

traria se puede hacer toda clase de iniciativas en el segundo, porque él debe discutirse y aprobarse por ambas Cámaras. No se necesita decir más para comprender cómo se han confundido lamentablemente los presupuestos de egresos y de ingresos, cómo á éste se han aplicado teorías propias y peculiares de aquel, para deducir después de la manera más violenta; que supuesto que ni el Presidente de la República tiene el derecho de iniciativa en materia de contribuciones, menos podría la Comisión de presupuestos adicionar esa iniciativa. La contradicción que hay en estos conceptos y que está patente en la réplica que me ocupa, comienza á poner en su verdadera luz á esa argumentación.

Pero su fuerza está en otra parte; en el verbo *iniciar* que se encuentra en el texto del artículo 72 reformado. Se ha abusado tanto de la significación de esa palabra, que es preciso consagrar algún tiempo al estudio de la historia y de la razón del precepto constitucional, para así restablecer su genuina inteligencia.

Cuando el poder Legislativo residía en una sola Cámara, ella solo aprobaba el presupuesto de gastos y votaba las contribuciones necesarias para cubrirlo, y esto se hacía así de entera conformidad con lo dispuesto en la fracción VII del artículo 72 de la antigua Constitución. Pero establecido el sistema bicamarista, se creyó necesario reformar ese texto en los términos que lo expresa la fracción VI, letra A, del art. 72.

Inútilmente he buscado en los documentos parlamentarios relativos, la exposición de los motivos de esa fracción VI. En los primitivos proyectos de reformas constitucionales, ni aun se pensó en hacer facultad exclusiva de la Cámara de diputados la aprobación del presupuesto de egresos. Así consta del dictámen de la Comisión de puntos constitucionales de 24 de Diciembre de 1869, presentado en la sesión de 4 de Octubre de 1872; ¹ pero después se cambió de pensamiento, y en el interesantísimo dictámen de la misma Comisión del 7º Congreso, de 7 de Octubre de 1873, se inició ya la reforma sobre este punto, hablándose de ella en estos términos en la parte expositiva del dictámen: «Muy fácilmente se comprende que corresponde á la Cámara de diputados examinar la cuenta anual de gastos generales, decretar las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto, y se comprende por lo mismo que á ella corresponde aprobar ó modificar el presupuesto anual de gastos que debe presentarle el Ejecutivo.» La Comisión formuló netamente su pensamiento en estos precisos términos en la parte resolutive de su proyecto: «Son facultades exclusivas de la Cámara de diputados... VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos é *iniciar* las contribuciones que á su juicio deben decretarse para cubrirlo.» ² Breves, lacónicas como son las palabras de la Comisión, para fundar esta reforma, la discusión no nos da tampoco más luz sobre este punto, porque en la sesión de 20 de Octubre de 1873, *sin discusión* se declaró con lugar á votar esa fracción VI; ³ en la de 8 de Abril de 1874 se aprobó por unanimidad, ⁴ y en la de 6 de Noviembre del mismo año se declaró que por estar adoptada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, ella forma parte de la Constitución. ⁵

Por más sensible que sea que no se hayan expresado por el legislador mismo las razones de su precepto, en este caso no lo es tanto que no las podamos comprender con precisión. Los términos en que la Comisión habló, indican que á su juicio se trataba de una materia harto conocida para apreciar los motivos de la ley. Y así lo es en efecto para el que haya estudiado el sistema bicamarista en los Estados Unidos, cuyas instituciones se quisieron seguir imitando en las reformas de nues-

¹ "Diario de los Debates" del 6º Congreso, tomo 3º, páginas 131 y siguientes.

² "Diario de los Debates" del 7º Congreso, tom. 1º, pág. 258.

³ Obra y tomos citados, páginas 355 y 356.

⁴ Obra citada, tom. 2º, páginas 35 y 36.

⁵ Obra citada, tom. 3º, páginas 306 á 314.

tra Constitución. Basta en efecto exponer lo que en la República vecina pasa sobre este punto, para entender el verbo *iniciar* en el sentido que se le quiso dar en nuestro texto, para refutar los argumentos que por este capítulo se hacen por los quejosos.

