

limita más aún en los predios urbanos,² por razones de embellecimiento ó higiene de las ciudades; ¿y cómo no limitarlo en los predios rústicos, cuando las emanaciones infecciosas rompen toda perpendicular y toda frontera aérea para difundirse por el territorio del Estado?

Si en los centros poblados se les traza una ruta reglamentaria al humo y al vapor de las usinas, sean ó no nocivos, para darles escape á una elevación considerable en el espacio aéreo, si sólo á esta condición es permitida la explotación industrial de un fundo urbano, ella constituye, á no dudarlo, una limitación al dominio, que no se impone siquiera en razón de higiene, sino de comodidad pública; los predios rurales, cuyo conjunto constituye un peligro público, proporcional á su extensión, no escapan tampoco á las limitaciones que proceden del derecho de la comunidad, y escapan mucho menos, cuando se trata positivamente de explotaciones industriales, que rinden provechos y representan valores capaces de hacer la explotación inocuamente. «Los fundamentos de la Ley del año 1807, dice Dalloz, se determinan por la necesidad imperiosa de purgar las localidades de esos focos de vapores morbíficos, porque el interés de la salubridad es superior á todos los intereses económicos y rurales».

En el caso ocurrente, se condensan intereses variados y múltiples, pero todos igualmente respetables; si el derecho del Estado es indiscutible para imponer los beneficios de la mejora económica del suelo, fundado en la naturaleza especial de estos inmuebles, él no se discute cuando se aducen razones de conservación y de higiene, para imponer obras de saneamiento, como condición de explotaciones industriales.

¿Se dirá que las razones de higiene comienzan á constituirse, en ese caso, en interés directo para el

Estado? La observación es exacta y la juzgo todavía susceptible de ampliaciones; ese interés, no solamente es directo, sino que llega á ser vital; pero la higiene y la salud, que es, sin duda, el derecho más respetable de las sociedades, constituye una necesidad suprema que es correlativa de obligaciones perfectas que pesan sobre cada habitante y sobre todos ellos conjuntamente; todos sus actos, todo su patrimonio, todos sus derechos, deben subordinarse, en su ejercicio, á ese interés supremo; es obligatorio respetarlo y consultarlo, por más que imponga erogaciones y por mucho que limite los derechos personales y reales; un ciudadano no puede crear ó mantener una causa de insalubridad, para que el Estado la depure á su costo ó la suprima á sus expensas; el ejercicio de estos derechos está subordinado al derecho supremo é indiscutible; no es, pues, este interés el que hemos discutido al reconocer el interés indirecto, que descansaba todo entero en razones económicas y ventajas rentísticas. No, aquí se trata más que de un derecho, de un deber del Estado; más que de una garantía del particular, de una obligación del mismo, emanada de la ley suprema de la conservación. Esta obligación del propietario, del industrial, del fabricante, del constructor y de todo el que explota alguna industria, no puede ni debe costearla el Poder Público, porque al autorizarla y consentirla, lleva implícita la condición de ejercerla, consultando los derechos de terceros y la seguridad del cuerpo social: el Estado no costea los pararrayos de una fábrica de pólvora, ni las condiciones precaucionales que ella debe llenar, y sin embargo, las prescribe; las barreras de un ferrocarril en los pasos á nivel, los viaductos que tienden á evitar aquéllos, la solidez de los puentes que los somete al ensayo de pesos comprobativos, todo lo hace y lo impone la autoridad de

