

VII

Aunque son tantos, como se ha visto, los fundamentos invocados en la demanda para el amparo solicitado, ni los quejosos mismos les han dado la importancia que atribuyen y que de verdad merece, al que toman del artículo 14 de la Constitución. Apénas indicado en aquella pieza de los autos, pero bien desarrollado en el alegato y expuesto con gran fuerza de razonamiento y con abundante copia de doctrina en un periódico de esta Capital¹ en el estudio que hizo sobre la constitucionalidad de la ley de Puebla, ese solo fundamento reclama toda la atención de este Tribunal para examinar y decidir las cuestiones que provoca.

La base de la nueva argumentación es esta: aquí no se trata de imponer una contribución, sino de alzar el tipo del interés pactado en el contrato. Pero ántes de encargarme de ella es ineludible fijar con toda exactitud el

den volver fácilmente á su primitivo estado, tanto más cuanto que las rentas y numerario embargados los conserva en depósito la autoridad ejecutora del acto reclamado. 3º Que en virtud de no ser de notoria urgencia el caso de que se trata, como de ser de fácil reparación el perjuicio que á los promoventes les resultara, la suspensión inmediata del acto reclamado equivaldría tanto como á prejuzgar la cuestión principal.—Por las anteriores consideraciones, y con fundamento de los artículos quinto, segunda parte, y sexto de la ley de veinte de Enero de mil ochocientos sesenta y nueve, es de resolverse y se resuelve: 1º No ha lugar á la suspensión inmediata del acto reclamado. 2º Líbrese oficio á la autoridad ejecutora, para que dentro del término de tres días que señala el art. 9º de la citada ley, rinda el informe con justificación. 3º Hágase saber á quienes corresponda.—Así juzgando lo resolvió y firmó el C. Juez de Distrito en el Estado, actuando con testigos de asistencia.—Damos fe: *Cutberto Castellanos.—E. Fressinier.—J. Rafael Porrás y Furlong.*

¹ El Foro, núm. 83, correspondiente al día 4 de Mayo de 1881.

hecho fundamental que ha de formular la cuestión que se discuta, porque no siendo iguales las doctrinas que regulan el impuesto y las que consagran la inviolabilidad de los contratos, si las confundiéramos aplicando á un caso las que son peculiares del otro, cometeríamos un error lamentable y haríamos una injusticia manifiesta. Los quejosos mismos no sólo no precisan ese hecho, sino que hablan de él con sorprendente variedad, ya de un modo ya de otro, según que lo exige la diversa, contradictoria argumentación de que han usado en favor de su demanda. Confiesan que «se trata de un impuesto que se hace pesar sobre nuestras fincas» cuando atacan como privativa á la ley que lo sancionó, cuando niegan al Estado la facultad de decretar *impuestos* sobre los bienes de la Federación, cuando se quejan de que se les quiere hacer *contribuir* de una manera desproporcionada é inf-cua, cuando tachan de inconstitucional el modo de exigir el *impuesto*, cuando se esfuerzan, en fin, en apoyar todos sus razonamientos que hasta ahora me han ocupado; pero después, olvidando tantos y tan repetidos conceptos y sin tener en cuenta la contradicción en que se incurre, concluyen afirmando que «en último extremo el decreto de que se trata *no establece una contribución, sino que altera un contrato, alterando el tipo del rédito pactado.*» Si esto es así, inútil ha sido pedir el amparo por todos aquellos motivos que ya conocemos y que consideran como *impuesto* la exacción que se resiste; bastaría indicar que no se trata de un *impuesto*, para reconocer que el amparo no procede por las razones que al *impuesto* atacan.

Este Tribunal debe sin embargo prescindir de esa contradicción, para empeñarse sólo en fijar bien aquel hecho fundamental y resolver este negocio sin cometer el error de aplicarle teorías que no pueden regirlo. Olvidemos, pues, las argumentaciones invocadas contra la

