

sus autorizaciones no tengan validez para todo objeto y propósito hasta contar con el asentimiento de la otra Cámara del parlamento.»¹

Exponiendo un poco más adelante los motivos del precepto de la Constitución americana, continúa hablando así: «Desde luego podrá notarse que no existen con igual extensión las mismas razones en nuestra Cámara de diputados para el mismo derecho exclusivo en lo que se refiere á proyectos de leyes hacendarias, que las que hay para igual derecho en la Cámara inglesa de los Comunes. Puede ser conveniente que la Cámara de diputados posea el derecho exclusivo de iniciar proyectos de leyes hacendarias; supuesto que pudiendo presumirse que ella es quien posee más amplios informes especiales, quien más directamente representa las opiniones, los sentimientos y las aspiraciones del pueblo, y quien más inmediatamente depende del apoyo de este, puede ser más vigilante y cauta para imponer contribuciones que una asamblea que emana exclusivamente de los Estados en su carácter político y soberano.»² Y tratando de justificar la intervencion del Senado en las leyes sobre im-

1 «This provision, so far as it regards the right to originate what are technically called «money bills,» is beyond all question, borrowed from the British House of Commons, of which it is the ancient and indisputable privilege and right that all grants of subsidies and parliamentary aids shall begin in their House and are first bestowed by them, although their grants are not effectual to all intents and purposes until they have the assent of the other two branches of the legislature.» Story. On Constitution, núm. 874.

2 It will be at once perceived that the same reasons do not exist in the same extent, for the same exclusive right in our house of representatives in regard to money bills, as exist for the such right in the British House of Commons. It may be fit that it should possess the exclusive right to originate money bills, since it may be presumed to possess more ample means of local information; and it more directly represents the opinions, feelings and wishes of the people, and being directly dependent upon them for support, it will be more watchful and cautious in the imposition of taxes, than a body which emanates exclusively from the States in their sovereign political capacity. Obra citada, núm. 876.

puestos, agrega luego: «Así es como se mantiene la debida influencia de los Estados; pues de otro modo, podria suceder que por la numerosa representacion de algunos Estados populosos, se impusiesen aquellas contribuciones, que pesaran con severidad especial sobre los intereses agrícolas, comerciales ó industriales de otros Estados menos populosos, destruyendo así prácticamente el equilibrio que se propuso establecer la Constitución en cuanto á facultades, intereses é influencias.»¹

He creido que copiando estas palabras del clásico comentador de la Constitución americana, no solo queda bien definida la significacion del verbo *iniciar* de nuestro texto, sino tambien perfectamente explicada la teoría constitucional de la formacion de las leyes de impuestos en el sistema bicamarista que hemos adoptado; explicacion que nos servirá en el estudio de otras cuestiones que este negocio entraña. En efecto, ese verbo *iniciar*, en este caso, no puede significar más que lo que significan los verbos ingleses *to originate*, *to begin*, y por tanto aquel texto no puede entenderse en otro sentido, sino en el de que toda ley que decreta impuestos *no se inicie, no se origine, no tenga principio, no comience á discutirse* sino en la Cámara de diputados y nunca en la de senadores. Si la palabra española no traduce exactamente la inglesa; si por esto se cree encontrar alguna oscuridad en nuestro texto, bastaria para asegurarnos de que la interpretacion que hago es la legítima, concordar ese mismo texto con el de la parte final del art. 70 reformado de la Constitución,

1 The due influence of all the States is thus preserved; for otherwise it might happen, from the overwhelming representation of some of the large States, that taxes might be levied, which would bear with peculiar severity upon the interests either agricultural, commercial, or manufacturing of others being minors States, and thus the equilibrium intended by the Constitution, as well of power, as of interest and influence, may be practically subverted. Loc. cit.

que expresamente previene que «los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones ó impuestos. *deberán discutirse primero en la Cámara de diputados.*»

