en la expedición del presupuesto de ingresos. Fijándose en la circunstancia de que la iniciativa del Ejecutivo, de 14 de Diciembre de 1878, no contiene el nuevo impuesto; observando que solo hasta que estaba para espirar el período destinado de toda preferencia al exámen y votación de los presupuestos, se trató de esa importante materia, pasando casi sin discusión en las Cámaras; haciendo notar que la Comisión, sin que precediera iniciativa, ni del Ejecutivo ni de las Legislaturas, ni de alguna diputación, fué la que propuso en su dictámen la creación de los nuevos tributos, concluyen asegurando que la ley de ingresos, que se discutió sin guardarse los trámites reglamentarios, y sin hacer la dispensa de ellos que permite el art. 71 del Código supremo, no es una ley en el sentido constitucional, porque expedida con infracción de ese Código no puede tener tal carácter, ni obliga su obediencia á los pueblos. Tal ley, en sentir de los peticionarios, adolece de un vicio notorio de nulidad, y nadie puede ser molestado en sus posesiones en virtud de ella, sin violación del art. 16 de la Constitución.

El promotor fiscal del juzgado de Monterey se encargó de dar respuesta á esa argumentación, y la dió tan satisfactoria, que nada mejor se puede decir sobre este

punto. Leo en la parte conducente ese pedimento fiscal:

«Es un hecho que los arts. 65 y 66 de la Constitución conceden el derecho de iniciar leyes: 1º, al Presidente de la República; 2º, á los diputados y senadores; y 3º, á las Legislaturas de los Estados; y también lo es que las iniciativas del Presidente de la República y las de las Legislaturas de los Estados, deben pasar desde luego á comisión, á reserva de que las que presenten los diputados y senadores se sujeten á otros trámites antes de pasar á comisión. Pero á la vez está dispuesto por el artículo 69 de la misma Constitución, que el proyecto de presupuestos que el Ejecutivo tiene el deber de mandar á la Cámara de diputados, pasará á una Comisión de cinco representantes, la cual tendrá obligación de examinar dichos documentos y *presentar dictámen sobre ellos*. Esto es lo que ha pasado en el actual Congreso. El Ejecutivo envió el proyecto de presupuesto, se nombró la Comisión que debía examinarlo, y abrió dictámen, y cuando se extendió este, siguió todos los trámites del Reglamento, hasta que llegó á ser ley, con varias modificaciones que se le hicieron en el curso de las discusiones que sufrió.»

«Cuando una Comisión dictamina examinando un proyecto, lleva en sus facultades la de emitir libremente su juicio, aprobándolo, reprobándolo ó haciéndole las modificaciones ó adiciones que estime convenientes; porque de otra manera no se concibe qué objeto tendría el estudio que hace, ni podría explicarse por qué el Ejecutivo envía el proyecto de presupuestos á la Cámara de diputados, si esta por sí ó por medio de sus Comisiones no había de tener el derecho de cambiarlo en aquellos puntos que estimare necesario hacerlo.»

«Hay una confusión muy lamentable al suponer que lo que se puso á discusión en la Cámara de diputados

fué una iniciativa ó proyecto de individuos de su seno y no el dictámen de la Comision de presupuestos. El primero debia haber sufrido todos los trámites que los quejosos quieren; en cuanto al segundo, no ha podido tener otros que los de la primera y segunda lectura y la discusion correspondiente. Y por cierto que no hay disposicion reglamentaria ni de ninguna otra clase que ordene que cuando una iniciativa haya sido modificada ó adicionada por el dictámen de una Comision, se tengan dos discusiones, la una para el proyecto y la otra para el dictámen; sino que en todos casos en nuestro parlamento, como en cualquiera otro, desde luego lo que se pone á discusion es el dictámen, como se hizo con el de la Comision de presupuestos, que disminuyó los egresos y aumentó los ingresos para el presente año fiscal.»

«Se ve, pues, que la fraccion XIV del art. 1º del presupuesto de ingresos, no ha sido una iniciativa de diputados, sino el resultado del estudio que la Comision de presupuestos hizo de la remitida por el Ejecutivo, sometida por la ley á su exámen, y por lo mismo la comprendió en el dictámen que debia extender, el que fué discutido y aprobado en los términos que previene el reglamento.»