inconstitucionalidad del impuesto y atendamos á las que se hacen para demostrar que se han alterado las obligaciones de un contrato, que se ha dado efecto retroactivo á la ley, que se han atacado derechos adquiridos, porque en el fondo de ellas descubriremos aquel hecho que se debe precisar. Copio las palabras mismas de los quejosos, tratando en su alegato de fundar esos asertos: « Hemos celebrado nuestro contrato de censo con el Gobierno *bajo la proteccion de las leyes existentes al celebrarse tal contrato, sin admitir más gravámenes que los establecidos por las que entónces regian* y bajo la inteligencia de que se nos guardaria fidelidad en lo pactado: de aquí resulta que la contribucion, cualquiera que sea el fin para que se impone..... viene á infringir el axioma de *fides est servanda.* » Estos conceptos y sobre todo la circunstancia indisputable de que en Puebla los bienes de Beneficencia han estado exceptuados del pago de impuestos, formulan netamente esta cuestion: ¿ altera la naturaleza del contrato de censo la ley que establece una contribucion sobre el capital reconocido? O para concretarla mejor al caso que nos ocupa: ¿ la exencion de impuestos en favor de aquellos bienes, es de tal modo irrevocable, que si el legislador la deroga, atenta contra los derechos adquiridos, y da efecto retroactivo á la ley en perjuicio de los deudores de capitales? Ya veremos cómo estudiando y resolviendo esta cuestion, aparece en toda su claridad el hecho de que aquí no se trata de alterar las obligaciones del contrato, sino de imponer una contribucion.

Partidario, más aún, admirador de los principios en que está basada la jurisprudencia constitucional norteamericana, á ellos apelo en el estudio y resolucion de las cuestiones que entre nosotros no tienen precedentes, y esto con tanta mayor razon ahora, cuanto que los ar-

gumentos más poderosos que se presentan contra las conclusiones á que yo llego, están tomados de las doctrinas que esa jurisprudencia profesa. La exposicion de aquellos principios me sirve así en este caso para un doble fin: apoyar las opiniones que defiendo y prevenir las réplicas que se me puedan hacer. Hé aquí las teorías que en los Estados-Unidos están reconocidas y que resuelven las cuestiones que he planteado :

« La Legislatura no puede expedir leyes que tengan el carácter de irrevocables, porque esto seria alterar la Constitucion misma de la que deriva su autoridad, supuesto que si una Legislatura por virtud de sus leyes pudiera restringir el poder de la subsiguiente, podria en iguales términos limitar el poder legislativo de todas las futuras, y repetido este procedimiento se llegaria al extremo de que quedaran excluidos de la accion legislativa y uno á uno todos los negocios de su competencia, nulificando así el precepto constitucional que confia al Congreso la facultad de legislar..... Estos principios tienen una modificacion en virtud de lo dispuesto en un artículo de la Constitucion de los Estados-Unidos, que prohíbe á los Estados expedir leyes que alteren las obligaciones de los contratos. Los actos legislativos constituyen algunas veces verdaderos contratos entre el Estado y la parte que en su virtud adquiere derechos; y contratos que están bajo la proteccion de ese artículo constitucional..... Parece estar ya decidido por ejecutorias de la Suprema Corte que un Estado, por virtud de un contrato á título oneroso, puede eximir la propiedad de un individuo ó corporacion del pago de impuestos por determinado período de tiempo y aun permanentemente.»¹

¹ To say that the legislature may pass irrevocable laws, is to say that it may alter the very constitution from which it derives its authority; since, in so far as one legislature, could bind a subsequent one by its enactments, it

Estas doctrinas, cuya aplicacion al presente caso puede ya apreciarse, se precisan con mayor claridad por el publicista que cito, en otro lugar de su obra, en estos términos:» Una de las más interesantes cuestiones sobre esta materia (habla de la prohibicion constitucional de alterar las obligaciones de los contratos) es la de si la Legislatura tiene facultad de restringir sus propios poderes por medio de una concesion en que se prive ella para lo futuro del ejercicio de alguno de los atributos esenciales de la soberanía..... si, por ejemplo, ella puede comprometerse á no ejercer el poder de taxacion.... respecto de ciertas propiedades ó personas, y si haciéndolo así, tal compromiso sea nulo conforme al principio general de que la Legislatura no puede disminuir el poder de las subsiguientes por medio de una legislacion irrevocable. . . . pudiendo así llegar hasta destruir el gobierno mismo. Respecto del poder de taxacion, tantas veces ha sido resuelto por la Suprema Corte. . . . que *un contrato celebrado por un Estado á título oneroso pactando que cierta propiedad. . . . quede exenta de contribuciones ó que pague solo ciertos impuestos, es un contrato protegido por el artículo constitucional, que no puede ya cuestionarse sobre este punto. En todo caso, sin embargo, debe*

could in the same degree reduce the legislative power of its successors; and the process might be repeated, until, one by one, the subjects of legislation would be excluded altogether from their control, and the constitutional provision, that the legislative power shall be vested in two houses, would be to a greater or less degree rendered ineffectual. . . . There is a modification of the principle, however, by an important provision of the Constitution of the United States forbidding the States passing any laws impairing the obligation of contracts. Legislative acts are sometimes in substance contracts between the State and the party who is to derive some right under them, and they are not the less under the protection of the clause quoted because of having assumed this form. . . . And it now seems to be settled, by the decisions of the Supreme Court of the United States that a State, by contract to that effect, based upon a consideration, may exempt the property of an individual or corporation from taxation for any specified period, or even permanently.—Cooley. Obr. cit., pág. 152 á 154.

