

cultad para imponer contribuciones á las personas y los bienes que estén dentro de los límites de su territorio.» La facultad y la restriccion que á ella se impone, aunque fáciles de distinguirse cuando se compara la una con la otra, pueden, sin embargo, lo mismo que los colores intermedios entre el blanco y el negro, asemejarse tanto, que confundan el entendimiento, como los colores confunden la vista al marcar la diferencia entre ellos. Sin embargo, la distincion existe, y debe marcarse á medida que los casos se presenten. Mientras estos no ocurran, sería prematuro establecer como universal cualquiera regla en su aplicacion. Basta por ahora decir que, generalmente, *cuando el importador ha obrado respecto de la cosa importada de tal modo que esta se haya incorporado y mezclado con la masa de los bienes del Estado, entonces acaso esta ha perdido su carácter distintivo de cosa importada, y ha quedado sujeta al poder de taxacion del Estado; pero mientras permanece en la propiedad, en los almacenes del importador, en la forma original ó con el empaque en que fué importada, cualquiera contribucion sobre ella es un derecho á la cosa importada que evidentemente no escapa de la prohibicion constitucional.»*¹

1 «The counsel for the State of Maryland insist, with great reason, that if the words of the prohibition be taken in their utmost latitude, they will abridge the power of taxation which all admit to be essential to the States, to an extent which has never yet been suspected, and will deprive them of resources which are necessary to supply revenue. . . . These words must, therefore, be construed with some limitation; and, if this be admitted, they insist, that entering the country is the point of time when the prohibition ceases, and the power of the States to tax commences.»

«It may be conceded, that the words of the prohibition ought not to be pressed to their utmost extent; that in our complex system, the object to the powers conferred on the government of the Union, and the nature of the often conflicting powers which remain in the States, must always be taken into view, and may aid in expounding the words of any particular clause. But, while we admit that sound principles of construction ought to restrain all Courts from carrying the words of the prohibition beyond the object the constitution is intended to secure; that there must be a point of time when the

Y un poco más adelante todavía Marshall precisa sus conceptos sobre este punto, determinando cuándo el importador mismo queda sujeto al impuesto local: dice á este propósito que si este vende «las cosas importadas» *«ó las mezcla con la propiedad general del Estado, abriendo sus fardos y viajando con ellos como baratillero ambulante. . . . la contribucion local, por los actos del importador, encuentra á la mercancía ya incorporada con la masa general de bienes del Estado.»*¹ La Suprema Corte consagró con su aprobacion estas opiniones de su Presidente, y desde 1827 en que se resolvió el caso de Maryland, las doctrinas que he citado son el comentario clásico del texto constitucional, su definitiva y final interpretacion, que ha puesto en armonía las facultades federales y las locales sobre esta importante materia.

Desde aquella fecha los tribunales confirman con sus ejecutorias esas doctrinas, y no hay expositor que no las acoja y repita. Por más que Marshall hubiera creído *prematuro presentar una regla general en su aplicacion*, es lo cier-

prohibition ceases, and the power of the States to tax commences; we cannot admit that this point of time is the instant that the articles enter the country.»

«The constitutional prohibition on the States to lay a duty on imports. . . . may certainly come in conflict with their acknowledged power to tax persons and property within their territory. The power, and the restriction on it, though quite distinguishable when they do not approach each other, may yet, like the intervening colours between white and black, approach so nearly as to perplex the understanding, as colours perplex the vision in marking the distinction between them. Yet the distinction exists, and must be marked as the cases arise. Till they do arise, it might be premature to state any rule as being universal in its application. It is sufficient for the present to say, generally, that when the importer has so acted upon the thing imported, that it has become incorporated, and mixed up with the mass of property in the country, it has, perhaps, lost its distinctive character as an import, and has become subject to the taxing power of the State; but while remaining the property of the importer, in his warehouse, in the original form or package in which it was imported, a tax upon it, is too plainly a duty on imports to escape the prohibition in the Constitution.»