Por estas razones cree el Promotor fiscal que el presupuesto de ingresos nació, como debia nacer, de la iniciativa del Ejecutivo; que esta se modificó, como podia modificarse, por la Comision especial de presupuestos en su dictámen; y de esas premisas deduce que habiéndose discutido y aprobado este dictámen sucesivamente en las dos Cámaras, y no habiéndole hecho el Ejecutivo observacion alguna, sino por el contrario habiéndolo promulgado, quedó elevado á la categoría de ley constitucional el mencionado presupuesto de ingresos.

En mi sentir esos razonamientos del Promotor satis-

facen por completo á las argumentaciones de los quejosos. Para sostener que debe sujetarse á los trámites de las iniciativas de los simples diputados (parte final del art. 66 de la Constitucion) el dictámen de la Comision de presupuestos, que modifica la iniciativa del Ejecutivo, ya sea creando un impuesto nuevo ó ya suprimiendo un antiguo, seria preciso rebelarse contra el tenor literal del art. 69 siguiente, que ordena á esa Comision que «examine ambos documentos (la cuenta y el presupuesto) y presente dictámen sobre ellos;» dictámen que puede cambiar sustancialmente los términos de la iniciativa, si la Comision ha de conservar su libertad de opiniones, que sin duda alguna debe tener; dictámen que lejos de ser una fórmula vana y que no sirva más que para aprobar en todas sus partes la iniciativa, es por el contrario una de las garantías que la Constitucion da al pueblo contribuyente, para que él no pague más impuestos que los que sus representantes decreten.

Pero hay más aún: los dictámenes de Comision nunca se sujetan á los trámites de las iniciativas de los diputados, sino á los que para ellas marca expresamente el art. 70. Solo cuando la opinion del Ejecutivo discrepa de la de la mayoría de las Cámaras y hace observaciones á un proyecto de ley aprobado por estas, se puede abrir un nuevo dictámen que sufra otra nueva discusion. E innegable como lo es que la Comision de presupuestos presentó dictámen sobre la iniciativa de ingresos, solo desconociendo el valor de las palabras para llamar «iniciativa de diputados» á un «dictámen de Comision,» se puede pretender que este esté sujeto á los trámites de aquella. No, no se puede interpretar la parte final del art. 66 en un sentido que destruye el precepto terminante de los arts. 69 y 70 de la Constitucion.

Para ver este punto con entera claridad, con claridad

tan brillante que disipe aun las dudas de la preocupacion más obstinada, basta invertir los términos de la cuestion que el amparo provoca. No se trata ya de un dictámen de la Comision de presupuestos que da más ingresos de los que el Ejecutivo pide, sino de otro dictámen que niega los recursos que este quiere. ¿Qué sucederia si en este caso á la Comision se le negara la facultad de consultar en su dictámen economías que el Ejecutivo no se sintiera dispuesto á hacer? Los argumentos de los quejosos, puestos en boca de un gobierno ávido de dinero, ¿no se convertirian hasta en una amenaza contra la libertad del parlamento para votar los impuestos que crea convenientes, aunque no sean los que el Ejecutivo inicie? Porque quien niega á la Comision de presupuestos la facultad de alterar la iniciativa de este, ya aumentando, ya disminuyendo el ingreso, no dista mucho de negar tambien á las Cámaras su completo derecho de reprobear esa iniciativa y votar las contribuciones que crean más convenientes para una situacion dada. Y esas negaciones conducen fatal y necesariamente al desconocimiento del sistema representativo, en la importante materia de impuestos, al desconocimiento de una de las bases cardinales de las instituciones que nos rigen.

Que los quejosos preocupados por los perjuicios que les causa una ley de verdad poco meditada y menos discutida, hayan interpretado así los textos constitucionales en sentido favorable á sus deseos, y sin tomar en cuenta las consecuencias que de esa interpretacion se siguen, es cosa bien natural y que se comprende perfectamente; pero esta Corte no puede aceptar esas interpretaciones: guardian supremo de la Constitucion, tiene, por el contrario, el deber más estricto de condenarlas, juntamente con las consecuencias que engendran. Para

mantener incólumes las prerogativas del parlamento en la votacion de los impuestos, para conservar ileso el principio cardinal del sistema representativo de que el pueblo no debe pagar más impuestos que los que sus representantes decreten, sean los que sean los que el Ejecutivo inicie, no puede declarar anticonstitucional la contribucion que el Ejecutivo no pida en su iniciativa, porque esto la obligaria á hacer lo mismo con la ley en que no se concedieran á este cuantos impuestos quisiera.

