

CAPITULO XVII.

DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS DE LOS ESTADOS RELATIVOS AL
RÉGIMEN RENTÍSTICO DE LA NACIÓN.

Importantes sobre manera fueron los resultados obtenidos por medio de los juicios de amparo en lo relativo al sistema rentístico de la República; sobre todo, en los primeros tiempos del restablecimiento del régimen constitucional, cuando todos los ramos de la administración pública, pero muy especialmente el de hacienda, tenían que resentirse de la falta de una perfecta organización. A pesar de las diversas leyes sobre clasificación de rentas, que han regido en diversas épocas, el ramo de hacienda ha sido siempre difícil de organizar, por la tendencia muy marcada de los Estados, á invadir facultades de la Federación, y también á hacerse unos á otros una verdadera guerra arancelaria. Se les ha visto más de una vez gravar inconsideradamente las mercancías procedentes de otros Estados como si se tratase de naciones extranjeras, con pretexto de proteger cada uno de ellos su industria y su comercio. Si á esto se agrega que la Constitución de 1857 prometió en su art. 124 que dentro de cierto plazo serían abolidas las aduanas interiores, y que lejos de cumplirse tal promesa, cada día eran mayores los gravámenes y las trabas impuestas al comercio de buena fe, se comprenderá fácilmente de cuánta importancia fueron los amparos concedidos en estos casos por la Justicia Federal, y cuán saludable influencia tenían que ejercer, como al fin la ejercieron, llegándose á abolir el sistema de aduanas interiores que tanto embarazaba la libertad del tráfico y el desarrollo del comercio interior.

En cuatro grupos podemos dividir los amparos concedidos con motivo de la legislación hacendaria de los Estados, especialmente en la época de que hablamos: amparos contra el cobro de alcabalas: amparos contra las leyes de los Estados que

establecían derechos que pudieran considerarse como de importación y exportación; amparos contra leyes locales contrarias al decreto del Congreso General de 2 de Mayo de 1868; y por último, amparos concedidos contra el cobro hecho por los Estados de algunas contribuciones pertenecientes á la Federación ó que por cualquiera otro motivo se han considerado indebidas.

I. *Amparos contra el cobro de alcabalas.*—La Suprema Corte de Justicia, en los primeros casos que se le presentaron y en los cuales tuvo que resolver sobre la constitucionalidad ó anticonstitucionalidad de las leyes de los Estados, según las cuales tenían que pagarse ciertos derechos, equivalentes á las alcabalas abolidas por la Constitución, aunque con diferentes nombres, procedió con cierta timidez, negando el amparo. En las ejecutorias de 6 de Junio de 1871 y de 31 de Marzo de 1873 declaró expresamente «que si bien el art. 124 de la Constitución Federal prescribe la abolición de las alcabalas y aduanas interiores de la República, tal precepto impuso como condición natural el previo establecimiento de los impuestos necesarios para organizar la hacienda pública, reemplazando las alcabalas, y la expedición de la ley ó leyes indispensables para hacer efectiva la prevención constitucional, la cual, en consecuencia, no puede considerarse violada mientras no se llenen esas condiciones.»¹

Estas razones, que si no eran del todo suficientes en la época en que se negaron estos amparos, porque tiempo había habido para que el Gobierno hubiese substituído el odioso sistema de alcabalas, con otro más económico, podían considerarse, á lo menos, como prudentes y juiciosas, dejaron de serlo con el transcurso del tiempo, puesto que la promesa de la Constitución se había convertido en letra muerta, y que el efecto del amparo es precisamente obligar al Legislador á derogar las leyes que pugnan con la Constitución, ó á dejarlas sin efecto en favor de los que solicitan la protección de la Justicia Federal.

¹ Puede verse la sentencia del Juzgado de Distrito de Veracruz, de 16 de Octubre de 1875.