1 «Or otherwise mixes them with the general property of the State, by breaking up his packages, and travelling with them as an itinerant pedler. . . . the tax finds the article already incorporated with the mass of property by the acts of the importer.» Brown v. Maryland. Wheaton's reports., vol. 12, págs. 419 á 459.

to que ni los comentadores más recientes agregan una sola palabra más en la explicación del texto. Story por único y completo comentario de él, copia íntegra la opinión de Marshall.¹ Cooley,² Burroughs,³ Bump,⁴ no hacen más que referirse en sus doctrinas al «leading case» de Maryland, habiendo quedado así con él decisivamente fijada la jurisprudencia constitucional sobre este punto.

Creo que se me perdonará la larga exposición que he hecho de las teorías consagradas por esa jurisprudencia, en atención á que me era necesario invocar en todos sus pormenores el precedente más caracterizado que pudiera desearse para la cuestión que estudio. Hoy que sabemos que aunque el texto americano habla no de *importación* sino de las *cosas importadas*, es, sin embargo, lícito imponer á éstas contribuciones locales, luego que se han mezclado con la propiedad general del Estado, podremos ya hacer las observaciones que sugiere el estudio comparativo de los dos textos.

VII

Al ocuparme de la interpretación literal del nuestro, me fué preciso anticipar la demostración de que la significación gramatical de sus palabras difiere por completo de la que tienen las que se emplean en el americano. No debo repetir esa demostración; pero refiriéndome á ella y á las doctrinas de Marshall, que acabamos de ver, puedo ya decir con plena seguridad que el texto extran-

1 On Constitution núms. 1,018 á 1,031.

2 On Constitutional limitations, 4ª edic., pág. 605.

3 On taxation, págs. 86 y 87.

4 Notes on Constitutional decisions, pág. 232.

jero de que estoy hablando debe leerse así: «Ningun Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, imponer contribuciones ó derechos *sobre las cosas importadas ó las exportadas.*» No necesito manifestar que esta prohibición es mucho más extensa que la que contiene nuestro precepto legal: la simple lectura nos convence de esta verdad.

Los jurisconsultos americanos se han empeñado, sin embargo, en restringir esa prohibición hasta encerrarla en los límites que la nuestra tiene: han creído que se contradicen otras cláusulas de la Constitución tomando las palabras de aquel texto en su valor natural, porque «entendidas en toda su extensión, se limitaría el poder de los Estados á un extremo que nadie ha pretendido, siendo así que ese poder les es esencial, como todos lo reconocen, para tener los recursos necesarios á sus atenciones,» y restringirlas es preciso «para marcar el instante fijo de tiempo en que la prohibición cesa y el poder de taxación de los Estados comienza, atendiendo de este modo al fin que la Constitución se propuso al establecer el sistema federal.» Esos jurisconsultos, persuadidos de que aquella prohibición ilimitada rompería por completo el equilibrio que debe siempre existir entre el poder federal y el local, equilibrio sin el que «nuestro complicado sistema» es imposible, han concluido por sentar la doctrina de que su texto permite á los Estados gravar «*las cosas importadas*, después que se han mezclado con la masa general de la riqueza local.» Hemos ya visto cuáles son los indestructibles fundamentos de estas teorías profesadas por los más respetables expositores del sistema federal americano.

Nosotros no podemos, sin sublevarnos contra la razón, sin desconocer las consecuencias lógicas del principio federativo, dar á nuestro artículo constitucional una inteli-