intervenir una causa que haga suponer que el Estado recibe un beneficio equivalente, porque es una verdad universalmente reconocida que si la exencion está concedida sólo como privilegio, ella puede ser derogada en cualquier tiempo.»¹

Y las doctrinas que el mismo autor enseña y que rigen sobre la revocabilidad de esta clase de privilegios, aunque ellos estén concedidos á la misma Beneficencia pública, acaban de dar la más completa y satisfactoria solucion á las dificultades que entraña este amparo. En estos términos continúa hablando ese autor: «Los ciudadanos no tienen derechos adquiridos en los privilegios y exenciones que les conceden las leyes. Entre ellos pueden mencionarse los siguientes: las excepciones del servicio militar y de jurados, las del pago de impuestos á ciertas propiedades. . . . Todos estos privilegios se fundan en motivos de utilidad pública, y las leyes que los conceden, pueden modificarse segun lo requieran las circunstancias. El Estado exige el servicio militar al ciudadano que tiene determinada edad; pero si en la opinion de la legislatura las exigencias públicas demanda-

¹ Perhaps the most interesting question which arises in this discussion is, whether it is competent for the legislature to so bind up its own hands by a grant as to preclude it from exercising for the future any of the essential attributes of sovereignty in regard to any of the subjects within its jurisdiction; whether, for instance, it can agree that it will not exercise the power of taxation. . . . as to certain specified property or persons; and whether, if it shall undertake to do so, the agreement is not void on the general principle, that the legislature cannot diminish the power of its successors by irrepealable legislation, and that any other rule might cripple and eventually destroy the government itself. . . . So far as the power of taxation is concerned, it has been so often decided by the Supreme Court of the United States. . . . that an agreement by a State, for a consideration received or supposed to be received, that certain property, rights, or franchises shall be exempt from taxation, or be taxed only at a certain agreed rate, is a contract protected by the Constitution, that the question can no longer be considered an open one. In any case, however, there must be a consideration, so that the State can be supposed to have received a beneficial equivalent; for it is conceded on all sides that, if the exemption is made as a privilege only, it may be revoked at any time.—Aut. y obr. cit., págs. 341 y 342.

sen que ese servicio se hiciese por todos los que puedan llevar las armas, aunque estuviesen fuera de aquella edad, el privilegio de la excepcion puede ser revocado sin violar el principio constitucional. . . . De la misma manera las excepciones del pago de impuestos son revocables cuando ellas han sido concedidas sólo como privilegio y no por pacto á título oneroso en consideracion á un beneficio recibido por el público, como sucede en el caso de exencion de impuestos concedida á los edificios destinados al culto, á la educacion, etc., etc.»¹

Entre las muchas ejecutorias de la Suprema Corte que consagran esas doctrinas, puedo citar una de oportunidad en este caso, por la semejanza que mantiene con él. Una ley de Pensilvania de 1833 habia exceptuado de contribuciones á los bienes pertenecientes al Hospital de la Iglesia de Cristo, y otra ley de 1851 derogó tal privilegio sujetando esos bienes de Beneficencia al pago de los impuestos. Los representantes del Hospital querian ver en aquella ley, un contrato que le daba derechos, y contrato alterado por esta otra. Habiéndose llevado la cuestion constitucional á la Suprema Corte, el Magistrado Campbell expresó su opinion diciendo que «la concesion de la Legislatura de 1833 fué espontánea, y ningun servicio ni deber ni condicion remuneratoria se

¹ The citizen has no vested right in statutory privileges and exemptions. Among these may be mentioned, exemptions from the performance of public duty upon juries, or in the militia, and the like; exemptions of property or person from assessment for the purposes of taxation. . . . All these rest upon reasons of public policy, and the laws are changed as the varying circumstances seem to require. The State demands the performance of military duty by those persons only who are within certain specified ages; but if, in the opinion of the legislature, the public exigences should demand military service from all other persons capable of wearing arms, the privilege of exemption might be recalled, without violation of any constitutional principle. . . . In like manner, exemptions from taxation are always subject to recall, when they have been granted merely as a privilege, and not for a consideration received by the public; as in the case of exemption of buildings for religious or educational purposes, and the like.» —Autor y obra citados, págs. 479 y 480.

impuso á la corporacion. . . . que implique la necesidad de ser perpetua. . . . Está en la naturaleza de ese privilegio que él exista sólo durante el *beneplicitum* del soberano y que éste pueda revocarlo cuando lo crea conveniente.»¹ Esta opinion que fué aprobada por unanimidad en ese Tribunal, constituye hoy la jurisprudencia de aquel país sobre este punto.