Tal vez la Corte así lo consideró y esto hizo que cambiase su jurisprudencia, pues en ejecutoria de 20 de Enero de 1881 encontramos estampados estos conceptos: «Considerando, dice, que la sentencia referida (la del Tribunal Superior de Zacatecas que condenó á unos comerciantes á pagar una suma, por alcabala) no tiene fundamento legal, pues que la ley que le sirve de apoyo, como contraria al art. 124 de la Constitución, no es legal por lo que se ha violado el art. 16 de la Ley Fundamental.» En el mismo sentido se expidió la de 29 del mismo mes y año con la circunstancia de que en las consideraciones especiales que en ella se hacen, se declara que el derecho de traslación de dominio sobre bienes raíces es una verdadera alcabala, prohibida por la Constitución; declaración, que fué repetida en ejecutorias de 31 del mismo mes y 10 de Febrero del citado año de 1881. Por sentencia del Juzgado de Distrito del Estado de México, de 19 de Junio de 1880, se declaró que cualquiera cantidad que se cobre por razón de traslación de dominio es una verdadera alcabala.¹

En cambio, en la ejecutoria de 31 de Marzo de 1884 se dice que si bien el art. 124 de la Constitución ordenó la abolición de las alcabalas, para el 1º de Julio de 1858, tal precepto no entraña una garantía individual por cuya violación deba concederse el amparo.²

II. *Amparos por el cobro de derechos de importación ó exportación hecho por los Estados.*—La fracción I del art. 112 de la Constitución federal es terminante. Los Estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puerto, ni imponer con-

¹ Pueden verse, además, las ejecutorias de 3 de Septiembre de 1873, 26 de Febrero de 1881, 14 de Enero de 1882, 25 de Septiembre del mismo año, 5 de Abril de 1884, 31 de Enero de 1878 y 8 de Febrero del mismo (sentencia del Juez de Distrito del Estado de México), Agosto 12 de 1887, 3 de Septiembre de 1887, 7 de Noviembre del mismo año, 7 de Abril de 1890, 12 de Agosto del mismo año, 5 de Noviembre del mismo, 18 de Marzo de 1891, 8 de Noviembre de 1892.

² Al Juez de Distrito de Puebla se le exigió la responsabilidad, porque concedió el amparo contra la ley de alcabalas del Estado. Por sentencia de 23 de Enero de 1879 se resolvió que había procedido legalmente.

tribuciones ó derechos sobre importaciones ó exportaciones. Pero ¿cuál es la verdadera inteligencia de estas últimas palabras? ¿Qué debe entenderse por importación y exportación, en este caso particular? Los comerciantes, interesados en pagar menor número de contribuciones, fundándose además, en prácticas y costumbres anteriores, pretendían que bastaba que una mercancía fuese de procedencia extranjera, ó que un producto fuera explotable, para que quedase libre de la acción fiscal de los Estados. En este sentido se dieron no pocas ejecutorias, y el Sr. Vallarta, al comenzar el erudito y concienzudo estudio que hizo de esta cuestión, con motivo del amparo Willard contra un decreto de la Legislatura de Sonora, que estableció un impuesto sobre el metal extraído de sus minas, confiesa que ha estado en minoría cuando se ha discutido esta cuestión en la Suprema Corte.¹

Debido, tal vez, á las persuasivas razones expuestas en el voto del digno Presidente del mismo elevado Tribunal, cambió la jurisprudencia y se dieron las ejecutorias de 8 de Mayo, 19 de Julio, 9 y 10 de Agosto de 1880, en las cuales se consagró este principio de gran importancia y trascendencia: «que los impuestos que los Estados decretan sobre los objetos que constituyen su riqueza pública, no pueden siempre y en todos casos reputarse como aumento de los derechos de exportación, porque cuando esos impuestos no tienen relación alguna con la exportación, sino que se exigen en razón de ser la materia sobre que recaen parte de la riqueza del Estado, no se pueden considerar como aumento de la exportación, aunque alcen el valor de la mercancía, puesto que si así fuera, los Estados no podrían gravar ninguno de sus productos que fuesen susceptibles de ser exportados, y esto les privaría de los recursos que necesitan para su administración.» Según el sentir del Sr. Vallarta, lo que la Constitución prohíbe que graven

¹ Véanse las ejecutorias de Mayo 31 de 1871 (caso Dondé, de Yucatán), Octubre 18 del mismo año (caso F. de la Vega, de Sinaloa), de 13 de Febrero de 1874 (caso Iturria), y las de 1º de Abril de 1874, de 12 de Mayo del mismo, 6 de Junio, 1º de Septiembre y 28 de Octubre del mismo año.

los Estados es la importación ó exportación; pero no los artículos que pueden ó no exportarse, ó que importados se han incorporado ya á la riqueza pública de cada uno de los Estados.