cada Estado, costeando los particulares y las Empresas, no sólo las reformas y los gastos de seguridad, sino también los de inspección. ¿Por qué? Porque son obligaciones implícitas de toda concesión, de toda industria particular ó privada. Este derecho no se discute en país alguno, si bien se ha abierto controversia sobre el asiento ó el origen de estas facultades. Los juristas americanos y con ellos la Suprema Corte, las ubican en el dominio eminente; otros las derivan del derecho policial; la discusión, á mi juicio, carece de interés; pienso que estas facultades pueden surgir de las tres fuentes, pero que todas se condensan bajo el alto principio de la soberanía, delegada en los Poderes del Estado; es ella la que legisla y coloca bajo su sombra protectora, las personas y las cosas que se hallan sobre su territorio; es ella la que debe ponderar la razón de necesidad pública, que inspira las sanciones legislativas, y es ella, por fin, la que ha dispuesto que se substraiga de las aguas, una porción considerable y fecunda de territorio argentino, que hoy empobrece á los particulares y amenaza la conservación del Estado. ¿A qué título? ¿Con qué facultades? Con las que lleva implícita la soberanía, que puede calificarse de dominio eminente, en cuanto afecta á los inmuebles ó que puede ser derecho policial, en cuanto afecta al particular y á sus industrias, porque los campos de que nos ocupamos son á la vez industria y predio.

IX

El P. E. no se propone economizar la discusión de las leyes que se ha dado la Provincia; en su carácter de colegislador, quiere, por el contrario, examinarlas ante V. E. con amplitud y detención, á cuyo efecto

voy á considerar los argumentos que se aducen contra las cuotas, como si positivamente constituyeran el impuesto á que se refieren las Constituciones de la Nación y de la Provincia; yo he demostrado lo contrario, es decir, que las cuotas no constituyen un impuesto público, pero, aceptando la hipótesis de la demanda, paso á examinar los artículos que se reputan atacados.

Se invoca, en primer término, el Art. 16 de la C. N., que dice así:

«La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre ni de nacimiento; no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otras condiciones que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas».

Este artículo no puede ser tomado fragmentariamente, sin estudiarlo en su significado general y sintético; él consagra el principio de la igualdad civil, eliminando todo privilegio personal, que pudiera fundarse en prerrogativas de sangre y de nobleza; el impuesto figura en el artículo, como una exteriorización de la igualdad misma; más que un principio económico, es una declaración de derechos y de garantías, que ampara todos los habitantes del Estado, con la seguridad de no ser gravados especial y personalmente, como los demás no han de ser exonerados, por prerrogativas también personales. Cuando la Constitución quiere salir del orden de estas garantías, dejando de lado los derechos individuales, para ocuparse de las cosas y de las formas de constituir la renta pública, abandona la palabra impuestos que los economistas aplican de preferencia á las personas y usa la de contribuciones, que, especialmente, se refiere á las cosas y á la propiedad, como establece sobre ella, la proporcionalidad y no la igualdad.

Pero volviendo al orden de las garantías, que establece el artículo 16 que analizamos, ¿puede sostenerse que las cuotas de desagüe comportan prerrogativas ó fueros en favor de persona alguna? ¿Puede nadie afirmar, que hay exoneraciones procedentes de esas prerrogativas personales? La afirmación no sería exacta. Se trataría en todo caso de un impuesto territorial, en que la ley grava las cosas con relación á su naturaleza y al beneficio directo recibido por ellas; la ley ignora hasta el nombre anónimo del propietario. el Estado establece una relación directa con la propiedad y excluye, consiguientemente, toda desigualdad entre las personas; la contribución á la cuota se paga, no en razón de las personas, sino de las cosas, y se paga como propiedades inundables y no como pertenecientes al hacendado X ó Z, cuyos derechos individuales no se sienten atacados en lo mínimo, si bien tiene que pagar una cuota como propietario de un inmueble que recibe mejoras y ventajas especiales. ¿En qué se quebranta la igualdad civil de las personas? ¿Qué tienen que hacer con ella, los derechos que el Estado ejerce sobre las cosas á nombre del dominio eminente y de la soberanía? Pero, es que estudiando ese artículo en su significado civil y político, él dista mucho de estatuir lo que pretende la demanda; que el impuesto tenga por base la igualdad civil, no significa que todos los impuestos han de ser iguales ni que han de pagarlos todos, porque, de otra manera, derogaría el principio de la proporción que establecen los artículos 4 y 67, que forman la regla universal de la economía de las Naciones; aun en los mismos impuestos personales, esa igualdad tomada como *cuántum* y no como base del impuesto, es decir, tomada como lo quiere la demanda y no como lo impone la Constitución, sería del todo inadmisibile; nada habría más desigual y más