Son tan luminosas las doctrinas que acabo de citar, que no necesitan demostrarse, porque no pueden ponerse en duda. Exponerlas es fundarlas. Los principios de equidad en que se apoyan son tan claros, que se perciben aún por el simple buen sentido y sin el auxilio de estudio alguno. Sin tomar en cuenta, pues, la respetable autoridad que las enseña, ni la más respetable aún de las ejecutorias que las sancionan, yo las invoco aquí como las reglas de justicia que interpretando nuestro derecho constitucional, resuelven plena y satisfactoriamente las cuestiones que me ocupan.

Efectivamente, de la inteligencia en que los quejosos celebraron sus contratos de censo con el Gobierno, del error en que incurrieron creyendo que la ley que exceptuaba del impuesto á los bienes de Beneficencia era irrevocable, no se sigue, segun los principios constitucionales, que esa ley no se pueda derogar, que esa excepcion constituya un derecho adquirido, que el impuesto que se les exige, altere las obligaciones del contrato y dé efecto retroactivo á la ley. Porque de las palabras mismas de los quejosos se deduce que ellos nunca pactaron con el Gobierno que no se les cobraran contribuciones, no ya á título oneroso y mediante alguna condicion remuneratoria que beneficiara al público, único caso en que ese pacto es irrevocable, como lo hemos visto, pero ni aún siquiera obteniendo la tal exencion por pacto ex-

¹ Howard's reports. vol. 24, pág. 302.

preso y como un mero privilegio. Y basta saber esto, y mirar este hecho con la claridad con que lo presentan los autos, para ver cómo se han derrumbado faltas de base las más poderosas argumentaciones en favor del amparo. Porque si bien el contrato que el Estado celebra obligándose á no cobrar contribuciones á cierta propiedad, es irrevocable cuando se hace mediando alguna condicion remuneratoria, no se puede sostener que tenga el mismo carácter la excepcion obtenida á título de mero privilegio, y mucho más insostenible es, porque ello llega á tocar los límites de lo absurdo, que una ley que concede excepciones, no por virtud de pactos ni por consideraciones privadas, sino por motivos de utilidad pública, no pueda ser derogada, cuando esa misma utilidad así lo exija; y estando los que piden este amparo precisamente en este último caso, imposible es que sus pretensiones puedan prevalecer sobre esos principios.

Entrar á disputar sobre si la ley puede alterar las obligaciones de los contratos es por completo inútil, así porque nadie negará ni los principios de la jurisprudencia romana que los quejosos invocan, ni las reglas de la constitucional norteamericana que cita el ilustrado periódico que ha hablado de este negocio, como porque aquí no se trata de saber si el legislador puede alterar los contratos, sino de si tiene facultades para derogar una ley que exima del impuesto á ciertos bienes, aunque éstos hayan sido materia de contratos celebrados en la *inteligencia* de que no se derogaría. Y ya se ve la inmensa diferencia que hay entre esas cuestiones, y ya se comprende cómo una no puede resolverse por las doctrinas que regulan á otra.

No necesito decir que en este amparo se ha sostenido empeñosamente que la exencion del impuesto es aquí un *contrato* y no un *privilegio*, y aunque se ha confesado

que «el legislador no contrata cuando concede una facultad: permite pero no se obliga, y sí se obliga, cuando contrata,» ningun esfuerzo se ha omitido para demostrar que en este caso *contrató*. No voy á impugnar las doctrinas que consagran la inviolabilidad de los pactos: las profeso con el mismo respeto que los quejosos: debo sólo probar que aquí no se trata de un *pacto*, sino de un *privilegio* para prevenir con esa sola prueba las réplicas que se hacen, intentando desnaturalizar los hechos materia de este juicio.