III. *Amparos promovidos por infracción del Decreto de 2 de Mayo de 1868, y del art. 124 de la Constitución, reformado el 22 de Noviembre de 1886.*—Ya hemos dicho que con el objeto de impedir que los Estados de la República se hiciesen una guerra no menos perjudicial á ellos mismos que á la Nación, estableciendo derechos diferenciales sobre las mercancías procedentes de otros Estados, se dió el Decreto de 2 de Mayo de 1868 por la infracción del cual tuvieron los Tribunales federales que conceder amparo á los que lo solicitaron. Ahora debemos añadir, que como un medio de preparar el terreno para la transformación que más tarde ó más temprano debía realizarse en la República, se reformó el art. 124 de la Constitución federal, quedando redactado de manera que no contuviese sólo la promesa de que quedarían dentro de tal ó cual plazo abolidas las alcabalas, la cual promesa podía quedar, como las anteriores, escrita en el papel, sino algo más positivo y eficaz. Dicho artículo reformado, contiene disposiciones de tanta trascendencia en favor de la libertad del comercio, que merece bien que lo copiemos al pie de esta página como nota.¹

Aunque esta materia no tenga ya la importancia que antes tenía, por la abolición del sistema de alcabalas, felizmente llevada á cabo en estos últimos años, conviene citar aquí algunas ejecutorias, porque demuestran los importantes servicios prestados á la Nación por la Justicia Federal conociendo

¹ Reforma Constitucional hecha de acuerdo con la mayoría de las Legislaturas. Se declara reformado el art. 124 de la Constitución, en los siguientes términos:

«Art. 124. Los Estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías, en la circulación interior. Sólo el Gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales ó interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero.

«No prohibirán ni directa ni indirectamente la entrada á su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía, á no ser por motivo de policía; ni gravarán á los artículos de produc-

por vía de amparo de los actos contrarios á la Constitución.

Mencionaremos, pues, dos ejecutorias de 3 de Febrero de 1871, ambas relativas á amparos pedidos en Yucatán por infracción del Decreto de 2 de Mayo de 1868; la de 4 de Marzo de 1873 dada en un juicio de amparo contra un Decreto del Estado de Guerrero de 24 de Julio de 1872, que gravaba las harinas procedentes de otros Estados con mayor cuota que las suyas propias; y por último, la de 15 de Junio de 1874, que por las particularidades que ofrece merece especial mención. La Legislatura de Michoacán por el Decreto núm. 17 de 16 Febrero de 1874, estableció una contribución sobre todas las harinas, tanto las que vinieran de fuera como las que se elaboraran en el territorio del Estado; pero por otro Decreto fechado el día siguiente, concedió una subvención, por vía de prima, en favor de estas últimas, destruyendo así, bajo el pretexto de proteger la industria propia, la igualdad que parecía haber establecido por el Decreto anterior. El Juez de Distrito concedió el amparo que por este motivo se le pidió, porque no vió en el nuevo Decreto sino un medio ingenioso de burlar las disposiciones de la ley de 2 de Mayo de 1868; pero la Suprema Corte de Justicia revocó la sentencia del inferior, declarando que no estaba comprendido este caso en la prohibición del Decreto tantas veces citado.

A las anteriores podemos añadir las siguientes ejecutorias de amparos concedidos por infracción del art. 124 de la Constitución reformado en los términos que hemos dicho: la de 2 de Agosto de 1892 contra el Recaudador de Rentas del Rosario (Sinaloa), quien fundado en una ley local cobraba á los que-

ción nacional por su salida para el extranjero ó para otro Estado. Las exenciones de derecho que concedan serán generales; no pudiendo decretarlas en favor de los productos de determinada procedencia. La cuota del impuesto para determinadas mercancías, será una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asignársele mayor gravamen que el que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decretó el impuesto.

