

sentación 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 creído que copiando estas palabras del clásico comentador de la Constitución americana, no sólo queda bien definida la significación del verbo *iniciar* de nuestro texto, sino también perfectamente explicada la teoría constitucional de la formación de las leyes de impuestos en el sistema bicamarista que hemos adoptado; explicación 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 obscuridad en nuestro texto, bastaría para asegurarnos de que la interpretación que hago es la legítima, concordar ese mismo texto con el de la parte final, del art. 70 reformado de la Constitución, 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

(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.

la concordancia misma de los textos constitucionales fijan de consuno la significación 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 Comisión especial de que habla el art. 69 de la Constitución, 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 conclusión 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 expedición del presupuesto de ingresos: iniciado por el Ejecutivo, reformado por la Comisión especial en uso de sus facultades, discutido y aprobado sucesivamente en la Cámara de diputados y en la de senadores, y promulgado después por el Ejecutivo, él es una ley expedida con todos los requisitos que exige la Constitución.

Esta conclusión, 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 Constitución 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 Constitución, 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 ocasión, desde que hemos visto que el presupuesto de ingresos fué expedido por el Congreso sin infracción de los preceptos constitucionales. Ocuparme, pues, de ellas, sería /cuando menos gastar el tiempo que debo aprovechar en el análisis de otros puntos de indisputable interés 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 discusión de los presupuestos para el fin de un período destinado por la Constitución *de toda preferencia* para su examen y votación, y cierto como lo es también que el impuesto sobre las fábricas pasó casi sin debate, esos cargos que ante la opinión 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 opinión, en la libertad electoral, porque como lo dice con profunda verdad el ilustre Marshall: «el interés, la sabiduría y justicia de la Cámara de diputados y sus relaciones con sus comitentes, constituyen el único remedio contra la contribución injusta ó inconveniente.» (1) Aquellos cargos no son materia de amparo ni caen bajo la competencia de este Tribunal. Esta razón me ha obligado á no encargarme especialmente de ellos, por más fundados que puedan ser.

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.

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 demostración han aducido, que trabajo cuesta aun clasificarlos. Para no ser demasiado extenso, mencionaré sólo 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 fracción II del art. 32 de la Constitución, 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 sólo 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 razón de otras industrias á que se prestan sus condiciones territoriales; y en fin, porque la misma ley exceptúa á los ca-

pitales 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 cuestión 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 infracción del art. 13 de la Constitución. Invocan también 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 industrias 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 contribución sobre las fábricas. Recuerdan las disposiciones de varias de nuestras leyes expedidas á título de protección á la industria nacional, y se lamentan de que el Congreso haya olvidado el art. 32 de la Constitución, que en su parte final le impone el deber de expedir leyes para mejorar la condición 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 mención 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, según sus palabras, amenaza la industria del país con una ruina indefectible.» Exponen que en algunos Estados, como en Coahuila, se han abolido las alcabalas, regravando, para reemplazarlas, la contribución directa, de donde resulta que los productos de las fábricas de ese Estado, ya gravadas con esta contribución, «reportan otra vez la alcabala al introducirse á los Estados limítro-

fes,» haciéndose así imposible la competencia en sus mercados. Se quejan del contrabando que aflige 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 confusión de ideas que se seguiría de tratar á la vez de materias tan diversas, me empeño en seguir el método que dé claridad á la exposición 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 respetable apoyo legal en que se funda, la que se toma de la fracción II del art. 32 de la Constitución á efecto de sostener que ese im-

puesto no es ni proporcional ni equitativo. De esa cuestión debo, pues, de preferencia encargarme. ¿Es cierto, preguntaré afrontándola, que el repetido impuesto carece de esos requisitos, porque sólo afecta á los capitales invertidos en fábricas y no á las otras industrias, porque sólo recae sobre los pocos Estados en que hay establecimientos fabriles, y porque la excepción misma en favor de los capitales menores de 500 pesos establece la desigualdad á perjuicio de los de mayor cuantía? ¿La fracción II del art. 32 se puede entender en el sentido de que para que la contribución 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 cuestión constitucional, es sencilla y fácil su resolución.