Cuando el origen histórico del precepto, sus motivos y la concordancia misma de los textos constitucionales fijan de consuno la significacion del verbo *iniciar*, y esto con la claridad que lo hemos visto, no se puede más decir que la Cámara de diputados no puede discutir, para aprobar ó modificar, el presupuesto de ingresos, sino solo *iniciarlo*; no se puede decir que esté prohibido á la Comision especial de que habla el art. 69 de la Constitucion, alterar, reformar ó cambiar del todo la iniciativa del Ejecutivo; no se puede decir, en fin, que al Presidente de la República haya privado de su derecho de iniciativa el art. 72 reformado. Creo que las demostraciones que he procurado hacer son bastantes á dejar fuera de duda estas verdades, y á sostener esta última y final conclusion que de ellas se deduce: no se faltó por el Congreso á ninguna de las prescripciones constitucionales á que los quejosos se refieren, en la expedicion del presupuesto de ingresos: iniciado por el Ejecutivo, reformado por la Comision especial en uso de sus facultades, discutido y aprobado sucesivamente en la Cámara de diputados y en la de senadores, y promulgado despues por el Ejecutivo, él es una ley expedida con todos los requisitos que exige la Constitucion.

Esta conclusion, forzosamente aceptable, hace ya inútil el estudio de otras cuestiones constitucionales que en el amparo se indican. ¿Procede este recurso contra una ley expedida sin los trámites parlamentarios? ¿Cuándo y en qué casos únicamente se puede declarar anticonstitucional una ley por esos motivos? ¿Puede invocarse el art. 16 de la Constitucion contra una ley que se califica de *mandamiento escrito que no funda la causa legal del*

procedimiento? ¿Cabe el amparo contra todas las violaciones de la Constitucion, aunque no afecten las garantías individuales ni los límites respectivos de los poderes federales y locales? Todas esas cuestiones, propuestas unas, indicadas otras en el negocio de que estamos tratando, han perdido su oportunidad en esta ocasion, desde que hemos visto que el presupuesto de ingresos fué expedido por el Congreso sin infraccion de los preceptos constitucionales. Ocuparme, pues, de ellas, seria cuando menos gastar el tiempo que debo aprovechar en el análisis de otros puntos de indisputable interes de actualidad.

De intento no he querido hablar de los graves cargos que los quejosos hacen al Congreso por su conducta en este negocio. Censurable como lo es de verdad la corruptela ya entre nosotros establecida de reservar la discusion de los presupuestos para el fin de un período destinado por la Constitucion *de toda preferencia* para su exámen y votacion, y cierto como lo es tambien que el impuesto sobre las fábricas pasó casi sin debate, esos cargos que ante la opinion pública son fundados, no pueden traerse á este Tribunal para que de ellos juzgue, porque la Corte en esas materias no es el juez del Congreso. Si este comete abusos de esa clase, su remedio en nuestro sistema político no está en los recursos judiciales sino en la influencia de la opinion, en la libertad electoral, porque como lo dice con profunda verdad el ilustre Marshall: «el interes, la sabiduría y justicia de la Cámara de diputados y sus relaciones con sus comitentes, constituyen el único remedio contra la contribucion injusta ó inconveniente.»¹ Aquellos cargos no son

¹ The interest, wisdom and justice of the representative body and its relations with its constituents furnish the only remedy against unjust taxation as well as against unwise taxation. *Providence Bank v. Billings, Petters*, vol. 4, pág. 561.

materia de amparo ni caen bajo la competencia de este Tribunal. Esta razon me ha obligado á no encargarme especialmente de ellos, por más fundados que puedan ser.

Creendo haber probado con lo dicho que el amparo no procede por el primero de los fundamentos en que se ha querido apoyarlo, es ya tiempo de examinar este negocio en otro terreno.

III

Los fabricantes de la frontera se han empeñado en demostrar que el nuevo impuesto adolece de graves defectos, y en el análisis que de ellos han hecho, han llegado hasta llamar *monstruo* á la ley que lo establece. Son tantos y tan variados los argumentos que para hacer esa demostracion han aducido, que trabajo cuesta aun clasificarlos. Para no ser demasiado extenso, mencionaré solo en extracto aquellos á que se ha dado más importancia.