La primera parte de la sección última del artículo 1º de la Constitución de los Estados Unidos, dice esto: «Todos los proyectos de ley destinados á establecer impuestos, deberán tener origen en la Cámara de diputados; pero el Senado, en estos proyectos, como en los demás, puede proponer ó iniciar enmiendas.» ¹ Y comentando Story este texto, dice entre otras cosas lo siguiente: «Esta disposición, en lo relativo al derecho de iniciar lo que técnicamente se llama «proyecto de ley hacendaria,» está, sin duda, tomada de la Cámara de los Comunes de Inglaterra, la cual tiene el antiguo é indisputable privilegio y derecho de que toda autorización, para dar subvenciones ó para crear recursos, tenga origen en esa Cámara y sea otorgada por ella en primer lugar, aunque sus autorizaciones no tengan validez para todo objeto y propósito hasta contar con el asentimiento de la otra Cámara del parlamento.» ²

Exponiendo un poco más adelante los motivos del precepto de la Constitución americana, continúa hablando así: «Desde luego podrá notarse que no existen con igual extensión las mismas razones en nuestra Cámara de diputados para el mismo derecho exclusivo en lo que se refiere á proyectos de leyes hacendarias, que las que hay para igual derecho en la Cámara inglesa de los Comunes. Puede ser conveniente que la Cámara de diputados posea el derecho exclusivo de iniciar proyectos de leyes hacendarias; supuesto que pudiendo presumirse que ella es quien posee más amplios informes especiales, quien más directamente representa las opiniones, los sentimientos y las aspiraciones del pueblo, y quien más inmediatamente depende del apoyo de éste, puede ser más vigilante y cauta para imponer contribuciones que una asamblea que emana exclusivamente de los Estados en su carácter político y soberano.» ³ Y tratando de justificar la intervención del Senado en las leyes sobre impuestos, agrega luego: «Así es como se mantiene la debida influencia de los Estados; pues de otro modo, podría suceder que por la numerosa representación 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.» ⁴

He creído que copiando estas palabras del clásico comentador de la Constitución americana, no solo 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 entrañan. En efec-

¹ "All bills for raising revenue shall originate" in the house of representatives; but the Senate may propose or concur with amendments, as on others bills."

² "This provision, so far as it regards the right "to originate" what are technically called "money bills," is beyond all question, borrowed from the British House of Commons; of which it is the ancient and indisputable privilege and right that all grants of subsidies and parliamentary aids "shall begin" in their House and are first bestowed by them, although their grants are not effectual to all intents and purposes until they have the assent of the other two branches of the legislature." Story, On Constitution, núm. 874.

³ It will be at once perceived that the same reasons do not exist in the same extent, for the same exclusive right in our house of representatives in regard to money bills, as exist for the such right in the British House of Commons. It may be fit that it should possess the exclusive right "to originate" money bills, since it may be presumed to possess more ample means of local information; and it more directly represents the opinions, feelings and wishes of the people, and being directly dependent upon them for support, it will be more watchful and cautious in the imposition of taxes, than a body which emanates exclusively from the States in their sovereign political capacity. Obra citada, núm. 876.

⁴ 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 minor States, and thus the equilibrium intended by the Constitution, as well of power, as of interest and influence, may be practically subverted. Loc. cit.

to, 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 oscuridad 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 artículo 70 reformado de la Constitución, que expresamente previene que «dos proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones ó impuestos.... deberán discutirse primero en la Cámara de diputados.»

Quando el origen histórico del precepto, sus motivos y 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 artículo 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 artículo 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 artículo 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 periodo 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 éste 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.

Creiendo 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 artículo 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 capitales 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 parte 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 artículo 13 de la Constitución. Invocan también el artículo 4.º de este Código, porque se ataca la libertad del trabajo que éste asegura, con un impuesto «cuya cuota invade en su mayor parte los frutos de la industria 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 artículo 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, reagrandando, para reemplazarlas, la contribución directa, de donde resulta que el produc-

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, pag. 561.

tos de las fábricas de ese Estado, ya gravadas con esta contribución, «reportan otra vez la alcabala al introducirse á los Estados limitrofes,» 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 artículo 32 de la Constitución, á efecto de sostener que ese impuesto 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 establece la desigualdad á perjuicio de los de mayor cuantía? ¿La fracción II del artículo 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 debe 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 ninguno 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., 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 importación 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 entendiendo 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 artículo 1.º del presupuesto de ingresos, considerándola aislada y sin tomar en cuenta las otras contribuciones que esta ley impone. Si el erario quisiera vivir solo 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 artículo 32 en el reparto del impuesto, solo porque no se ha grabado á otras industrias que pudieran también contribuir para las atenciones del erario.