Porque para encontrarla, no es necesario remontarse á las alturas de la ciencia económica en busca de los requisitos que deben tener un impuesto, ó siquiera en averiguación de las cualidades que constituyen su proporción y equidad. Hay verdades de sentido común, 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 excepción de muy pocos impuestos, y no son por cierto los más recomendados por los economistas, como la capitación, 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 ningun-

no 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 contribución predial se paga sólo 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 sólo 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 también que la contribución predial no la pagan más que los propietarios, que representan una fracción mínima de la población de la República. Y si á los quejosos valiera su argumento para eximirse de un impuesto, porque sólo gravita sobre sus fábricas, él serviría del mismo modo para iguales fines á los importadores, á los propietarios, á los mineros, á todos cuantos pagan una contribución 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 proporción en el impuesto no se toma de la universalidad de su pago, sino de su relación con los capitales que afecta. Los economistas por esto no reputan desproporcionada á la contribución 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 contribución *igual* para todos los capitales, sin considerar la *desigualdad* de éstos, sería del todo desproporcionada. Vista la cuestión 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 proporción* 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. 10 del presupuesto de ingresos, considerándola aislada, y sin tomar en cuenta las otras contribuciones que esta ley impone. Si el erario quisiera vivir sólo de las fábricas, razón sobraría 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, sólo porque no se ha gravado á otras industrias que pudieran también contribuir para las atenciones del erario.

Es fácil convencerse de esta verdad, sólo con observar que para que este argumento de los quejosos fuera fundado, y sobre todo para que él motivara un recurso de amparo, sería preciso que existiera algún texto en la Constitución, que obligara al legislador á no decretar más impuestos que los que afectaran á todos los ramos de la riqueza pública, sin una sola excepción. Y ese precepto no sólo no existe, sino que ni puede existir, porque sería absurdo. La teoría constitucional sobre este punto no es esa, es esta otra: está reservado á la sabia y patriótica discreción del legislador no sólo fijar los gastos públicos aumentándolos ó disminuyéndolos, según 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 me-

nos perjuicio de la prosperidad general; sino hasta exceptuar del gravamen del impuesto á aquellas industrias que necesitan tal protección. 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 razón, diría 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 discreción 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 contribución, sea de hecho gravado.*» (1)

He dicho que ni los mismos quejosos dudarían de aquellas verdades, porque de hecho las reconocen y las sostienen. Ellos piden para las fábricas de hilados y tejidos la protección 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 protección y sostener que el impuesto que no grava á todas las industrias, sin excepción alguna, es anticonstitucional, es caer en una contradicción que no se salva fácilmente. Apenas la hago notar muy de paso, para fijarme en la consideración de que supuesto que los peticionarios reconocen

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, pág. 640.

que alguna industria, aunque sea la fabril, puede quedar exenta de contribución sin infracción constitucional, no se puede atacar el impuesto sólo porque no recaiga sobre todos los valores cuotizables. Recogida esta confesión 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 objeción con él conexonada, la que intenta fundar la desproporcionalidad del impuesto en la excepción de los capitales menores de \$500, excepción que establece una desigualdad á perjuicio de los de mayor cuantía. Yo veo esta cuestión de un modo absolutamente diverso, y creo que esa excepción es, por el contrario, la prueba de que el legislador quiso guardar la proporción 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 telares imperfectos del pobre industrial la contribución que pagan los grandes establecimientos fabriles de los ricos capitalistas, es una iniquidad contra la que se rebela la justicia. El legislador, como pudo decir quinientos para determinar ese *mínimum*, pudo señalar cien, cincuenta, diez, y esto no puede ser ni anticonstitucional ni censurable bajo aspecto alguno. La costumbre de nuestros legisladores de exceptuar del impuesto á los pequeños capitales industriales, no es en México en donde únicamente existe. En los Estados Unidos es doctrina constitucional reconocida ésta: «Como asunto de política interior podría también considerarse conveniente hacer excepción general de un número bastante de instrumentos industriales, herramientas ú otros medios de sub-

sistencia, para permitir que los pobres que aun no llegan á la mendicidad, se liberten de ser una carga pública.(1)

Ya que de satisfacer objeciones trato, no pasaré adelante sin responder á otra que se ha pretendido fundar en el art. 13 de la Constitución, calificando de *privativa* á la ley de ingresos, en la parte que afecta á las fábricas. Mis anteriores demostraciones sirven ya en mucha parte para acreditar que esa calificación es inexacta; pero para acabar de afirmarlo, bastará sólo considerar que no pueden tenerse como privativas aquellas leyes que se refieren sólo á determinada clase de personas, en razón de las circunstancias especiales en que se encuentran, y por esto nadie califica de *privativas* á las leyes sobre los menores, los incapacitados, los comerciantes, los quebrados, los militares, etc., etc. Y todas las razones, que no necesito exponer, que se oponen á que se haga esta calificación de tales leyes existen para que tampoco se llame privativo al impuesto sobre los fabricantes, propietarios, agricultores, mineros, exportadores, etc., etc. Tan clara me parece esta verdad, y es tan evidente que en este caso no está violado el art. 13, que perdería un tiempo muy valioso si me detuviera más en este punto.