Dicen los quejosos que aquel impuesto no es proporcional ni equitativo, estando por lo mismo en pugna con la fraccion II del art. 32 de la Constitucion, porque « solamente grava á las personas que tienen su capital invertido en fábricas, mientras que quedan un sinnúmero de capitales fincados en otras industrias; porque solo recae sobre unos cuantos Estados de la República, en cuyo territorio hay establecimientos fabriles, mientras que la mayor parte de las entidades federativas con nada contribuyen por razon de otras industrias á que se prestan

sus condiciones territoriales; y en fin, porque la misma ley exceptúa á los capitales menores de \$500 invertidos en telares, estableciendo una notoria desigualdad en perjuicio de los capitales de mayor cuantía.» Por estos mismos motivos, y presentando la cuestion por otra de sus fases, califican de privativa á la ley que creó el impuesto, « porque ella no afecta más que á determinado número de personas que ejercen la industria fabril,» con infraccion del art. 13 de la Constitucion. Invocan tambien el art. 4º de este Código, porque se ataca la libertad del trabajo que este asegura, con un impuesto « cuya cuota invade en su mayor parte los frutos de la industria y constituye á los industriales en esclavos del fisco.»

No contentos con esas argumentaciones, de un carácter constitucional sin duda, entran los peticionarios en otro terreno, y toman de la economía política y de la estadística nuevas razones para impugnar la contribucion sobre las fábricas. Recuerdan las disposiciones de varias de nuestras leyes expedidas á título de proteccion á la industria nacional, y se lamentan de que el Congreso haya olvidado el art. 32 de la Constitucion, que en su parte final le impone el deber de expedir leyes para mejorar la condicion de los mexicanos laboriosos y para estimular el trabajo, habiendo el mismo Congreso, por el contrario, cometido « un grave error económico que sacrifica la industria fabril en aras del fisco.» Hacen mencion de los varios impuestos locales que reportan las fábricas, para asegurar que ellas ya no pueden soportar el federal que se ha establecido, « el que, segun sus palabras, amenaza la industria del país con una ruina indefectible.» Exponen que en algunos Estados, como en Coahuila, se han abolido las alcabalas, reagrandando, para reemplazarlas, la contribucion directa, de donde resulta que los productos de las fábricas de ese Estado, ya gra-

vadas con esta contribucion, «reportan otra vez la alcabala al introducirse á los Estados limítrofes,» haciéndose así imposible la competencia en sus mercados. Se quejan del contrabando que affige á la frontera, diciendo que «los fabricantes de los Estados centrales de la República, por circunstancias especiales, se encuentran al abrigo de la concurrencia ruinosa de los contrabandistas, y pueden, sin arruinarse, sufrir recargos que nosotros no podemos reportar por la imposibilidad de contener el contrabando, que hoy cuenta con un aliciente mayor para continuar haciéndose.» Aseguran que el impuesto de que se trata pesa, no sobre las utilidades sino sobre el capital, «porque no tiene en cuenta las gabelas de los Estados, ni de los municipios, ni los intereses de los grandes capitales invertidos en edificios y maquinarias, ni las dificultades nacidas de la carestía de las materias primas y de los subidos salarios de oficiales inteligentes, que las más veces se hacen venir del extranjero.» Por estos y otros motivos de menor peso, los quejosos sostienen que «la nueva ley tributaria se aparta de los principios económicos mejor recibidos.» Creo haber hecho un fiel extracto de los nuevos fundamentos que se dan al amparo.

Estudiar y resolver las difícilísimas cuestiones que ellos presentan en el terreno constitucional, es la tarea que el deber me impone, y tarea que procuraré cumplir, por más que desconfie de mis fuerzas. Para evitar la confusion de ideas que se seguiria de tratar á la vez de materias tan diversas, me empeño en seguir el método que dé claridad á la exposicion que paso á hacer de mis opiniones.