Los que solicitaron el amparo en Monterey, impugnaron las conclusiones fiscales de que he hablado, usando de otra nueva argumentacion, de que tambien se valió la prensa en esta capital para atacar el nuevo impuesto. Leeré lo que con este propósito se alegó ante el Juez de Distrito de Nuevo-Leon, para que esa argumentacion conserve toda la fuerza original que tiene en las palabras que la expresan:

«El Promotor cree que una Comision puede enmendar en su dictámen, ó reformar ó adicionar cualquiera iniciativa, porque ese es su oficio, y de otro modo no llenaria su cometido en las Cámaras; mas olvidó que siendo esa la regla general, en materia de contribuciones sufre una excepcion, pues en las reformas del art. 72, letra A, fraccion VI, se determina que la Comision solo puede *iniciar* las contribuciones que á su juicio deben decretarse, reforma que al Ejecutivo mismo obligó á expresarse en la parte expositiva de su proyecto, en los siguientes términos: «Cuando el poder Legislativo se depositaba en una sola Cámara, y el presupuesto anual de gastos no tenia el carácter de ley especial de los gastos federales que ahora le da la Constitucion, el Ejecutivo se consideraba autorizado para iniciar todas las adiciones, supresiones y modificaciones que estimaba convenientes, aun cuando no hubieran sido previamente

«decretadas por una ley; pero como las reformas constitucionales dieron un carácter especial al presupuesto de egresos, al establecer que fuese aprobado solamente por la Cámara de diputados, el Ejecutivo considera que debe ser la refundición de los gastos aprobados en el presupuesto anterior y en las leyes posteriores, con los aumentos y disminuciones en las cantidades asignadas para cada gasto que la Cámara de diputados tenga á bien decretar.¹» «Con estos conceptos, siguiendo los peticionarios, se destruye toda la argumentación del Promotor, pues si ni el Presidente en virtud de las reformas constitucionales se cree autorizado, cuando se trata de contribuciones, para presentar sobre ellas iniciativas, ¿podrá una Comisión eludir ese precepto por medio de adiciones y reformas?»

Para responder á estas réplicas, debo comenzar por poner en claro las graves inexactitudes que desde luego se notan. Es de todo punto falso que el art. 72 reformado haya privado al Presidente del derecho de iniciativa que le da el art. 65, ó que haya relajado en algo siquiera *el deber* que le impone el 69, de presentar la iniciativa de los presupuestos del año siguiente. Aquel artículo dejó vivos é intactos á esos otros. Esto se comprende á la simple lectura de estos textos, y es tan claro que no necesita demostración.

Pero hay más aún: de las palabras del Ejecutivo citadas por los peticionarios, y palabras que *textualmente* se refieren al *presupuesto de egresos*, no pueden inferirse las consecuencias que ellos aplican al *presupuesto de ingresos*. Aquel tiene un carácter especial, porque se aprueba solo por la Cámara de diputados, mientras que este tiene que pasar al Senado, como todas las leyes, para su

¹ Iniciativas del Ejecutivo de 14 de Diciembre de 1877 y 14 de Diciembre de 1878.

aprobación. En el primero no se pueden iniciar gastos no autorizados por leyes preexistentes, porque esto daría por resultado que solo legislara la Cámara de diputados, con exclusión de la de senadores, en esas materias; pero por una razón contraria se puede hacer toda clase de iniciativas en el segundo, porque él debe discutirse y aprobarse por ambas Cámaras. No se necesita decir más para comprender cómo se han confundido lamentablemente los presupuestos de egresos y de ingresos, cómo á este se han aplicado teorías propias y peculiares de aquel, para deducir después de la manera más violenta, que supuesto que ni el Presidente de la República tiene el derecho de iniciativa en materia de contribuciones, menos podría la Comisión de presupuestos adicionar esa iniciativa. La contradicción que hay en estos conceptos y que está patente en la réplica que me ocupa, comienza á poner en su verdadera luz á esa argumentación.

