

do el desarrollo que merece para presentarla en toda su fuerza, porque existe otra aún, tan poderosa, que es irresistible. Para sostener con entera seguridad que la fracción VII del art. 72 debe tener la significación general que sus palabras le dan, y sin las restricciones que se le quieren imponer, no se necesita más que fijarse en los hechos ocurridos en el Constituyente, cuando se pretendió limitar las facultades del Congreso para decretar impuestos. El art. 120 del proyecto de Constitución estaba así redactado: «Los Estados para formar su hacienda particular solo podrán establecer contribuciones directas. La Federación solo podrá establecer impuestos indirectos, y formará parte del Tesoro federal el producto de la enajenación de terrenos baldíos.» En la sesión del 12 de Noviembre de 1856, en la que comenzó á discutirse ese artículo, el Sr. Ocampo declaró que «la clasificación de rentas no puede ser un punto constitucional, y en cuanto á la soberanía de los Estados, la Comisión considera que no son ellos, sino sus ciudadanos los que contribuyen á los gastos públicos.» En esa misma sesión el Sr. Mata, defendiendo el artículo, pronunció las palabras que ya conocemos, citadas por los fabricantes de Coahuila y que reputan explicatorias del espíritu de la fracción II del art. 32 (y es de notarse que este estaba ya aprobado desde el 24 de Agosto de 1856<sup>1</sup>), agregando el mismo Sr. Mata estas otras: «La Comisión no puede hacer más que suprimir el contingente, semillero de discordias en la época anterior de la Federación, en que se vió que el Gobierno quedaba sin recursos, ó los Estados sufrían el embargo de sus rentas. . . . En disposiciones ya aprobadas se ha establecido en la Constitución, que corresponde al Gobierno federal el impuesto indirecto

<sup>1</sup> Zarco. Obra cit., tomo 2º, pág. 236.

sobre importación y exportación, el de acuñación de moneda y el de papel sellado; de manera que es consecuente dejar á los Estados los impuestos directos.»

El debate, extenso y animado, ocupó tres sesiones: el Sr. Zarco lo compendia así: «Fue atacado (el art. 120) por los Sres. Ramirez (D. Ignacio), Prieto, Moreno, Romero (D. Félix), y defendido por los Sres. Gonzalez, Ochoa Sanchez y Mata. Temían los impugnadores que los Estados se quedaran sin recursos; pedían una clasificación de rentas, y no faltó quien creyera que no hay más impuestos indirectos que la alcabala.» Por fin, después de inútiles esfuerzos de parte de la Comisión de Constitución, el artículo sucumbió bajo el peso de 55 contra 24 votos, revelando así con este hecho elocuentísimo el Congreso su pensamiento dominante en esta grave materia.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zarco. Obra cit., págs. 541 á 558. Aunque en esta obra se dice que el artículo 120 fue aprobado, es esto una notoria errata de imprenta. Para persuadirse de ello basta ver el acta de la sesión, que en su parte conducente dice así: «Sesión del día 14 de Noviembre de 1856. . . . Continuó la discusión del art. 120 del proyecto de Constitución que dice así:

«Los Estados para formar su hacienda particular solo podrán establecer contribuciones directas.

«La Federación solo podrá establecer impuestos indirectos, y formará parte del tesoro federal el producto de la enajenación de terrenos baldíos.»