gencia general condenada de antemano por sus palabras y su espíritu, y que está en abierta pugna con las exigencias de ese principio. Si los americanos para salvar á este, han tenido que restringir la significacion de las palabras de su ley, haciendo prevalecer la interpretacion filosófica sobre la literal, ¿cómo nosotros, sin desconocer las consecuencias lógicas, las aplicaciones prácticas de ese principio, nos empeñamos en ampliar la prohibicion de nuestro texto, violando á la par las reglas de la interpretacion filosófica y de la literal? En los Estados-Unidos la prohibicion se refiere á las *cosas importadas*, y sin embargo estas pagan el impuesto local; entre nosotros esa prohibicion no comprende más que «el acto de importar,» y sin embargo, se pretende que «la cosa importada» no vuelva á estar sujeta á las contribuciones de los Estados. Allá se limita la prohibicion en atencion á la soberanía local, en respeto al sistema federal: aquí se quiere extender, centralizando las rentas, é intentando una *uniformidad* en el impuesto, imposible en nuestras instituciones. Allá se reconoce y proclama *esencial* el poder de los Estados para decretar impuestos á las personas y propiedades dentro de su territorio, se procura conservar el equilibrio que debe haber entre las soberanías que establece el régimen federal: aquí se niega aquel poder, se rompe ese equilibrio, aumentando la preponderancia del centro sobre los Estados hasta hacer imposible la Federacion. . . . ¿Pues qué, de un modo es el sistema federal allá y de otro aquí? ¿Pues qué, la esencia misma de los principios se altera pasando nuestra frontera, y lo que es verdad más allá del Bravo, aquí no es más que ficcion?

Si con sinceridad queremos vivir bajo el régimen federal, lejos de tener miedo á sus aplicaciones prácticas, nos debemos apresurar á reconocerlas: si queremos que

nuestras instituciones funcionen en todo su desarrollo natural sin adulterarlas, sin desnaturalizarlas, debemos aceptar y entender nuestro texto en el sentido que él tiene, y no forzar sus palabras y contrariar su espíritu, para hacerlo decir lo que dice el de la Constitucion de los Estados-Unidos, y lo que sin embargo combaten los jurisconsultos de ese país, guiados por su respeto á los principios. Obrar en sentido contrario á estos, es dar testimonio de que ó no entendemos ó no aceptamos el sistema de gobierno que nos rige.

Es esta la oportunidad de presentar otra reflexion que el estudio comparativo de los dos textos sugiere. Sabemos que Marshall reconoce la necesidad de señalar el instante preciso de tiempo en que la prohibicion cesa y el poder de los Estados comienza, y esto con el objeto de mantener el equilibrio entre la autoridad federal y la local, impidiendo así el conflicto á que pudieran llegar. Cree, sin embargo, ese jurisconsulto, que tal instante no está marcado por la entrada de los efectos extranjeros en el país, sino que es aquel en que ellos salen de manos del importador, ó en que por un acto de este, se confunden con la masa general de la propiedad del Estado. ¿Cabe esta doctrina dentro de nuestro precepto constitucional? Es necesario averiguarlo.

La prohibicion que se extiende á «*las cosas importadas*,» bien puede llegar hasta ampararlas, eximiéndolas del impuesto local mientras se conserven en los almacenes del importador, en la misma forma, con los mismos empaques con que vinieron del extranjero; pero la prohibicion que se limita «*al acto de importar*,» no puede ir hasta estorbar que el Estado imponga un *derecho de patente* sobre esos almacenes. La diferencia en las palabras de los dos textos que estamos comparando, basta á justificar esa contraria decision en esos casos diversos.

Si el mismo Marshall hubiera juzgado de la ley de Maryland, según nuestro precepto, es seguro que no la habría declarado anti-constitucional.

Efectivamente, ni las palabras ni el espíritu de ese precepto condenan ese derecho de patente, que es del todo extraño y que en nada afecta «al acto de importar»: una vez que este se consuma bajo el imperio exclusivo de la ley federal y que las mercancías han entrado en la circulación de la riqueza local, «la prohibición cesa y el poder del Estado comienza». Lo que nuestro texto prohíbe es que se graven esas mercancías en el acto de entrar ó salir del país, alterándose así los *aranceles sobre el comercio extranjero*: serán, pues, anti-constitucionales todos los impuestos que ese efecto produzcan, ya se llamen locales ó municipales, ya recaigan sobre los bultos ó sobre los valores de su contenido, ya consistan en patentes de embarque ó desembarque, ya en derechos de seguridad sobre las mercancías, ya en fin, sean directos ó indirectos; porque cualquier impuesto que afecte el acto de importar ó exportar, viola la prohibición constitucional.