«Las mercancías nacionales no podrán ser sometidas á determinada ruta ni á inspección ó registro en los caminos ni exigirse documento fiscal alguno para su circulación interior.

«No gravarán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les haya sido consentido por la ley federal.»

josos derechos por una cantidad de maíz que iba de tránsito para otro Estado; y la de 10 de Noviembre de 1893, en el amparo pedido por algunos comerciantes contra el Administrador de Rentas del Partido de Nieves (Zacatecas), en un caso igual al anterior.

IV. *Amparo contra otras contribuciones que se han considerado anticonstitucionales.*—Al lado de las ejecutorias anteriores podemos hacer mención de las siguientes, que si bien no se refieren al derecho llamado de alcabala ni á las prohibiciones contenidas en la reforma que se hizo al art. 124 de la Constitución, sí tienen relación íntima con el asunto de que venimos hablando, que no es otro, sino el de fijar las facultades legislativas de los Estados en cuanto su régimen fiscal pueda contrariar los principios consignados en la Constitución Federal.

Por ejecutoria de 1^o de Mayo de 1879 se concedió el amparo á los que lo pidieron contra el Ayuntamiento de Tepexco (Estado de Puebla), por exigir una contribución que aunque aprobada por el Ejecutivo del Estado, no había sido decretada por el Poder Legislativo del mismo. Por igual motivo se concedió el amparo de la Justicia Federal, según ejecutoria de 22 de Junio de 1893, á varios vecinos de Chihuahua contra actos del Tesorero Municipal que les cobraba un impuesto por extracción de maderas, el cual no había sido decretado por la Legislatura.

Son notables las ejecutorias de 29 de Septiembre y 9 de Octubre de 1874, la primera porque en ella se concedió el amparo á los dueños de las salinas de Peñón Blanco contra un Decreto de la Legislatura de San Luis Potosí, que les impuso una contribución mayor que á las otras explotaciones del mismo género, con lo que, en concepto de la Suprema Corte, destruyó la igualdad y la proporcionalidad que debe haber en los impuestos; y la segunda, porque habiéndose puesto en duda la facultad de los Estados para imponer contribuciones extraordinarias, y aun concedídose el amparo por el Juez de Distrito por este motivo, la Suprema Corte de Justicia revocó el fallo del inferior declarando que los Estados, en uso de las faculta-

des que la Constitución les concede, en cuanto á su régimen interior, pueden decretar contribuciones extraordinarias, con tal de que no se opongan á los principios de igualdad y proporcionalidad que la Constitución ha establecido, ni á lo dispuesto en el art. 124 de la misma.

No es menos notable el caso resuelto por la Corte Suprema de Justicia con fecha 11 de Junio de 1881, con motivo del amparo pedido contra un decreto de la Legislatura de Puebla de 23 de Noviembre de 1880, en el cual se ordenó que los propietarios de fincas que reconocían capitales á favor de la Beneficencia Pública, pagasen por una sola vez una contribución extraordinaria. Las circunstancias especiales del caso dieron demasiado interés á la discusión que en el seno de la Corte sostuvieron el Sr. Magistrado Alas en favor del amparo y el Sr. Presidente Vallarta en sentido contrario. El primero, analizando el caso, decía, al parecer, con razón; si los propietarios de fincas que reconocen capitales á la Beneficencia Pública, según los términos de sus contratos sólo están obligados á pagar el 6 por 100, y hoy se les exige otro 6 por 100, por una sola vez, por vía de contribución á favor de la misma Beneficencia, es fuera de toda duda que una de las partes contratantes altera en perjuicio de la otra, los términos del contrato, disfrazando tan injustificable proceder bajo la apariencia de exigir una contribución. A pesar de estas sólidas razones, que el Presidente de la Corte contestó, generalizando la cuestión y defendiendo la soberanía de los Estados para imponer contribuciones, el amparo se negó por mayoría de votos.¹

Debe mencionarse en este lugar una ejecutoria de 11 de Agosto de 1893, en la cual se concedió el amparo á Jorge Aceb, José Buchapke y Juan Barter, comerciantes ambulantes, contra actos del Tesorero General de Campeche, que tenían por objeto aplicar un decreto del Estado, de 13 de Noviembre de 1890, que imponía cuotas excesivas y penas des-

¹ La ejecutoria relativa al amparo promovido por los propietarios de Puebla contra el Decreto de 20 de Noviembre de 1880, y la discusión á que dió lugar son muy notables y merecen ser estudiadas con atención.

proporcionadas á los comerciantes sin establecimiento abierto; con lo cual, en concepto de la Corte, se atacaba la libertad del comercio.