Es fácil convencerse de esta verdad, solo 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 afectarían á todos ramos de la riqueza pública, sin una sola excepción. Y ese precepto no solo 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 sábia y patriótica discreción del legislador no solo 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 menos perjuicio de la prosperidad general; sino hasta exceptuar del gravámen del impuesto á aquellas industrias que necesitan tal protección. Nadie, ni los mismo 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 dudarian 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 anti-constitucional, 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 que alguna industria, aunque sea la fabril, puede quedar exenta de contribuciones sin infracción constitucional, no se puede atacar el impuesto solo 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.

2187/10
 Pero nos queda viva aún otra objeción con él conexas, 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 *minimum* 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 *minimum*, pudo señalar cien, cincuenta, diez, y esto no puede ser ni anti-constitucional 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 esta: «Como asunto de política interior podría también considerarse conveniente hacer excepción general de un número bastante de instrumentos industriales, herramientas ú otros medios de subsistencia, para permitir que los pobres que aun no llegan á la mendicidad, se liberten de ser una carga pública.»²

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, pag. 640.

² "As matter of State policy it might also be deemed proper to make general exemption of suffi-

Ya que de satisfacer objeciones trato, no pasaré adelante sin responder á otra que se ha pretendido fundar en el artículo 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 solo considerar que no pueden tenerse como *privativas* aquellas leyes que se refieren solo 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 artículo 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 artículo 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, puesto que solo estando la riqueza repartida universalmente, la contribución tenía que ser universal para ser equitativa. Este texto no puede condenar los impuestos que solo recaigan sobre giros ó industrias especiales, porque la Constitución reconoce terminantemente la legitimidad de algunas contribuciones que solo 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 artículo 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 artículo 4.º 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

cient of the tools of trade, or other means of support, to enable the poor man not yet a pauper, to escape becoming a public burden." Cooley.—Obr. cit., pag. 641.

exclusivo capital, ó si él alcanza al de los consumidores, repartiéndose así entre ambos. Mi deber aquí no es resolver cuestiones económicas, sino solo 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 esta: ¿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 quien quiera que estas importantes materias estudie y profundice. Hé aquí las teorías americanas expuestas por sus más respetables autoridades:

Explicando Marshall en una de las sentencias más notables de la Suprema Corte de los Estados Unidos, la naturaleza, extensión y límites de la facultad de decretar impuestos, habla en estos términos: «La facultad de imponer contribuciones al pueblo y á sus bienes, es esencial para la existencia misma del gobierno, y puede legítimamente ejercerse en los objetos á que es aplicable, hasta el último extremo á que el gobierno quiera llevarla. La única garantía contra el abuso de esta facultad, se encuentra en la estructura misma del gobierno. Al crearse una contribución, el Legislativo es quien la impone al pueblo, y esto es, en general, una garantía contra los impuestos injustos y onerosos *Es incompetente el Poder judicial para averiguar hasta qué grado el impuesto es el uso legal del poder, y en qué grado comienza el abuso de la facultad de imponerlo.*»¹ Estas palabras del eminente juriscónsulto, resolviendo un caso en el año de 1819, han fijado el principio de que, en general, no toca á los tribunales averiguar qué límite separa el uso del abuso en el poder de decretar impuestos. Ese principio está consagrado en innumerables ejecutorias federales y locales, y está aceptado universalmente por los publicistas.

Pero él tiene excepciones, como las tienen todos los principios jurídicos. Un autor contemporáneo se hace cargo de ellas al examinar la cuestión de si la facultad de decretar contribuciones es de tal modo ilimitada, que no tengan correctivo los abusos que sobre esto puede cometer el Congreso, y habla así: «Hay muchos casos de actos inconstitucionales de los representantes del pueblo, los cuales sólo pueden remediarse por la elección popular; y hay otros en que la línea de diferencia entre lo que es permitido y lo que no lo es, es tan imperceptible y oscura, que la decisión del Legislativo debe aceptarse como final, aun

1 "The power of taxing the people and their property is essential to the very existence of government and may be legitimately exercised in the objects to which it is applicable to the utmost extent to which the government may choose to carry it. The only security against the abuse of this power is found in the structure of the government itself. In imposing a tax, the legislature acts upon its constituents. It is in general a sufficient security against erroneous and oppressive taxation. "It is unfit for the judicial department to inquire what degree of taxation is the legitimate use and what degree may amount to the abuse of the power." Mac Culloc v. Maryland. Wheaton, vol. 4, págs. 428 y 430.