Suficientemente discutido hubo lugar á votar en votación pedida por el Sr. Gamboa por los 40 señores siguientes: Alcaraz, Anaya Hermosillo, Arias, Arriaga, Arriola, Baranda, Barrera (D. Eulogio), Cendejas, Echaiz, Escudero (D. Antonio), Estrada (D. Julian), Fernandez (D. Justino), Fernandez Alfaro, García Anaya, García Conde, García Granados, Garza Melo, Gómez Farías (D. Benito), Guzman, Irigoyen, Jaques, Langlois, Lasso Estrada, Llano, Mariscal, Mata, Muñoz (D. Eligio), Navarro (D. Juan), Noriega (D. José), Ocampo, Ochoa Sanchez, Peña y Barragan, Perez Gallardo, Quijano, Quintero, Ramirez (D. Mariano), Ruiz, Sanchez (D. José María), Vallarta y Zarco; contra los 39: Alarid, Aranda (D. Albino), Auza, Barros, Buenrostro (D. Manuel), Castañeda, Castellanos (D. Matías), Cerqueda, Contreras Elizalde, Diaz Gonzalez, Empáran, García de Arellano, Gómez Tagle, Gonzalez Perez, Guerrero, Ibarra (D. Juan N.), Larrazábal, López (D. Vicente), Morales, Moreno, Olivera, Parra, Payno, Peña y Ramirez, Prieto, Quintana, Ramirez (D. José), Revilla, Reyes, Robles, Rojas (D. Jesus), Rojas (D. Nicolás), Romero (D. Félix), Romero Diaz, Romero Rubio, Rosas, Vega, Velazquez y Villalobos; y fue re-

Basta, en efecto, conocer este hecho para afirmar con plena seguridad que el Constituyente no quiso, como lo pretendió aquella Comision, que «el impuesto indirecto pertenezca solo á la Federacion, y el directo solo á los Estados,» para creer con plenísimo convencimiento que esa Asamblea no hizo una clasificacion de rentas dando á la Federacion las importaciones y exportaciones, la acuñacion de moneda y el papel sellado, y reservando todos los impuestos posibles á los Estados, porque «esto no es un punto constitucional,» como lo dijo con profunda sabiduría el ilustre Ocampo; para sostener que la reprobacion del art. 120 quita las restricciones que se intentan establecer á la inteligencia ámplia y general que debe tener, segun su contexto literal, la fraccion VII del art. 72.

No es de dejarse pasar desapercibida una circunstancia que robustece este concepto. Cuando se discutia la fraccion IX del mismo artículo en la sesion del 7 de Octubre, ya la opinion del Congreso se habia formado en contra del art. 120. Contestando el Sr. Arriaga á ciertas argumentaciones del Sr. Cerqueda, tomadas de este

probado por los 55 señores siguientes: Alarid, Aranda (D. Albino), Auza, Baranda, Barros, Buenrostro (D. Manuel), Castañeda, Castellanos (D. Matías), Cerqueda, Contreras Elizalde, Diaz Gonzalez, Empáran, Fernandez (D. Justino), Gamboa, García de Arellano, García Conde, Garza Melo, Gómez Tagle, Gonzalez Perez, Guerrero, Ibarra (D. Juan N.), Irigoyen, Langlois, Larrazábal, López (D. Vicente), Llano, Mariscal, Morales, Moreno, Muñoz (D. José Eligio), Navarro (D. Juan), Parra, Payno, Peña y Ramirez, Perez Gallardo, Prieto, Quijano, Quintana, Quintero, Ramirez (D. Ignacio), Ramirez (D. Mariano), Revilla, Reyes, Robles, Rojas (D. Jesus), Rojas (D. Nicolás), Romero (D. Félix), Romero Diaz, Romero Rubio, Rosas, Ruiz, Sanchez (D. José M<sup>a</sup>), Vallarta, Velazquez y Villalobos; contra los 24 que siguen: Alcaraz, Anaya Hermosillo, Arias, Arriaga, Arrijoja, Barrera (D. Eulogio), Cendejas, Echaiz, Escudero (D. Antonio), Estrada (D. Julian), Fernandez Alfaro, García Anaya, García Granados, Gómez Farías (D. Benito), Guzman, Jaques, Lasso Estrada, Mata, Noriega (D. José), Ocampo, Ochoa Sanchez, Olvera, Peña y Barragan y Zarco.

Se levantó la sesion.

artículo, decia esto: «Hay que considerar, además, que el artículo citado por el Sr. Cerqueda, aun no ha sido aprobado, ni lo será tal vez, porque presenta muy graves dificultades.»<sup>1</sup> Esta paladina confesion del presidente de la Comision de Constitucion, hecha un mes y dias antes de que el art. 120 se discutiera, hecha en el mismo debate en que se trataba de fijar las facultades del Congreso en materia de impuestos, demuestra hasta la evidencia que el Constituyente no aceptó las limitaciones que hoy se quieren poner á esas facultades.