Pero por una razón contraria, igualmente respetable, esa prohibición queda ilesa cuando los impuestos recaen sobre las mercancías, luego que ellas entran en la circulación interior, y se consuma «el acto de importar;» lo mismo que queda ilesa con las contribuciones que se cobran á «las cosas exportables» antes de que comience «el acto de exportar,» y cuando ellas andan todavía en el tráfico interior. Las contribuciones de toda clase que los Estados pueden decretar sobre las propiedades que existen dentro de su territorio, caen lícita y constitucionalmente sobre las cosas importadas y las exportables, que están en las condiciones que acabo de manifestar. Esta debe ser, en mi sentir, la inteligencia de nuestro texto, y no la que los americanos han dado al suyo res-

pecto de este punto. Para concluir mi estudio comparativo, no dejaré de indicar siquiera que el impuesto local que tenga por fin impedir la importación ó la exportación, sería también contrario al precepto de la Constitución.

Las reflexiones que he hecho tomándolas de la comparación de los dos textos son, en mi sentir, poderosas hasta para resistir el torrente de viejos errores. Si estudiar nuestras instituciones á la luz de las de la gran República es una imperiosa necesidad, siquiera porque unas son copia de las otras, porque muchos de nuestros textos son solo la traducción de los americanos, porque nosotros carecemos de precedentes y la jurisprudencia constitucional de aquel país es la más completa de un pueblo libre; si por estas y aun más consideraciones el estudio de la legislación comparada que he hecho, era importante hasta ser inexcusable, hoy que ya sabemos lo que en el país vecino pasa sobre la materia que me ocupa, creo que á la preocupación de los que restringen la soberanía de los Estados para decretar impuestos; á los temores que engendra la diversidad de las cuotas del impuesto local sobre el comercio interior, puedo con éxito oponer la prosperidad de aquel pueblo, grande y poderoso bajo el régimen federal; las teorías de sus jurisconsultos más eminentes que someten las cosas importadas á la acción fiscal de los Estados, y esto sin dar vida á los absurdos económicos que nosotros tenemos, sin dañar la producción nacional, sin perjudicar la exportación.

VIII

El art. 162 de la Constitución de 1824 decía también esto: «Ninguno de los Estados podrá: I. Establecer sin el consentimiento del Congreso general, derecho alguno de tonelaje ni otro de puerto. II. Imponer, sin el consentimiento del Congreso general, contribuciones ó derechos sobre importaciones ó exportaciones, *mientras la ley no regule cómo deben hacerlo.*» Y ya sea que se creyera que era lícito á la ley secundaria dar ó quitar, aumentar ó disminuir la soberanía local, ó lo que es más exacto históricamente hablando, que esa Constitución no pudiera arrancar de cuajo las preocupaciones coloniales que sobrevivieron á nuestra independencia, es lo cierto que la legislación que sobre el punto que me ocupa se desarrolló desde aquella época, fué del todo contraria al principio federativo, dominando siempre en ella el elemento central. Creo conveniente estudiar siquiera á grandes rasgos esa legislación, que ha mantenido la tradición con que luché, para así señalar su origen histórico, marcar su desarrollo y apreciarla en su valor científico ó legal en la actualidad. Pero permítaseme antes decir pocas palabras sobre el espíritu y tendencias de las dos Constituciones federales que hemos tenido, la de 1824 y la de 1857; así no solo completo mi estudio sobre legislación comparada, sino que pongo las conclusiones que intento afirmar, fuera del alcance de ciertos argumentos con que se las combate.