Finalmente, tenemos que citar dos ejecutorias contradictorias, referentes al cobro hecho á los empleados federales de la contribución sobre sueldos decretada en algunos Estados. Por la primera, que es de 31 de Octubre de 1874, se concedió el amparo á los empleados de la Aduana Marítima de Guaymas¹ contra el cobro que por contribución de sueldos se les exigía, dándose como razón que sólo los Poderes Federales, por medio de los respectivos presupuestos, pueden disminuirles sus haberes, y que á tanto equivalía la contribución que se les exigía; y por la segunda, de 25 de Agosto de 1881,² se negó á los empleados federales del Estado de Michoacán, que lo solicitaron en un caso igual, imponiéndoseles una multa: la razón que se dió fué la siguiente: «Considerando, dice la ejecutoria, que el Ejecutivo de Michoacán, en uso de las facultades de que se halla investido, expidió el citado decreto de 27 de Enero; que éste, al imponer en general una contribución sobre sueldos y salarios á los habitantes del Estado, no ha legislado en punto á las dotaciones de los empleados del Gobierno de la Unión que allí residen; que según lo dispuesto en la frac. II del art. 31 constitucional, es obligación de todo mexicano contribuir para los gastos públicos, así de la Federación del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; que los promoventes no por ser empleados del Gobierno Federal, dejan por esta circunstancia de tener la calidad de mexicanos á que se refiere la fracción citada.»

Puede mencionarse en este lugar, aunque se refiere también á trabajos personales, el amparo pedido por varios vecinos de Izamel, en el Estado de Yucatán, contra la ley del Estado de

¹ En igual sentido fué dada la ejecutoria de 27 de Febrero de 1873, amparando á los empleados federales de Tampico.

² Véanse también las ejecutorias de 16 de Febrero y 26 de Julio de 1875, sobre el mismo asunto.

23 de Julio de 1879, que les imponía la obligación de trabajar en la reposición de los caminos, dos días á la semana, ó satisfacer una contribución para pagar un substituto. Por ejecutoria de 7 de Noviembre de 1871, confirmatoria de la de 1.^a Instancia, se les concedió el amparo por lo relativo al servicio personal, y se les negó en cuanto al pago de la contribución, diciéndose que la Legislatura tenía facultad de imponerla.

Entre las disposiciones legislativas dictadas por los Estados, relativas al ramo de hacienda, siquiera sea para dar á conocer algunas de las aberraciones que se han cometido por los Cuerpos Legisladores, citaremos el decreto núm. 22 de la Legislatura de Querétaro de 25 de Octubre de 1871, que determinó, entre otras cosas, que las ventas de maíz se hicieran en lugares fijos, reputándose como contrabando el hecho de verificarlas en otro sitio; que las ventas se hicieran bajo la inspección de un administrador, y que al introducirse el maíz debía fijársele por el vendedor un precio que no podía aumentarse ni disminuirse después. Pedido amparo contra este decreto, fué concedido por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de 19 de Diciembre de 1871. Puede verse también la sentencia pronunciada por el Juez de Distrito de Sinaloa en el amparo pedido contra el cobro de un impuesto que impuso el Ayuntamiento de Mazatlán con el nombre de *piso de mar*. Es de 21 de Febrero de 1878, y en ella se mandó hacer acumulación de autos. Merecen también mencionarse dos ejecutorias que se refieren á contribuciones exigidas por los Estados en cuanto se relacionan con la concesión ó negativa del amparo.