Las razones que acabo de expresar resuelven en mi concepto, decisiva y concluyentemente, las cuestiones que he estado examinando. Las palabras de la fraccion VII del art. 72 tantas veces citado, «*é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo,*» ¿se refieren solo á las indirectas, excluyendo á las directas? No, sin duda alguna, porque así lo resolvió el Constituyente mismo reprobando el art. 120. Es, pues, hoy una verdad indisputable que ni á la Federacion está prohibido decretar impuestos directos, ni á los Estados establecer los indirectos. ¿Y podrá sostenerse que esas mismas palabras no son aplicables más que á las importaciones y exportaciones, á la acuñacion de moneda y al papel sellado, para que siendo de la exclusiva propiedad federal esas rentas, fuera consecuente que á los Estados pertenecieran tambien exclusivamente las contribuciones directas como lo pretendia el Sr. Mata? No, porque el Constituyente reprobó por completo ese pensamiento de la Comision de Constitucion, con tanto empeño defendido por uno de sus miembros: no, porque aun suprimidas de la Constitucion aquellas palabras, la Federacion puede legislar sobre importaciones y exportaciones, sobre acuñacion de moneda, sobre papel sellado, y solo suprimiéndolo

<sup>1</sup> Obra cit., tomo 2º, pág. 411.

las se puede sostener que el Congreso no puede decretar más que esos impuestos. Si la tantas veces mencionada fracción VII dice algo, significa alguna cosa en el Código fundamental, y esto no puede ponerse en duda; ella se refiere evidentemente á otras contribuciones, que sin ser las exclusivamente federales, sean sin embargo *necesarias* para cubrir el presupuesto.

Si el legislador no hubiera revelado todo su pensamiento sobre estas materias en los debates de los días 12, 13 y 14 de Noviembre de 1856, con motivo del artículo 120; si no existieran las fracciones IX y XXIII del art. 72, y la III del 111, podría dudarse del alcance de la VII de aquel artículo, y sostenerse, con algunas razones de peso, que las contribuciones de que habla son las indirectas, son las exclusivamente federales, para deducirse de aquí que falta un texto expreso en la Constitución, que autorice al Poder federal para decretar impuestos directos, por haber quedado estos reservados á los Estados, según la prescripción del art. 117; podría en último extremo suscitarse la célebre cuestión de los *poderes implícitos*, y buscar en la concordancia de este art. 117 y de la fracción XXX del 72, buenos argumentos para sostener que la Federación no puede decretar impuestos sobre los valores existentes en el territorio de los Estados. Pero después de lo que el Constituyente resolvió, nada de eso es posible: el texto *expreso* que exige el art. 117 existe en las palabras amplias y terminantes de la fracción VII; y la interpretación que de ellas deba hacerse manteniendo su sentido general, está fijada auténticamente por el mismo legislador. Creo que después de conocer los hechos que he referido, después de concordar los textos que he citado, no es posible dudar más sobre la solución que debe darse á las cuestiones que me han ocupado.

Pero hay más aún: esa fracción VII de que tanto he hablado, está reformada, y las palabras del texto vigente son aun más amplias, más generales, más explícitas. Dice ese texto que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, « examinar la cuenta que anualmente deba presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, é *iniciar las contribuciones que á su juicio deban decretarse para cubrir aquel.* » Aunque este precepto no sufrió discusión alguna, según antes hemos visto, nadie puede desconocer que sus motivos son los mismos que, bien revelados en los debates del Constituyente, tenía la antigua ley. Esta, sin embargo, no expresaba en su contexto literal, que el *juicio* del Congreso era quien debía calificar la *necesidad* del impuesto, como hoy lo hace la enmienda constitucional. Si antes, pues, algún argumento podía fundarse en las palabras de la ley, para restringir esta facultad del Congreso, hoy ese argumento es imposible, hoy por el contrario, la interpretación literal y la filosófica concurren á demostrar los amplios poderes del Cuerpo Legislativo sobre este punto, poderes fundados en ese texto *expreso* de la enmienda constitucional.