A

Entre las objeciones que contra la constitucionalidad del impuesto sobre las fábricas se han hecho, descuella sin duda, por el vigor del razonamiento y por el respectable apoyo legal en que se funda, la que se toma de la fraccion II del art. 32 de la Constitucion, á efecto de sostener que ese impuesto no es ni proporcional ni equitativo. De esa cuestion debo, pues, de preferencia encargarme. ¿Es cierto, preguntaré afrontándola, que el repetido impuesto carece de esos requisitos, porque solo afecta á los capitales invertidos en fábricas y no á las otras industrias, porque solo recae sobre los pocos Estados en que hay establecimientos fabriles, y porque la excepcion misma en favor de los capitales menores de \$ 500 establece la desigualdad á perjuicio de los de mayor cuantía? ¿La fraccion II del art. 32 se puede entender en el sentido de que para que la contribucion sea proporcional y equitativa debe ser repartida universalmente entre todos los capitales, todas las industrias, de manera que ninguno quede libre de su peso? Formulada en estos términos precisos la cuestion constitucional, es sencilla y fácil su resolucion.

Porque para encontrarla, no es necesario remontarse á las alturas de la ciencia económica en busca de los requisitos que debe tener un impuesto, ó siquiera en averiguacion de las cualidades que constituyen su proporcion y equidad. Hay verdades de sentido comun, para cuya prueba la ciencia está de sobra, y una de ellas es sin duda la que tratamos de descubrir. Es en efecto una verdad de innegable evidencia, que con excepcion de muy pocos impuestos, y no son por cierto los más recomendados por los economistas, como la capitacion, no los hay con un carácter de universalidad tan absoluta,

que pesen sobre todas las personas de tal modo que nadie se escape de ellos. Las contribuciones más conformes con los principios económicos, la directa sobre los bienes raíces, por ejemplo, no grava á cuantas personas pueden pagar el tributo, ni recae sobre todos los valores que puedan soportarlo, porque se limita á los propietarios y á los capitales invertidos en tierras, dejando de pagarlo el inmenso número de personas que no son propietarias. Recorriendo el largo catálogo de impuestos que entre nosotros han existido, vemos que casi ninguno de ellos tiene el carácter de universalidad de que hablo, sino que cada uno gravita sobre determinada industria, giro, capital, etc., constituyendo el producto de todos los ingresos del tesoro. La contribucion predial se paga solo por los propietarios; la de patente por los dueños de giros sobre que se impone; los derechos marítimos por los que hacen el comercio con el extranjero, etc. etc., y nadie puede calificar de *desproporcionadas* esas contribuciones solo porque hay muchas personas que no las pagan, que no pueden ni deben pagarlas.

Cierto es que el impuesto sobre las fábricas recae solamente sobre los capitales invertidos en esta industria, y sobre los fabricantes, pocos como lo son de verdad en este país; pero innegable es tambien que la contribucion predial no la pagan más que los propietarios, que representan una fraccion mínima de la poblacion de la República. Y si á los quejosos valiera su argumento para eximirse de un impuesto, porque solo gravita sobre sus fábricas, él serviria del mismo modo para iguales fines á los importadores, á los propietarios, á los mineros, á todos cuantos pagan una contribucion que no afecta universalmente á todos los contribuyentes y á cuantos pueden serlo. Esto, como á la simple vista se nota, no puede ser, porque eso es el absurdo.

Tan sencillas reflexiones como estas demuestran evidentemente, así lo creo yo, que la proporcion en el impuesto no se toma de la universalidad de su pago, sino de su relacion con los capitales que afecta. Los economistas por esto no reputan desproporcionada á la contribucion que paguen pocos ó muchos en virtud de ser muchos ó pocos los dueños de los valores sobre que recaiga, sino á la que se exige sin tener en cuenta la cuantía ó importancia de esos valores. Una contribucion *igual* para todos los capitales, sin considerar la *desigualdad* de estos, seria del todo desproporcionada. Vista la cuestion por esta faz, y entiendo que es como debe verse, el argumento que trato de satisfacer comienza á desplomarse, falto de base.

Y por lo que á la *equidad* toca, indisputable como lo es que los impuestos deban tener ese requisito, procurando repartirlos *equitativamente* entre todos los valores, para que todos *en proporcion* contribuyan á cubrir los gastos públicos, tampoco los peticionarios pueden fundar sus quejas, y menos en el terreno constitucional, contra el que atacan. Porque ellos hablan de la partida XIV del art. 1º del presupuesto de ingresos, considerándola aislada, y sin tomar en cuenta las otras contribuciones que esta ley impone. Si el erario quisiera vivir solo de las fábricas, razon sobraria para quejarse de un impuesto falto de equidad sin duda; pero cuando el presupuesto enumera y detalla otras muchas contribuciones que los habitantes del país, que no son fabricantes, tienen que pagar, no hay motivo constitucional para decir en justicia que se ha faltado á ese requisito que exige el art. 32 en el reparto del impuesto, solo porque no se ha gravado á otras industrias que pudieran tambien contribuir para las atenciones del erario.