injusto, que gravar igualmente cosas y personas que difieren en su condición, en su naturaleza y en su capacidad contributiva; ningún orden de impuestos admitiría semejantes reglas, porque todos responden al sistema de la proporción, que se eleva ó descende con los valores y con la capacidad efectiva de producción en las personas, ¿significa, esto, derogar y prescindir de la regla de la igualdad civil? De ninguna manera: la proporción opera dentro de esa igualdad, y sirve á confirmarla, lejos de atacarla; es por eso que el Art. 67 en su inciso 3º impone la coexistencia de los dos términos, creando impuestos *proporcionalmente iguales*.

Pero la discusión de estos artículos no conduce á ningún término; ellos trazan las reglas de los impuestos nacionales y preceptúan sobre ellos exclusivamente; pero las reglas económicas con que la Nación forma sus rentas, ¿son acaso imperativas para las Provincias? ¿ó pueden éstas, en ejercicio de sus autonomías, dictarse reglas propias en su jurisdicción? Tengo que contestar afirmativamente á la segunda pregunta. La carta Nacional no menciona ni restringe el poder de los Estados para fijar esas reglas, al darse su Constitución y sus leyes, si bien restringe las cosas y las instituciones que, sometidas ó gravadas por el Poder Federal, no pueden serlo por las Provincias, como son los derechos de tonelaje, de navegación ó de comercio; no se establece ni se impone, pues, regla alguna á las Provincias, sino que se excluye una materia de gravamen y de legislación, que es privativa del Poder Federal. El silencio de la Constitución es un homenaje á la soberanía de los Estados y á su poder de imposición, que es de la esencia de su vida autonómica; no se concebiría, en efecto, su conservación, si le fueran restringidos ó desconocidos sus organismos y medios de

mantenimiento; y menos se explicaría la restricción de sus sistemas y regímenes, tratándose de facultades que comportan actos de soberanía; es por eso, que los tradistas americanos y que la jurisprudencia de aquel país, ha desconocido en el Poder Federal la facultad de dirigir su modo de ejercicio en los Estados, limitándose sólo á las cosas, en que como nosotros, se excluyen ciertos órdenes de imposición. «La jurisdicción de los Estados, se ha dicho, para los objetos de los impuestos de Estado, es *suprema*, y el Congreso no tiene poder ni control á este respecto» (State Treasurer v. Wright 28, III, 509; Gilbons v. Ogden 9, Wh. 199).

Las Provincias han ejercido estos poderes desde que se dieron sus Constituciones y se la dieron sin considerar siquiera las reglas establecidas por la Constitución Nacional, supuesto que comenzaron por alterar sus términos; donde la C. N. dice *proporcionalidad* al tratar de sus impuestos, las Constituciones de Provincia dicen *uniformidad* al tratar de los suyos, (Art. 99. inc. 1º C. de Buenos Aires; Art. 109, inc. 7º C. de Corrientes; art. 94, inc. 1º C. de Salta; Art. 191, inc. 6º C. de Santiago del Estero); es indudable que estas Constituciones obrando dentro de la declaración de derechos y de garantías, no quebrantan la equidad ni la igualdad civil de las personas, pero han desconocido, sí, su sujeción á los términos y á los principios económico-rentísticos de la Nación, en cuanto la proporción difiere de la uniformidad; y al pasar por sobre el texto de nuestra Carta, han tomado el que establece los Estados Unidos en su Art. 1º, sec. 8ª que consagra la uniformidad.

Podemos, pues, desentendernos de la C. N., al considerar estos impuestos con relación á las reglas que deben dirigirlos.

Veamos ahora la aplicación que se pretende hacer de la Constitución de la Provincia (artículo 99, inc. 1º).

X

¿Qué es la uniformidad? ¿Es la universalidad del impuesto? ¿Es la generalización del tributo? ¿Es la igualdad?