cuando la opinión judicial sea diferente: *Pero hay todavía otros en que es enteramente posible que el Legislativo traspase de una manera tan palpable los límites de la autoridad debida, que no podemos dudar del derecho que tienen los tribunales para intervenir impidiendo lo que sólo puede considerarse como una cruel extorsión; pero siempre que la naturaleza del caso sea tal, que la acción judicial pueda ser ejercida.*»¹

La fijación de los gastos públicos es una de esas materias que, según estas doctrinas, son de la exclusiva competencia del legislador, sin que los tribunales puedan en caso alguno intervenir en ella. Si el Congreso abusa decretando en el presupuesto más gastos que los que el país permita ó soporte, tal abuso no tiene más remedio que el derecho del pueblo para elegir otros representantes que cuiden más de sus intereses. Y caso en que á los tribunales sea lícito juzgar de los abusos legislativos en esta materia, de acuerdo con las mismas doctrinas, será cuando el Congreso prostituya sus poderes, hasta el extremo de decretar impuestos, no para atender á los gastos públicos, sino para favorecer empresas ó especulaciones privadas; hasta el extremo de arrebatar á un propietario su fortuna; hasta el extremo de hacer de la contribución un verdadero despojo de la propiedad. «No está en las facultades del Legislativo, dice á este propósito un publicista en una monografía reciente sobre la teoría constitucional del impuesto, no está en las facultades del Legislativo ceder á una persona los bienes de otra, á título de contribución, ó hacer recaer todo el peso de un impuesto de algún Estado sobre una sola persona. Estas facultades absolutas y arbitrarias no tienen lugar en un gobierno arreglado á la ley.»²

Respecto del reparto del impuesto entre los contribuyentes, de su cuota, de su proporción con el capital, cuestión que de preferencia debemos considerar, porque es de la que en este amparo se trata, puede decirse que la teoría americana está compendiada en la siguiente doctrina de un publicista, doctrina establecida por un gran número de ejecutorias que cita y á las que se refiere, y que han fijado la jurisprudencia constitucional sobre este punto: «Después de lo expuesto, se verá con claridad que no es esencial para la validez de la contribución que ella se imponga con sujeción á las reglas de la justicia abstracta. Lo que únicamente es esencial, es que el Legislativo se mantenga dentro de los límites de su verdadera esfera de acción, y que no imponga, con el nombre de impuestos, exacciones que no lo sean verdaderamente: su decisión en lo que es propio, justo y político, debe ser final y conclusiva. La absoluta igualdad y la estricta justicia no pueden alcanzarse en los procedimientos para crear contribuciones. Debe, pues, dejarse al Legislativo que decida por sí hasta qué punto es posible acercarse á tan apetecible resultado. En estas materias, sin embargo, no cabe cuestión constitucional alguna, y la decisión legislativa es concluyente.»³

Es, pues, el principio general en estas materias, que toca al Poder Legislativo pronunciar la última palabra en las cuestiones de impues-

1 "There are many cases of an constitutional action by the representatives of the people which can be reached only through the ballot box; and there are other cases where the line of distinction between that which is allowable and that which is not, is so faint and shadowy that the decision of the legislature must be accepted as final, even though the judicial opinion might be different. "But there are still other cases where it is entirely possible for the legislature so clearly to exceed the bounds of due authority, that we cannot doubt the right of the courts to interfere and check what can only be looked upon as ruthless extortion, provided the nature of the case is such that judicial process can afford relief." Cooley. Obra citada, pág. 608.

2 "It is not the power of the legislature, under the guise of taxation to give the property of A to B or to impose the whole burden of a tax for the State upon one person. Such absolute arbitrary powers have no place in a government regulated by law." Burroughs. On law of taxation.—Edición de 1877, pág. 22.

3 "It will be apparent from what has already been said, that it is not essential to the validity of taxation, that it be levied according to rules of abstract justice. It is only essential that the legislature keep within its proper sphere of action and not impose burdens under the name of taxation which are not taxes in fact; and its decision as to what is proper, just, and politic must then be final and conclusive. Absolute equality and strict justice are unattainable in tax proceedings. The legislature must be left to decide for itself how nearly it is possible to approximate so desirable a result. Nevertheless, no question of constitutional law is involved in these cases, and the legislative control is complete." Cooley. Obra cit., págs. 638 y 639.