Es fácil convencerse de esta verdad, solo con observar que para que este argumento de los quejosos fuera

fundado, y sobre todo para que él motivara un recurso de amparo, seria preciso que existiera algun texto en la Constitucion, que obligara al legislador á no decretar más impuestos que los que afectaran á todos los ramos de la riqueza pública, sin una sola excepcion. Y ese precepto no solo no existe, sino que ni puede existir, porque seria absurdo. La teoría constitucional sobre este punto no es esa, es esta otra: está reservado á la sábia y patriótica discrecion del legislador no solo fijar los gastos públicos aumentándolos ó disminuyéndolos, segun lo exijan la honra y los intereses del país, sino decretar aquellos impuestos que juzgue más conformes con las exigencias económicas; sino repartirlos entre los valores que en su concepto los reporten con menos perjuicio de la prosperidad general; sino hasta exceptuar del gravámen del impuesto á aquellas industrias que necesitan tal proteccion. Nadie, ni los mismos quejosos, pueden poner en duda esas verdades: si yo necesitara apoyarlas en alguna autoridad, además de la que les da la razon, diria que ellas están reconocidas en la República vecina, cuya prosperidad, lo mismo que sus instituciones, quisiéramos imitar. Uno de sus más recientes publicistas enseña estas doctrinas: «El poder Legislativo debe tener también facultad. . . . para elegir á discrecion las materias que han de pagar contribuciones. La regla de uniformidad requiere que dentro de los límites de los distritos, las contribuciones sean proporcionales entre todas las materias que han de pagarlas; pero no requiere que *todo artículo que el Legislativo pueda gravar con la contribucion, sea de hecho gravado.*»¹

¹ «The legislature must also. . . . have power to select in its discretion the subjects of taxation. The rule of uniformity requires an apportionment among all the subjects of taxation within the districts; but it does not require that every thing which the legislature might make taxable shall be made so in fact.» Cooley.—On Constitutional limitations. 4th. Edition, pag. 640.

He dicho que ni los mismos quejosos dudarian de aquellas verdades, porque de hecho las reconocen y las sostienen. Ellos piden para las fábricas de hilados y tejidos la proteccion que leyes antiguas les dispensaron, eximiéndolas de ciertos gravámenes tributarios. A conservar, siquiera en parte, esas exenciones, tienden en último análisis sus esfuerzos en este amparo, pretendiendo quedar libres del que se ha decretado últimamente. Y solicitar esa proteccion y sostener que el impuesto que no grava á todas las industrias, sin excepcion alguna, es anticonstitucional, es caer en una contradiccion que no se salva fácilmente. Apenas la hago notar muy de paso, para fijarme en la consideracion de que supuesto que los peticionarios reconocen que alguna industria, aunque sea la fabril, puede quedar exenta de contribuciones sin infraccion constitucional, no se puede atacar el impuesto solo porque no recaiga sobre todos los valores cuotizables. Recogida esta confesion de los quejosos mismos, no necesito ya extenderme más sobre este punto, porque entiendo haber dado cumplida respuesta al primero de sus argumentos.

Pero nos queda viva aún otra objecion con él conexas, la que intenta fundar la desproporcionalidad del impuesto en la excepcion de los capitales menores de \$500, excepcion que establece una desigualdad á perjuicio de los de mayor cuantía. Yo veo esta cuestion de un modo absolutamente diverso, y creo que esa excepcion es, por el contrario, la prueba de que el legislador quiso guardar la proporcion conveniente entre el impuesto y el capital. Nadie puede desconocer la desigualdad de condiciones que hay entre los capitales pequeños y los grandes, y son obvias las razones de justicia que asisten al legislador para determinar el *mínimum* del valor sobre el que gravita el impuesto. Exigir de los tela-