No; ese vocablo que ha sido empleado desde comienzos del siglo por los constituyentes y los economistas, no significa ni genera concepto alguno de extensión, sino de estructura y de forma; él no generaliza ni restringe, significa tan sólo, que el impuesto debe, invariablemente, responder á sistemas y reglas uniformes, reglas y sistemas que han de recaer sobre cosas y personas colocadas en igualdad de condiciones; el impuesto es uniforme cuando el mismo principio grava una categoría de propiedades que constituyen una especialidad, es uniforme sobre 100 como sobre 1.000, sobre 1.000 propiedades como sobre 200, siempre que la ley observe la uniformidad de la regla ó del sistema; si bien la homogeneidad de personas y de cosas, es base esencial de la uniformidad, no sucede lo mismo con la extensión del tributo, que puede ser local ó general por la naturaleza de las cosas ó de las propiedades, ó por los servicios especiales que ellas reciben; la idea de extensión no está incluida en este término y si los Constituyentes hubieran querido imponerla, habrían dicho netamente:

«El impuesto será general y uniforme en toda la Provincia». La Constitución de 1873 tenía ese término, si bien incidentalmente, al hablar de las iniciativas de la Cámara Popular, pero el mismo, no cohibió al Poder Legislativo de los impuestos locales, como lo demostraré más adelante. Toda vez que la diferencia del

impuesto proceda de la diferencia de capacidad ó de condición, él es justo, racional y científico, por cuanto la diferencia no nace de la Ley, sino de la naturaleza misma de las cosas, que el legislador las considera y las declara, sin crearlas arbitrariamente; es aquí donde comienza la uniformidad y donde termina todo principio, por la regla contraria. Cualquier orden de contribución que tomemos como ejemplo, nos conducirá á estas conclusiones. Tomemos el impuesto de rodados; la ley ó la ordenanza grava con un impuesto los rodados de carga y los grava uniformemente, pero otro impuesto específico pesa sobre los vehículos que sirven á la conducción de pasajeros. ¿Se quiebra acaso, por esta clasificación la regla de la uniformidad? ¿No está ella consultada y aplicada jurídicamente, desde que recae sobre todas las personas que ejercen un género de industria ó sobre todos los transportes que constituyen una especialidad de bienes muebles? ¿ó acaso la uniformidad consiste en gravar indistintamente á todo el mundo, lo mismo al que tiene un carro que al que mueve una carretilla, al que alquila un ómnibus y al que explota un ferrocarril? Dejando los impuestos comunales y tomando los que crean las Legislaturas de Provincia, ¿que sería de la contribución territorial, si se observara la uniformidad tal como lo entiende la demanda? Es evidente, que esa uniformidad obligaría á romper toda proporción con los valores; una tierra abierta y despoblada pagaría el mismo impuesto que un campo alambrado, con edificios valiosos y explotaciones importantes; la tierra de San Vicente y de Brandzen, se uniformaría en contribución con la más remota que existe en la Provincia, pues, que el impuesto ha de ser uniforme en toda ella y la clasificación vendría á constituir así, un despojo de la ley; pero esto es caer en la igualdad del impuesto

que hemos refutado, igualdad que nos conduce netamente á la contribución forzosa y á las desigualdades que ella genera; el mayorista pagaría como el minorista, el licorero como el destilador y el sastre como el chacarero, confundiendo todo principio y toda regla, hasta caer en la caricatura de la uniformidad; la historia del impuesto no registra semejante precedente y mucho menos nuestros sistema económico que está tomado de una legislación adelantada, como es á no dudarlo la de los Estados Unidos; en éste como en aquel país, practicamos é imponemos los *local assessment*, con una circunstancia que es de tenerse en cuenta, y es que allí, donde la uniformidad es no sólo precepto de los Estados, sino de la Constitución Federal, esos impuestos locales sancionados por las legislaturas, son tan comunes y frecuentes como los generales, ¿pero, qué otra cosa significa entre nosotros el impuesto de pavimentación y de veredas? El servicio de alumbrado, ¿lo paga, acaso, el estanciero que no lo disfruta? La policía urbana, el empedrado que paga el propietario beneficiado en su fundo, ¿qué otra cosa significa que impuestos locales y uniformes dentro de la región beneficiada?