Para nadie es desconocido el origen histórico del es-

tablecimiento del sistema federal entre nosotros, y es con generalidad bien apreciado el hecho de que las antiguas provincias de la Colonia, sujetas siempre á los caprichos de un virey, fueron súbitamente levantadas hasta la altura de Estados soberanos de la República federal. Implantado este sistema de gobierno tal vez de un modo prematuro en un pueblo que carecía de las tradiciones, de las prácticas del americano, cuya Constitución se copió, no es extraño que las viejas ideas pusieran fuerte resistencia á las nuevas instituciones; más aún, que los amigos de estas no las aceptaran en todas sus consecuencias y desarrollo prácticos. Inveterados hábitos hacían ver á esta capital como el centro natural de toda la vida social y política, casi como la residencia de la soberanía, y ni los nuevos Estados mismos tenían la conciencia de su derecho, porque más de una vez pedían por gracia, lo que se les debía de justicia. Aquellos comandantes militares, instrumentos dóciles de los presidentes, contra las legislaturas y los gobernadores, dan elocuente testimonio de lo que en aquellos tiempos era la soberanía local. Para quien estudie nuestra historia no es un fenómeno inexplicable ese estado político en que la ley estaba en pugna con las costumbres, en que se proclamaba el principio y se negaba la consecuencia, en que se buscaba la transacción entre lo nuevo y lo viejo. Fué aquella la época en que México pasaba del coloniaje al federalismo, y esto basta para explicar el fenómeno.

¿Quiere esto decir que yo inculpe á los estadistas de 1824 por su afán en plantear un sistema de gobierno que no estaba en armonía con las costumbres? Aquellos hombres que vieron caer con estrépito un trono levantado en medio de un motin de cuartel, que preocupados con el porvenir de México, creyeron asegurarlo, dándole instituciones iguales á las de su poderoso vecino,

¿merecen por esto algun reproche. . . . ? No seré yo quien lo haga, cuando no tengo sino sentimientos de admiracion y respeto para los autores de la Constitucion de 1824.

Ese respeto que les profesó, no me impide, sin embargo, confesar el hecho de que durante el período que esa Constitucion rigió, no se acató ni con mucho el principio de la soberanía local en materia de impuestos, sino que por el contrario se habrían anatematizado como herejías constitucionales estas máximas que son el quicio en que gira el sistema federal: «La facultad de imponer contribuciones es solo *inherente* al Estado. Las subdivisiones políticas del Estado. . . . carecen de esa facultad inherente.»¹ «En un Estado el Legislativo es el representante directo del pueblo, la fuente de los poderes. . . . La Constitucion *limita*, pero no *otorga*, la facultad de legislar. La facultad de decretar contribuciones es solo uno de los aspectos del ejercicio del Poder Legislativo. Pero en el Gobierno federal, criado por Estados soberanos, y no directamente por el pueblo, las facultades de ese Gobierno son el resultado de un contrato. . . . no hay en él facultades *inherentes*.»² Pronto tendré ocasion de citar abundantes hechos que demuestran cómo bajo el imperio de la Constitucion de 1824 se conculcaba, no la soberanía de los Estados, en que no se creía, sino el principio federativo mismo que se proclamaba; que demuestran cómo el poder central se reputaba dueño de

1 «In the State *alone* inheres the power of taxation. The political subdivisions of the State. . . . have no such inherent power. Cooley. Obra cit., pág. 10.

2 «In a State the Legislative is the direct representative of people, the source of powers . . . The Constitution *limits* the power; it does not *grant* the power to legislate. Taxation is but one of the aspects of the exercise of legislative power. But in the federal government created, by sovereign States, not by the people directly, the powers of such a government, are the result of a compact. . . . it has no inherent powers.» Burroughs. Obra cit., pág. 501.

las rentas de estos, cómo se entendía hacerles un favor dándoles por gracia algunos recursos para vivir. . . .

Inútil es decir que el Constituyente de 1856 no quiso aceptar esa federacion anómala, acomodaticia; no quiso conservar aquellas instituciones que negaban las consecuencias de los principios: él se opuso con inquebrantable energía á que la Constitucion de 1824, aun reformada, siguiera rigiendo á la República: él rechazó una Constitucion «*en la que nuestros legisladores no comprendieron la verdadera federacion*, en la que entraron en transacciones y formaron un tejido de lo nuevo y lo viejo, que creó como sistema los conflictos y la anarquía:»¹ él condenó la omnipotencia del poder central, quitando al Congreso de la Union la facultad de declarar anti-constitucionales las leyes de los Estados, y sustituyendo á esos escándalos con el pacífico juicio de amparo:² él suprimió las comandancias generales³ «que no son ni han sido más que rivales de las autoridades de los Estados:»⁴ él, en fin, entre otras muchas reformas, y para no hablar sino de la materia que me ocupa, aprobó el art. 112 en el sentido de salvar las rentas de los Estados, segun lo hemos ya visto. Si de este espíritu reformador del Constituyente se dudase; si en sus tendencias contrarias á las transacciones de la Constitucion de 1824 no se creyese, bastaría á sacarnos de este error la acta de la célebre session del día 4 de Setiembre de 1856.⁵