Debemos ante todo fijar con exactitud un punto que si puede aparecer dudoso, es sólo por la confusion de ideas que en las argumentaciones de los quejosos se ha hecho. Es este: ¿el Gobierno ha contratado? Sí, sin duda alguna; ha celebrado un contrato de censo, pero contrato entre cuyas cláusulas no se encuentra la prohibicion de decretar impuestos sobre los capitales. La exencion del impuesto no es, pues, el efecto de ese contrato, ni de otro alguno, sino la obra del soberano que creyó conveniente tal exencion para esos capitales. Esto dicho, y tal es la verdad en toda su pureza, ya se comprende cómo se cae en lamentable equivocacion, queriendo deducir del contrato de censo, el pacto de no revocar la exencion de contribuciones, sólo porque los censatarios creian que el Gobierno no podia decretar impuestos sobre los bienes que habian estado libres de ellos. Los que contratan con el Gobierno nunca entienden así las cosas: díganlo las concesiones de ferrocarriles, telégrafos, etc., en que está pactada la exencion de contribuciones. Preséntese el contrato celebrado por el Estado obligándose á título oneroso á no exigir contribucion alguna á los capitales de que se trata, y nada más se necesita para condenar como anticonstitucional el decreto de la Legislatura de Puebla; pero como ese con-

trato no existe, según se infiere de los mismos alegatos de los peticionarios, no vale hablar del *contrato* de censo y de la inteligencia en que estaban los censatarios de no pagar jamás un sólo impuesto, para pretender para ese privilegio el respeto, la irrevocabilidad que sólo merece el pacto.

Creo bastantes estas demostraciones para afirmar que no altera la obligación del contrato de censo la ley que exige una contribución á los bienes que habían estado exentos de ella. Pero como se han alegado aún más razones contra la constitucionalidad de la ley que tanto me ha ocupado, juzgo necesario encargarme de ellas para que ninguna duda infirme la conclusión que estoy sosteniendo. Se ha tomado la doble representación del Estado de Puebla como contrayente y como legislador, para inferir de ella que lo que él tiene que respetar con aquel carácter, no lo puede violar con éste. El Estado contratante, se dice, impuso sus capitales, confirió derechos, se obligó á no cobrar más que el 6 por 100 de réditos; ¿cómo el Estado legislador podría romper ese contrato, atentar contra esos derechos y exigir á título de impuesto más del 6 por 100 de réditos? ¿Puede aceptarse que al Estado sea permitido violar por el órgano del Poder legislativo, lo que se comprometió á respetar por el del ejecutivo? Esta argumentación, á pesar del aparente vigor que le da la habilidad con que está expuesta, aparece débil y vencida por la fuerza de los principios que dejo ya consignados y que he tomado de la jurisprudencia norteamericana.

Pretender que la ley que exime del impuesto á cierta propiedad sea perpetuamente irrevocable, así lo enseña esa jurisprudencia, es limitar las facultades legislativas, y en último extremo atentar contra las instituciones. Sostener que el privilegio de la exención del impuesto, y es-

ta verdad ha ya quedado puesta fuera de duda, sea igual al pacto que liberta de él, es confundir materias esencialmente diversas. Y querer que el privilegio sea siempre un pacto y que produzca los efectos de tal, es equiparar los contratos de censo de que tratamos, que nada dicen de contribuciones, con los que se han celebrado, por ejemplo, sobre ferrocarriles que libertan expresamente de ellas á las respectivas empresas, y esto no puede intentarse. La argumentación que contesto no tendría réplica, si se hubiera probado que el Estado contratante estaba comprometido, no sólo á no cobrar más del 6 por 100 á título de réditos, sino obligado además á no exigir impuesto alguno. Si tal prueba existiera, entonces sí al Estado legislador no sería lícito violar este *pacto*; pero como tal *pacto* no existe, según lo hemos visto, el impuesto decretado malamente puede llamarse su violación. Reposa, pues, sobre bases falsas aquel argumento y es del todo impotente para imponer sobre el Estado contrayente ó legislador obligaciones que con ninguno de esos caracteres ha celebrado.

Confundiéndose el *rédito* con el *impuesto*, y esta confusión no la toleran ni la jurisprudencia ni la economía política, se ataca como retroactivo el decreto, porque «bajo la garantía de una ley que hacia obligatorio para el Estado y para los censatarios el derecho que con éstos tenía estipulado de no pagar sino el 6 por 100, se celebraron los contratos respectivos..... pero una ley posterior viene diciendo que uno de esos contratantes puede libremente infringir su convenio y sujetar al deudor á la obligación de pagar mayor tipo del 6 por 100,» y de aquí se deduce que «bajo la forma de un impuesto, bajo una forma indirecta se obliga á los tenedores de esos capitales á pagar mayor interés ó censo del que se obligaron á pagar por la imposición de esos capitales.» He