Pero su fuerza está en otra parte; en el verbo *iniciar* que se encuentra en el texto del art. 72 reformado. Se ha abusado tanto de la significación de esa palabra, que es preciso consagrar algún tiempo al estudio de la historia y de la razón del precepto constitucional, para así restablecer su genuina inteligencia.

Cuando el poder Legislativo residía en una sola Cámara, ella sola aprobaba el presupuesto de gastos y votaba las contribuciones necesarias para cubrirlo, y esto se hacía así de entera conformidad con lo dispuesto en la fracción VII del art. 72 de la antigua Constitución. Pero establecido el sistema bicamarista, se creyó necesario reformar ese texto en los términos que lo expresa la fracción VI, letra A, del art. 72.

Inútilmente he buscado en los documentos parlamentarios relativos, la exposición de los motivos de esa frac-

cion VI. En los primitivos proyectos de reformas constitucionales, ni aún se pensó en hacer facultad exclusiva de la Cámara de diputados la aprobación del presupuesto de egresos. Así consta del dictámen de la Comisión de puntos constitucionales de 24 de Diciembre de 1869, presentado en la sesión de 4 de Octubre de 1872;¹ pero después se cambió de pensamiento, y en el interesantísimo dictámen de la misma Comisión del 7º Congreso, de 7 de Octubre de 1873, se inició ya la reforma sobre este punto, hablándose de ella en estos términos en la parte expositiva del dictámen: «Muy fácilmente se comprende que corresponde á la Cámara de diputados examinar la cuenta anual de gastos generales, decretar las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto, y se comprende por lo mismo que á ella corresponde aprobar ó modificar el presupuesto anual de gastos que debe presentarle el Ejecutivo.» La Comisión formuló netamente su pensamiento en estos precisos términos, en la parte resolutive de su proyecto: «Son facultades exclusivas de la Cámara de diputados. . . . VI Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, é *iniciar* las contribuciones que á su juicio deben decretarse para cubrirlo.»² Breves, lacónicas como son las palabras de la Comisión, para fundar esta reforma, la discusión no nos da tampoco más luz sobre este punto, porque en la sesión de 20 de Octubre de 1873, *sin discusión* se declaró con lugar á votar esa fracción VI;³ en la de 8 de Abril de 1874 se aprobó por unanimidad,⁴ y en la de 6 de Noviembre del mismo año se declaró que por

1 *Diario de los Debates* del 6º Congreso, tomo 3º, páginas 131 y siguientes.

2 *Diario de los Debates* del 7º Congreso, tom. 1º, pág. 258.

3 Obra y tomos citados, páginas 355 y 356.

4 Obra citada, tomo 2º, páginas 35 y 36.

estar adoptada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, ella forma parte de la Constitución.¹

Por más sensible que sea que no se hayan expresado por el legislador mismo las razones de su precepto, en este caso no lo es tanto que no las podamos comprender con precisión. Los términos en que la Comisión habló, indican que á su juicio se trataba de una materia harto conocida para apreciar los motivos de la ley. Y así lo es en efecto para el que haya estudiado el sistema bicamaria en los Estados-Unidos, cuyas instituciones se quisieron seguir imitando en las reformas de nuestra Constitución. Basta en efecto exponer lo que en la República vecina pasa sobre este punto, para entender el verbo *iniciar* en el sentido que se le quiso dar en nuestro texto, para refutar los argumentos que por este capítulo se hacen por los quejosos.

La primera parte de la sección última del art. 1º de la Constitución de los Estados-Unidos, dice esto: «Todos los proyectos de ley destinados á establecer impuestos, deberán tener origen en la Cámara de diputados; pero el Senado, en estos proyectos, como en los demás, puede proponer ó iniciar enmiendas.»² Y comentando Story este texto, dice entre otras cosas lo siguiente: «Esta disposición, en lo relativo al derecho de iniciar lo que técnicamente se llama «proyecto de ley hacendaria,» está, sin duda, tomada de la Cámara de los Comunes de Inglaterra, la cual tiene el antiguo é indisputable privilegio y derecho de que toda autorización, para dar subvenciones ó para crear recursos, tenga origen en esa Cámara y sea otorgada por ella en primer lugar, aunque

1 Obra citada, tomo 3º, páginas 305 á 314.

2 «All bills for raising revenue shall originate in the house of representatives; but the Senate may propose or concur with amendments, as on others bills.»