Pero aun queda otra cuestión por resolver: ¿Cuál es el límite que separa á la soberanía nacional de la local en materia de impuestos? Mis anteriores demostraciones fundan ya la respuesta que debe darse á esa pregunta. Los Estados no pueden establecer derechos de puerto, ni sobre las importaciones ó exportaciones, ni acuñar moneda, ni emitir papel sellado; pero con excepción de esos impuestos exclusivos de la Federación, y de la alcabala prohibida para esta y para aquellos, pueden decretar cuantos crean convenientes sobre todos los valores que existan dentro de su territorio y que constituyan su riqueza, sin excluir las que representan las cosas importa-

das despues de la importacion, porque en mi concepto la inteligencia que hasta hoy se ha dado al art. 112 de la Constitucion, es infundada y agravia la soberanía de los Estados. La Federacion, á su vez, no puede ocupar ni disponer de las rentas de los Estados, ni impedir la recaudacion de las contribuciones de estos, porque esto infringe el art. 40 de la Constitucion. Por tal motivo, es en mi sentir anticonstitucional el impuesto sobre loterías en la parte que exige el diez por ciento sobre los premios que ingresan al tesoro local. Pero en lo demas, las facultades del Congreso federal y de las Legislaturas de los Estados en materia de impuestos son concurrentes y no exclusivas; es decir, aquel puede decretar una contribucion que recaiga aun sobre el mismo ramo de la riqueza pública, ya gravado por el Estado. Fuera de esta última conclusion, sostenida fuertemente por los textos constitucionales que he analizado, ninguna otra doctrina es posible en nuestras instituciones, que no sea subversiva del equilibrio en que deben mantenerse la soberanía nacional y la local. Y esa conclusion á que he llegado en mi estudio, reasume mis opiniones sobre estos puntos.

No ignoro que esa conclusion ha sido fuertemente atacada, negando el poder concurrente de la Federacion y del Estado para decretar impuestos. Me es preciso encargarme de los argumentos con que se la ha combatido, no ya para completar el estudio que me ocupa, sino para afirmarmás aún las teorías que he defendido. Si ellas tienen ya sólido fundamento en nuestros textos constitucionales, segun lo hemos visto, estudiándolas á la luz de la filosofía del derecho, quedan con brillantísima evidencia demostradas. Y respondiendo á aquellos argumentos, se me presenta la ocasion de examinar esas teorías en este nuevo terreno. Voy, pues, á procurar conseguir ese doble objeto.

Las cuestiones que estudio no son nuevas en su esfera científica: los ilustres publicistas fundadores de la República vecina las estudiaron y discutieron hasta agotarlas, no dejando sin respuesta satisfactoria uno solo de los argumentos hechos contra el poder concurrente de la Federacion y del Estado en el punto discutido. Mejor, pues, que ocuparme yo de esas réplicas, es reproducir, aunque sea en breve extracto, las observaciones filosóficas de aquellos publicistas: así vendrá en apoyo de la razon que las sostiene, la autoridad de la palabra de los fundadores del sistema federal americano; así toda esta importante materia será vista en el terreno filosófico en que ellos la examinaron.

La cuestion capital que los preocupó, se formulaba así: «¿deben especificarse y limitarse las fuentes del impuesto, ó debe ser general el poder en este respecto, dejando ámplia libertad al Congreso?»<sup>1</sup> Los amigos de la Constitucion calurosamente defendian este segundo extremo, y sus contradictores oponian las siguientes razones, sosteniendo el primero: «Aunque es cierto que las necesidades federales no son susceptibles de limitacion, no por ello el poder de taxacion del Congreso nacional debe ser ilimitado, porque el impuesto es tan necesario para la administracion federal como para la local, y ambas deben tener los recursos bastantes para llenar sus fines. . . . Un poder ilimitado en el Congreso de la Union para decretar contribuciones, privaria á los Estados de los medios de subvenir á sus necesidades, y los pondria á la completa discrecion del Poder federal. . . . Como las leyes de este son las supremas de la Union, podrian ellas llegar hasta abolir los impuestos locales, con el pretexto

