

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 inteligencia 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 significación de las palabras de su ley, haciendo prevalecer la interpretación filosófica sobre la literal, ¿cómo nosotros, sin desconocer las consecuencias lógicas, las aplicaciones prácticas de ese principio, nos empeñamos en ampliar la prohibición de nuestro texto, violando á la par las reglas de la interpretación filo-

sófica y de la literal? En los Estados-Unidos la prohibición se refiere á las *cosas importadas*, y sin embargo estas pagan el impuesto local; entre nosotros esa prohibición 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 prohibición en atención 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 Federación ¿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 ficción?

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 Constitución 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 reflexión 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 prohibición 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 prohibición 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 prohibición 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 decisión 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 respecto 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 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 com-

parada 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 juriconsultos 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 convenien-

te estudiar siquiera á grandes rasgos esa legislación, que ha mantenido la tradición con que luchó, 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 establecimiento 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 motín de cuartel, que preocupados con el porvenir de México, creyeron asegurarlo, dándole instituciones iguales á las de su poderoso vecino, ¿merecen por esto algú reproche . . . ? No seré yo quien lo haga, cuando no tengo sino sentimientos de admiración y respeto para los autores de la Constitución de 1824.

Ese respeto que les profeso, no me impide, sin embargo, confesar el hecho de que durante el período que esa Constitución 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 Constitución *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 ocasión de citar abundantes hechos

(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." Burroghs. Obra cit., pág. 501.

que demuestran cómo bajo el imperio de la Constitución 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 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 federación anómala, acomodaticia; no quiso conservar aquellas instituciones que negaban las consecuencias de los principios: él se opuso con inquebrantable energía á que la Constitución de 1824, aun reformada, siguiera rigiendo á la República: él rechazó una Constitución «*en la que nuestros legisladores no comprendieron la verdadera federación*, 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 Unión 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 generales (3) «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, según lo hemos ya visto. Si de este espíritu reformador del Constituyente se dudase; si en sus tendencias contrarias á las transacciones de la Constitución de 1824 no se creyese, bastaría á sacarnos de este error la acta de la célebre sesión del día 4 de Septiembre de 1856.» (5)

1 Discurso del Sr. Olvera. Zarco. Obra cit., tomo 2.º pág. 273.

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

3 Art. 122 de la Constitución.

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

5 Obra cit., tomo 2.º, pág. 271.

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 legislación 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 fundación 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 federación*; 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 centralización correrá la misma fatal suerte que tuvo la reciente intervención 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 tradición constantemente hostil á la soberanía de los Estados en materia de impuestos, para así apreciar el valor científico ó legal que esa tradición pueda tener hoy.

IX.

La ley más antigua que encontramos en nuestros Códigos, definiendo cuáles son los derechos de importación y de exportación que pertenecen al Gobierno federal, es la de 4 de Agosto de 1824. Dijo ella que «son rentas generales de la Federación los derechos de importación y exportación *establecidos ó que se establecieren en los puertos y fronteras de la República*,» y agregó después 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.

Débese 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 introducción.» (2) Desde esa antigua fecha data la confusión del impuesto marítimo y del interior, creyendo que los derechos de *importación* pueden establecerse en el lugar del consumo de la mercadería, aun sin relación alguna con el acto de im-

1 Colección de Lozano y Dablán, tomo 1.º, pág. 711.

2 Obra y tomo citado, pág. 748.

portar; desde entonces se ha cometido el grave error de suponer que un arancel de aduanas puede regular hasta el comercio interior. Indisputable como es que el arancel puede conceder plazos para el pago de los derechos marítimos, y aun determinar que ese pago se verifique en el lugar de la venta ó consumo de los efectos, es todavía más evidente que el impuesto que no se relaciona en manera alguna con el acto de importar, no puede ser un impuesto marítimo, objeto del mismo arancel. Este puede decretar que el derecho de importación que *se cause en el puerto* en el acto de importar, se pague en todo ó en parte en *el lugar del consumo* de la mercancía, pero no puede sustraer á esta del impuesto local que el Estado imponga, sin relación alguna con el acto de importar. Pero cuando aquella ley se expidió, las preocupaciones coloniales de que antes hablé no dejaban ver hasta dónde podría ser trascendental el error en que estaba engendrada; tal vez aun se supuso que ella no era más que la reglamentación de la parte final del art. 162 de la Constitución entonces vigente; lo cierto es que ella pasó sin resistencia de parte de los Estados.

Una vez aceptada como lo fué, el error debía producir los frutos necesarios, haciendo sentir á los mismos Estados cómo ellos habían quedado ya *dependientes* del Poder central. Vino un día en que aquel tres por ciento de consumo no satisfacía las necesidades locales, en que aparecía más irritante el privilegio de que gozaran las mercancías extranjeras, de pagar menos tributos que las nacionales en el tráfico interior, y entonces, en lugar de reclamar *su derecho* los Estados, se contentaron con que se les hiciera *la gracia* de aumentarles el impuesto sobre el consumo. La ley de 22 de Agosto de 1829 estableció que «los Estados podrán imponer un dos por ciento de derecho de consumo á los efectos extranjeros, á más del tres para que están facultados por decreto de 22 de Diciembre de

1824.» (1) Este *permiso*, si bien dió á los Estados algo de lo que necesitaban para vivir, desconoció por completo el sistema federativo, que es imposible, si las entidades que forman la Unión tienen que depender de esta en los recursos que necesiten para sus atenciones. Después se expidieron más leyes, que ampliaban ó restringían ese *permiso* á voluntad del Gobierno central. Las de 24 de Agosto de 1830 (2) y de 2 de Abril de 1831, (3) pueden citarse en comprobación de este aserto.