Creo que lo que hasta aquí he dicho fija la genuina significación del art. 32 de la Constitución, y convence de que él no apoya este amparo, y esto, aun sin inquirir si él procede en caso de impuestos desproporcionados, cuestión que reservo para su oportunidad. Este texto efectivamente no puede entenderse en el sentido de que la contribución, para ser proporcional y equitativa, debe también ser universal, porque esto importaría un imposible económico, pues-

1 "As matter of State policy it might also be deemed proper to make general exemption of sufficient of the tools of trade, or other means of support, to enable the poor man not yet á pauper, to escape becoming a public burden." Cooley.—Obr. cit., pág. 641.

to que sólo estando la riqueza repartida universalmente, la contribución tenía que ser universal para ser equitativa. Este texto no puede condenar los impuestos que sólo recaigan sobre giros ó industria especiales, porque la Constitución reconoce terminantemente la legitimidad de algunas contribuciones que sólo afectan á determinadas personas y capitales, como los derechos de importación, el papel sellado, etc., y este Código no puede estar en contradicción consigo mismo. Este texto, lejos de coartar la acción de los Poderes federales, locales ó municipales, en la elección de los valores sobre que recaiga la contribución, les reconoce su libertad para hacerlo, su discreción para decretarla de la manera que la crean más proporcional y equitativa. Si no fuera esta la inteligencia que debe darse al art. 32, sino la que estoy combatiendo, tendríamos que confesar que el sistema federal era ruinoso para la riqueza pública, á la par que disolvente del orden político. Si la Federación, el Estado y el Municipio hubieran de vivir de impuestos sobre todos los valores que pueden gravarse, el fisco, bajo esa triple y monstruosa forma, devoraría pronto á todos los capitales, y esto, después de haber ocasionado conflictos de tal gravedad entre los Poderes federales, locales y municipales, que se habría llegado al caos en el régimen político, antes de presenciar el aniquilamiento de la riqueza pública.

Si bien he dejado ya contestado el principal de los argumentos de los peticionarios [no sé si me engaño mucho al creerlo así], no está ni con mucho agotada esta materia, pues insistiendo estos en que la cuota del nuevo impuesto es tan alta que «invade la mayor parte de los frutos del trabajo,» é invocando el art. 40 de la Constitución, que creen por ese motivo violado, tengo aún que encargarme de las difícilísimas cuestiones á que da origen la teoría constitucional del impuesto, afrontando así la parte más delicada de la tarea que debo llenar. Pero antes de entrar

á ese escabroso terreno, me es indispensable hacer una advertencia. En mi calidad de Magistrado yo no tengo más misión que la de resolver si el acto reclamado en el amparo está ó no condenado por algún texto de la ley fundamental: yo no debo discutir teorías económicas, ni averiguar si el impuesto objetado lo pagan los fabricantes de su exclusivo capital, ó si él alcanza al de los consumidores, repartiéndose así entre ambos. Mi deber aquí no es resolver cuestiones económicas, sino sólo fallar las constitucionales. Me era preciso hacer esta explícita declaración, para que no se extrañe que pase en silencio materias que creo que no son de mi competencia.

Comenzaré por precisar la cuestión constitucional que según mi sentir hay que resolver. Es ésta: ¿Pueden los tribunales juzgar de la proporción del impuesto con relación al capital? ¿Cuándo, en qué casos les es lícito intervenir en los actos del Poder Legislativo, relativos á su facultad de decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos públicos? Anunciar estas cuestiones, es hacer patente la necesidad de penetrar hasta en la parte más difícil de la teoría constitucional del impuesto. Si el deber no me obligara á fundar mis opiniones, seguiría las indicaciones de mi insuficiencia, y no hablaría siquiera de estas materias.

Sin doctrinas, sin precedentes, sin ejecutorias entre nosotros, esas graves cuestiones tienen á la vez una novedad completa y una importancia indisputable. Delicada y difícil como su resolución es, no he querido fiarme de mis propios razonamientos sino que he ocurrido á la fuente de nuestro Derecho constitucional, á la jurisprudencia americana, en busca de doctrinas que ilustren mi opinión, en solicitud de fundamentos para el voto que voy á dar. Y debo decirlo de una vez: los he encontrado tan sólidos y robustos, que creo que satisfarán, como me satisfacen á mí, á quién