
CUESTIONES CONSTITUCIONALES

AMPARO PEDIDO CONTRA LA CONTRIBUCION IMPUESTA A LAS FABRICAS DE HILADOS Y TEJIDOS, POR LA LEY DE INGRESOS DE 5 DE JUNIO DE 1879

1.º ¿Puede la Comisión de presupuestos alterar la iniciativa del Ejecutivo aumentando ó disminuyendo los ingresos y los egresos que en ella se proponen? ¿El dictamen de esa Comisión 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 fracción VI, letra A, del art. 72 de la Constitución limita esa iniciativa á la Cámara de diputados? Interpretación de los arts. 65, 66 y 69 de la Constitución, y del 70 y 72 reformados.

2.º ¿En qué consiste la proporción y equidad en los impuestos? ¿Es desproporcionada la contribución que grava á determinada industria? ¿Es privativa la ley que la impone? ¿Es de la competencia de los tribunales juzgar de la proporción del impuesto con relación al capital? Casos excepcionales en que la pueden tener.—La resolución 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? Interpretación de los arts. 4.º 13 y 32, fracción 11 de la Constitución.

3.º ¿Pueden los tribunales juzgar de las teorías económicas que consagre una ley? ¿Puede reputarse inconstitucional la que decreta una contribución 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.

4.º ¿Puede la Federación imponer contribuciones directas ó indirectas, ó está limitada á decretar sólo 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 Federación es exclusivo en los casos determinados por la Constitución. Interpretación de los arts. 72, letra A, fracción VI, y 117 de esta ley.

Varios dueños de fábricas de hilados y tejidos situadas en los Estados de Tlaxcala, Coahuila y Nuevo León, pidieron amparo ante los respectivos jueces de Distrito contra el cobro que se les hacía de la contribución que impuso la partida XIV de la ley de ingresos de 5 de Junio de 1879. Aunque se alegraron por cada uno de los peticionarios diversas razones en apoyo de su demanda, las fundamentales, que todos con más ó menos precisión invocaron, pueden así compendiarse: 1.º, no se observaron las prescripciones constitucionales al expedir esa ley; 2.º, el impuesto decretado no es proporcional ni equi-

tativo; 3.º, el Poder federal invade, al establecerlo, la soberanía local. Los jueces de Tlaxcala y de Coahuila concedieron el amparo, negándolo el de Nuevo León.—Elevadas á la revisión de la Corte esas sentencias, ella se ocupó de hacerla en las audiencias de los días 23, 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. Abstracción hecha de la contradicción que hay en las sentencias de los jueces de Tlaxcala, Coahuila y Nuevo León, resolviendo unas mismas é idénticas cuestiones, el interés que suscitó en la capital y en los Estados la discusión del impuesto sobre las fábricas, el ruido que en la prensa causó el proyecto de presupuestos 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 atención 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 Monterrey contra la partida XIV del artículo 1.º 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 en cargarme, no sólo de los fundamentos en que el amparo de Tlaxcala se funda, sino también de los que se invocaron para apoyar los del Saltillo y Monterrey, puesto que sólo así se puede llegar á saber si es de verdad anticonstitucional el impuesto que se ataca en los tres amparos. Esta razón justificará el método que voy á observar, hablando no sólo

lo 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: 1.º, porque en la expedición del presupuesto de ingresos no se observaron los preceptos constitucionales; 2.º, porque el impuesto sobre las fábricas no es proporcional ni equitativo; y 3.º, 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 Monterrey 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 sólo hasta que estaba para espirar el período destinado de toda preferencia al examen 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 iniciati-

va, ni del Ejecutivo ni de las Legislaturas, ni de alguna diputación, fué la que propuso en su dictamen 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 artículo 71 del Código supremo, no es una ley en el sentido constitucional, porque expedida con infracción de este 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 artículo 16 de la Constitución.

El promotor fiscal del juzgado de Monterrey 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 dictamen 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 dictamen, 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 dictamen de la Comisión de presupuestos. El primero debía 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 discusión correspondiente. Y por cierto que no hay disposición reglamentaria ni de ninguna otra clase que ordene que cuando una iniciativa haya sido modificada ó adicionada por el dictamen de una Comisión, se tengan dos discusiones, la una para el proyecto y la otra para el dictamen; sino que en todos casos en nuestro parlamento, como en cualquiera otro, desde luego lo que se pone á discusión es el dictamen, como se hizo con el de la Comisión de presupuestos, que disminuyó los egresos y aumentó los ingresos para el presente año fiscal.»