Pero hasta entonces no se había declarado todavía de un modo expreso y terminante que las mercancías extranjeras estaban exentas de todo impuesto local: esta última y cabal invasión del poder federal en el régimen de los Estados, la consumó la ley de 21 de Julio de 1831, que dijo que «los Estados no pueden imponer á los géneros, frutos ó efectos extranjeros, otros derechos que los de consumo, con sujeción á los decretos de 22 de Diciembre de 1824 y 22 de Agosto de 1829.» (4) Hasta antes de expedirse esa ley, bien se podía entender que á los Estados era lícito imponer á las mercancías extranjeras cualquiera otra contribución que no fuera el derecho de consumo, en los términos permitidos: después de ella, esas mercancías tuvieron el privilegio de no pagar contribución local alguna.

Estos y más abusos del Gobierno de la Unión, tantas usurpaciones de poder cometidas, tanta dependencia establecida en los Estados, hicieron creer á los amigos del sistema federal, á los que veían á este amenazado, destruído con la omnipotencia que se había arrogado el Gobierno de la capital de la República, hicieron creer, repito, á los amigos del sistema federal, que era necesaria una reforma constitucional que restableciese el equilibrio perdido, y re forma que declarase que los Poderes de la Unión no po-

1 Colección citada, tomo 2.º, pág. 151.

2 Obra y tomo citado, pág. 283.

3 Idem idem, pág. 321.

4 Colección cit., tomo 2.º, pág. 388.

dían hacer «sino lo que terminantemente se expresara en la Constitución.» Estaban muy arraigados los viejos hábitos para que se hubiera aceptado esa reforma iniciada en 27 de Diciembre de 1830;» [1] y continuaron los abusos, y siguió la Federación prohibiendo á los Estados imponer contribuciones interiores á los efectos extrajeros, so pretexto, ó de que estas eran *derechos de importación*, ó de que así *regulaba la ley* lo que en esta materia debía de hacerse; pero siendo de ello la verdadera causa la supuesta supremacía atribuida al Gobierno central sobre los de los Estados.

Si en la primera época de la Federación las usurpaciones del Poder federal fueron insostenibles, en la segunda llegaron á ser escandalosas. Citaré hechos que justifiquen esta dura pero exacta calificación. En 27 de Abril de 1847 se expidió una ley por el Presidente de la República, que decía esto en su parte expositiva:«En atención á la extrema penuria del Erario federal, que demanda el establecimiento de rentas fijas y seguras con que atender á los gastos generales:—A que sin haber contado la mayor parte de los Estados, en la época primera de la Federación, con los productos de las contribuciones directas, llegaron muchos de ellos á un grado notable de opulencia solo con las demás rentas; por cuya razón, y porque estos impuestos no vinieron á ser establecidos formalmente sino hasta el año de 1842, no se puede decir que son hoy, ni han sido en la época referida, un elemento esencial de su hacienda:—Y á que en el estado naciente de aquellos ramos es indispensable que dependan de una dirección concertada y uniforme, he venido en decretar Art. 10 Son por ahora rentas de la Federación, la contribución de tres al millar sobre fincas rústicas y urbanas que estableció la ley de 11 de Marzo de 1841, y las que impusieron los decretos de 5, 6

1 Idem idem, tomo 2.º, págs. 299 y 230.

y 7 de Abril de 1842 sobre establecimientos industriales, sobre los sueldos y salarios, sobre los objetos de lujo, y sobre las profesiones y ejercicios lucrativos.» (1) Pocos días después, el 30 del mismo mes de Abril, otra ley declaró que «*por ahora* es renta de la Federación el derecho de tres por ciento impuesto á las pastas de plata y oro,» [2] renta que para los Estados había reconocido la ley de 19 de Julio de 1828. [3]

A la vista de estos textos son inútiles los comentarios. ¿Qué especie de federación era esa que así privaba á los Estados hasta de las contribuciones directas, *porque sin ellas algunos llegaron á un grado notable de opulencia?* ¿Qué idea podía tener de la soberanía local un gobierno que así legislaba? ¿Qué explicación podían tener esas escandalosas usurpaciones de poder, sino el reconocer con pena que ni se practicaba ni se entendía siquiera el régimen federal?

Conociendo estos atentados contra la soberanía de los Estados, no hay ya para qué decir que en la cuestión de aranceles, de derechos de importación, de consumo, de exención á las mercancías extranjeras de todo impuesto local, se incidió en la segunda época de la Federación en los mismos errores que caracterizaron á la primera, errores sin embargo más graves y menos excusables. Porque si bien conforme al art. 28 de la acta constitutiva de 31 de Enero de 1824 (4) y el art. 162 de la Constitución de ese mismo año, (5) podía haberse intentado cohonestar aquellas invasiones en la soberanía de los Estados, alegándose que así «*regulaba la ley cómo estos debían gravar á los efectos extranjeros,*» ni ese sofisticado argumento pudo hacerse enfrente de los arts 20 y 21 de la Acta de reformas de 18 de Mayo

1 Colección cit., tomo 5.º, pág. 269.
2 Obra y tomo cit., pág. 273.
3 Idem idem, tomo 2.º, pág. 75.
4 Colección cit., tomo 1.º, pág. 693.
5 Obra y tomo citados, pág. 719.