Por más que en este lugar puedan parecer inoportunas las breves apreciaciones históricas en que he entrado, ellas no son sino muy necesarias, porque aparte de que sirven para poder apreciar el espíritu que en nuestra le-

1 Discurso del Sr. Olvera. Zarco. Obra cit., tomo 2º, pág. 278.

2 Zarco. Obra cit., tomo 1º, pág. 462.

3 Art. 122 de la Constitucion.

4 Zarco. Obra cit., tomo 2º, pág. 810.

5 Obra cit., tomo 2º, pág. 271.

gislacion ha dominado, satisfacen por completo las réplicas que tomadas de nuestra historia, se hacen contra la soberanía de los Estados. Poniéndose en completo contraste la fundacion del sistema federal entre México y los Estados-Unidos, se pretende imponernos como forzosa consecuencia que aquí nuestros Estados no pueden ser tan *soberanos*, permítase esa frase que expresa todo mi pensamiento, como en aquel país. Yo creo que aquellas apreciaciones sobre el diverso espíritu y tendencias de nuestras dos Constituciones, bastan á contestar estas réplicas. Ellas tienen que enmudecer ante la voluntad del Constituyente que quiso establecer *la verdadera federacion*; ante la ley suprema que la consagra en todas sus consecuencias; ante las exigencias de nuestro actual estado político, del todo diverso del de 1824. Por más diferencias que se noten entre México y los Estados-Unidos por lo que toca al origen de sus instituciones, hay que inclinarse ante la verdad de que el sistema federal establecido por la ley, ha ya enraizado en nuestras costumbres y que toda tentativa de centralizacion correrá la misma fatal suerte que tuvo la reciente intervencion extranjera.

Contento, pues, con haber indicado siquiera el diverso espíritu que ha animado á nuestras dos Constituciones federales, puedo ya encargarme del estudio de las leyes que han mantenido una tradicion constantemente hostil á la soberanía de los Estados en materia de impuestos, para así apreciar el valor científico ó legal que esa tradicion pueda tener hoy.

IX

La ley más antigua que encontramos en nuestros Códigos, definiendo cuáles son los derechos de importacion y de exportacion que pertenecen al Gobierno federal, es la de 4 de Agosto de 1824. Dijo ella que «son rentas generales de la Federacion los derechos de importacion y exportacion *establecidos ó que se establecieron en los puertos y fronteras de la República,*» y agregó despues que «las rentas que no están comprendidas en los artículos anteriores pertenecen á los Estados.»¹ Bien inspirada esa ley, no pretendió confundir los derechos *marítimos* con los *interiores*: limitó aquellos á los *puertos y fronteras*, los declaró federales y reconoció que los interiores pertenecen á los Estados. Pero muy pronto se olvidó esta verdad y comenzó la larga serie de invasiones del poder federal en la soberanía local.

Débase á la ley de 22 de Diciembre del mismo año el origen de tales invasiones: «Los Estados podrán, así se expresa esta ley, imponer el tres por ciento de derecho de consumo á los efectos extranjeros sobre los aforos hechos en las aduanas marítimas al tiempo de su introduccion.»² Desde esa antigua fecha data la confusion del impuesto marítimo y del interior, creyendo que los derechos de *importacion* pueden establecerse en el lugar del consumo de la mercancía, aun sin relacion alguna con el acto de importar; desde entonces se ha cometido

1 Coleccion de Lozano y Dublan, tomo 1º, pág. 711.

2 Obra y tomo citado, pág. 748.