«Se ve, pues, que la fracción XIV del art. 1º del presupuesto de ingresos, no ha sido una iniciativa de diputados, sino el resultado del estudio que la Comisión de presupuestos hizo de la remitida por el Ejecutivo, sometida por la

ley á su examen, y por lo mismo la comprendió en el dictamen que debía 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 debía nacer, de la iniciativa del Ejecutivo; que esta se modificó, como podía modificarse, por la Comisión especial de presupuestos en su dictamen; y de esas premisas deduce que habiéndose discutido y aprobado este dictamen sucesivamente en las dos Cámaras, y no habiéndole hecho el Ejecutivo observación 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 satisfacen 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 Constitución) el dictamen de la Comisión de presupuestos, que modifica la iniciativa del Ejecutivo, ya sea creando un impuesto nuevo ó ya suprimiendo un antiguo, sería preciso rebelarse contra el tenor literal del art. 69 siguiente, que ordena á esta Comisión que «examine ambos documentos (la cuenta y el presupuesto) y presente dictamen sobre ellos;» dictamen que puede cambiar sustancialmente los términos de la iniciativa, si la Comisión ha de conservar su libertad de opiniones, que sin duda alguna debe tener; dictamen que lejos de ser una fórmula vana y que no sirva más que para aprovar en todas sus partes la iniciativa, es por el contrario una de las garantías que la Constitución da al pueblo contribuyente, para que él no pague más impuestos que los que sus representantes decreten.

Pero hay más aún: los dictámenes de la Comisión nunca se sujetan á los trámites de las iniciativas de los diputados sino á los que para ellas marca expresamente el art. 70.

Sólo cuando la opinión 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 dictamen que sufra otra nueva discusión. E innegable como lo es que la Comisión de presupuestos presentó dictamen sobre la iniciativa de ingresos, sólo desconociendo el valor de las palabras para llamar «iniciativa de diputados» á un «dictamen de Comisión,» 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 Constitución.

Para ver este punto con entera claridad, con claridad tan brillante que disipe aun las dudas de la preocupación más obstinada, basta invertir los términos de la cuestión que el amparo provoca. No se trata ya de un dictamen de la Comisión de presupuestos que da más ingresos de los que el Ejecutivo pide, sino de otro dictamen que niega los recursos que este quiere. ¿Qué sucedería si en este caso á la Comisión se le negara la facultad de consultar en su dictamen 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 convertirían 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 quién niega á la Comisión de presupuestos la facultad de alterar la iniciativa de este, ya aumentando, ya disminuyendo el ingreso, no dista mucho de negar también á las Cámaras su completo derecho de reprobación esa iniciativa y votar las contribuciones que crean más convenientes para una situación 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 interpretación se siguen, es cosa bien natural y que se comprende perfectamente; pero esta Corte no puede aceptar esas interpretaciones: guardian supremo de la Constitución, 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 votación 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 contribución que el Ejecutivo no pida en su iniciativa, por que esto la obligaría á hacer lo mismo con la ley en que no se concedieran á este cuantos impuestos quisiera.

Los que solicitaron el amparo en Monterrey, impugnaron las conclusiones fiscales de que he hablado, usando de otra nueva argumentación, de que también 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-León, para que esa argumentación conserve toda la fuerza original que tiene en las palabras que la expresan:

«El Promotor cree que una Comisión puede enmendar en su dictamen, ó reformar ó adicionar cualquiera iniciativa, porque ese es su oficio, y de otro modo no llenaría su cometido en las Cámaras; mas olvidó que siendo esa la regla general, en materia de contribuciones sufre una excepción, pues en las reformas del art. 72, letra A, fracción VI, se determina que la Comisión sólo puede *iniciar* las contribuciones que á su juicio deben decretarse, reforma que al Ejecutivo mismo obligó á expresarse en la parte expositi-

va de su proyecto, en los siguientes términos: «Cuando el poder Legislativo se depositaba en una sola Cámara, y el presupuesto anual de gastos no tenía el carácter de ley especial de los gastos federales que ahora le da la Constitución, 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, siguen diciendo 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.

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

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 sólo por la Cámara de diputados, mientras que este tiene que pasar al Senado, como todas las leyes, para su aprobación. En el primero no se pueden iniciar gastos no autorizados por leyes preexistentes, porque esto daría por resultado que sólo 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 fracción VI. En los primitivos proyectos de reformas constitucionales, ni aun se pensó en hacer facultad exclusiva de la Cámara de diputados la aprobación del presupuesto de egresos. Así consta del dictamen 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 dictamen de la misma Comisión del 7.º 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 dictamen: «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*

(1) Diario de los Debates del 6.º Congreso, tomo 3.º, páginas 131 y siguientes.
(2) Diario de los Debates del 7.º Congreso tomo 1.º, página 258.

se declaró con lugar á votar esa fracción VI; (1) en la de 8 de Abril de 1874 se aprobó por unanimidad, (2) y en la 6 de Noviembre del mismo año se declaró que por estar adoptada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, ella forma parte de la Constitución. (3)

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 bicamarista 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. 1.º 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.» (4) 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, ten-

(1) Obra y tomos citados, páginas 355 y 356.

(2) Obra citada, tomo 2.º, páginas 35 y 36.

(3) Obra citada, tomo 3.º, páginas 305 á 314.

(4) «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.»

ga origen en esa Cámara y sea otorgada por ella en primer lugar, aunque 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 ámplios informes especiales, quien más directamente representa las opiniones, los sentimientos y las aspiraciones del pueblo, y quien más inmediatamente depende del apoyo de este, 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 intervención del Senado en las leyes sobre impuestos, agrega luego: «Así es como se mantiene la debida influencia en los Estados; pues de otro modo, podría suceder que por la numerosa repre-

(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 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.