<sup>1</sup> «Whether the resources of taxation should be specified and limited, or whether the power in this respect should be general, leaving a full choice of the national legislature.»

de ser incompatibles con los federales: se alegaría la necesidad de hacerlo así, para justificar estos, y de este modo todas las fuentes del impuesto llegarían á monopolizarse por la Federacion, destruyendo así por completo la soberanía de los Estados.»<sup>1</sup> En estos términos resume el mismo Hamilton las objeciones que se presentaron contra la facultad ilimitada del Congreso para decretar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto federal.

Para contestarlas, ese distinguidísimo publicista observa que «cualesquiera que sean los límites que se señalen al Poder federal, es fácil imaginarse mil peligros de colision,» y que no es así como se debe considerar este punto, porque «repito aquí lo que en sustancia he observado en otro lugar, á saber: que todas las observaciones que se fundan en el peligro de la usurpacion deben referirse á la formacion y modo de ser del gobierno y no á la naturaleza y extension de sus facultades. Los gobiernos de los Estados, por su constitucion particular, están investidos de completa soberanía. ¿En qué, pues, consisten nuestras seguridades contra las usurpaciones de ese origen? Sin duda en la manera con que estén constituidos y en la dependencia debida que sus gobiernos deben de tener del pueblo.»<sup>2</sup> Nosotros podremos decir, siguiendo este pensamiento, que esas objeciones contra el sistema federal todo, prueban demasiado para probar algo.

Pero encargándose directamente de ellas el mismo

<sup>1</sup> The Federalist, núm. 31.

<sup>2</sup> «I repeat here what I have observed in substance in another place, that all observations, founded upon the danger of usurpation, ought to be referred to the composition and structure of the government, not to the nature and extent of its powers. The State governments, by their original constitution are invested with complete sovereignty. In what does our security consist against usurpations from that quarter? Doubtless in the manner of their formation and in a due dependence of those who are to administer them upon the people.» The Federalist, loc. cit.

Hamilton, asegura que no existen los peligros que se temen para los Estados, porque estos tienen los medios necesarios de defensa, porque con excepcion de los impuestos marítimos y de los otros que la Constitucion asigna á la Federacion, el «poder de taxacion permanece en los mismos Estados, concurrente con el del Congreso. . . . y la existencia de ese poder concurrente. . . . salva á los Estados de todo peligro.» Y un poco más adelante añade: «Si se supone alguna contradiccion entre la facultad de crear impuestos en los Estados y en la Union, esta no puede ser apoyada en el sentido de que sean perjudicados los Estados. Verdad es que se puede imponer una contribucion sobre un artículo especial por un Estado, contribucion que haga inconveniente que se imponga otra nueva sobre el mismo artículo por la Union; pero esto no importaría una imposibilidad constitucional para imponer esa nueva contribucion. El importe de la contribucion, y la conveniencia ó inconveniencia de aumentarla por el Estado ó por la Union, serian mutuamente cuestiones de prudencia; pero nada de esto importaría una contradiccion directa en la facultad de crear contribuciones.»<sup>1</sup>

Es cierto, dice en otro lugar, que las leyes de la Union son supremas, pero de esto no se sigue que el Poder federal pueda aniquilar á los Estados, disponiendo de sus rentas. Porque si esas leyes quisieren derogar los impuestos locales, ó tomarlos para la Federacion, ó impe-

<sup>1</sup> «As to a supposition of repugnancy between the power of taxation in the States and in the Union, it cannot be supported in that sense which would be requisite to work an exclusion of the States. It is indeed possible that a tax may be laid on a particular article by a State, which may render it inexpedient that a further tax should be laid on the same article by the Union; but it would not imply a constitutional inability to impose a further tax. The quantity of the imposition, the expediency or inexpediency of an increase on either side, would be mutually questions of prudence; but there would be involved no direct contradiction of power.» Obr. cit., núm. 32.