En una de ellas, de 22 de Agosto de 1901 (amparo Wenceslao Paniagua, de Chiapas), se resolvió contra el voto del que esto escribe y algún otro Magistrado, que las contribuciones municipales atrasadas (no las corrientes) podían cobrarse al Síndico de su concurso mercantil, por medio de la facultad económico-coactiva, sin esperarse á la graduación de créditos.

El quejoso alegaba, en su favor, lo dispuesto en el art. 1419 del Código de Comercio que sólo autoriza al Síndico para pagar las contribuciones corrientes, y el art. 1602 según el cual

tiene un lugar preferente entre los créditos el fisco, sea federal, local ó municipal.

La segunda, de la misma fecha (amparo Francisco González Sevilla y Socios, de Puebla), no ofrece en sí misma nada de notable, por haberse tratado en ella únicamente de la comprobación de los hechos en que se hacía consistir la violación reclamada. Pero en el curso de la discusión, en vista de la legislación fiscal del Estado de Puebla, se suscitó esta cuestión que no carece de interés. ¿Es anticonstitucional una ley que para que se dé entrada á la discusión sobre el pago de contribuciones, en el orden judicial, cuando el asunto se hace contencioso, exige el depósito previo de la cantidad exigida al contribuyente?

Así lo dispone el art. 1º del decreto del Estado de Puebla de 8 de Febrero de 1898, y en verdad que había razón suficiente para tener este precepto como anticonstitucional.

Porque en efecto, hecho contencioso el cobro de una cantidad exigida por causa de contribuciones, y en los casos en que real y verdaderamente hay motivos para dudar de la legitimidad del cobro, y el caso exige una resolución judicial que decida la controversia, el asunto por su naturaleza viene á caer de una manera que no da lugar á duda, bajo la jurisdicción del Poder Judicial, con exclusión de cualquiera otro de los Poderes Públicos. Siendo esto así, no puede dudarse, que el poner obstáculos á que aquel Poder ejerza sus atribuciones naturales, y hacer que por este medio la controversia entre el fisco y el particular, se decida por el Poder Administrativo, es contrariar abiertamente el principio fundamental de nuestra Constitución Política, de la división de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ni siquiera puede decirse que el interés del fisco así lo exige para que sus derechos no se vean burlados, si la sentencia de la autoridad judicial le fuere favorable, y el contribuyente no tuviere bienes con que hacer efectiva la sentencia, pues es sabido que el ejercicio de la facultad económico-coactiva, puede llegar hasta el embargo de bienes para hacer efectiva la sentencia.

Aunque no se refieran á infracciones constitucionales en el sentido en que las hemos considerado en este capítulo, sino más bien á la inteligencia que deba darse á la legislación local de algún Estado, en cuanto al sistema tributario, no nos parece fuera de propósito hacer mención en este lugar de las dos ejecutorias siguientes, que resolvieron un punto dudoso de la legislación de Zacatecas, sobre contribuciones.

Una ley del Estado grava las ventas de mercancías con un tanto por ciento sobre el importe de ellas. El Recaudador de Rentas de la Capital cobró á la negociación minera «Guadalupeita,» cierta cantidad por ventas de dinamita y otros materiales, hechas á los operarios de la negociación. Como la entrega de dichos materiales tenía por objeto que los empleasen en los trabajos de las minas, y si bien se les cargaba su importe, se les recibían después los que devolvían como sobrantes, la Suprema Corte de Justicia no consideró estos actos como ventas comprendidas en la ley de contribuciones, y concedió el amparo al quejoso, en ejecutoria de 8 de Julio de 1898.

En igual sentido se pronunció la de 21 de Agosto de 1901 en el amparo pedido por igual causa por la negociación «Sombrerete Mining Company» de Zacatecas.

CAPITULO XVIII.

DE LOS ACTOS DEL PODER EJECUTIVO Y DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS ESTADOS QUE HAN DADO MOTIVO Á ALGUNOS JUICIOS DE AMPARO.

Siendo tan variadas las funciones que desempeñan los encargados del Poder Ejecutivo de los Estados y las autoridades que de ellos dependen en el orden administrativo, no es fácil hacer de ellas una clasificación exacta, para dar á conocer de una manera ordenada y metódica la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, por medio de los