Esta facultad de clasificación que impone la equidad y que ejercitan las Comunas con sus organismos y poderes inferiores, no puede desconocerse al Poder Legislativo de los Estados, que representa el principio de la soberanía delegada, porque la uniformidad cabe amplia y cómodamente dentro del sistema del beneficio directo y de la proporción de la riqueza, que adquiere el sufragante; así lo han entendido, lo repito, los Estados Unidos y así lo expresan sus comentadores.

«La propiedad raíz, dice Hare, puede ser gravada con exclusión de la propiedad personal, ó la personal sin la raíz, pero ninguna puede ser sometida á una

regla diferente, de la aplicada á otra propiedad de la misma clase, sin razón aparente. Así, la Legislatura puede imponer derechos á los relojes de pared, sin gravar á los de bolsillo, ó á los de oro sin hacerlo con los de plata, pero no podría gravar los relojes contruídos en una sola fábrica, á menos que su rendimiento, sea empleado completamente en beneficio de las personas que lo satisfacen; de igual manera las personas de una misma profesión deben ser gravadas de una misma manera uniforme. La cláusula de la enmienda 14 de la Constitución, que acuerda á toda persona la misma protección de la ley, no cambia la regla ni exige que los derechos se impongan uniformemente sobre toda clase de propiedad. El asunto es dejado á la discreción de la Legislatura y no hay nada que impida la clasificación de la propiedad para la imposición de derechos, así como la avaluación de las distintas clases de propiedad por distintos métodos».

«Lo que la igualdad exige, agrega, es que los mismos medios y métodos sean aplicados imparcialmente á todas las partes de cada clase, de modo que la ley obre igualmente y con uniformidad, sobre todas las personas situadas en circunstancias similares».

El Juez Sharswoord, en el caso de Weber contra Neinarhd, estableció considerandos y principios que aclaran é interpretan esta regla de la uniformidad.

«Por justa que sea la contribución, dice ese Juez, debe ser igual y en proporción de los beneficios recibidos; esta cuestión es una, que debe resolver primordialmente la Legislatura, y las Cortes no pueden declarar inconstitucional á una Ley por este motivo, á menos que la desigualdad sea palpable y se desprenda de la lectura de la Ley ó de su lectura comparada con las pruebas presentadas. Lo que constituye la igualdad en legislación, es, no que la ley deba obrar sobre todas

las cosas, sino que las cosas sobre las cuales obra, deben ser afectadas con uniformidad ó de acuerdo con alguna regla, que constituya una justa resultante de las circunstancias; agrupar, por lo tanto, los objetos similares para ser gravados, no es sólo admisible sino necesario, para evitar la desigualdad que resultaría, si objetos de distintas clases fueran gravados uniformemente. Los impuestos deben, obviamente, ser proporcionales á las condiciones de las cosas ó personas que afectan, con relación á su valor, riqueza, ocupaciones ó posesiones; siendo necesario acudir constantemente á la clasificación de las cosas ó personas, cuando se trata de imponer impuestos».

«Un derecho no puede ser impuesto sobre un Condado para el beneficio de todo un Estado, ni sobre un distrito para el Condado, ni sobre un individuo para el distrito, y en el reclamo de Durach, la Corte Suprema de Pensylvania, sostuvo: que los cantineros de un distrito ó *borough*, para el pago y sostén de la policía, podían ser especialmente gravados».

Las autoridades, cuya opinión transcribo y otras que omito para no abusar de citas, indican de un modo terminante, que el derecho de clasificación es una facultad de los Estados, que se conforman á las reglas de la uniformidad y que no las viola en modo alguno; de otra manera no la habrían ejercitado los Estados de la Unión Americana, desde que la regla existe en sus Constituciones, como también en la Constitución Federal.

Conviene establecer los casos prácticos y más aplicables al actual, en que se ha procedido por clasificación y por un sistema análogo, al que ha sido sancionado por la Legislatura de Buenos Aires. V. E. verá que en esos casos se comienza, por establecer la prerrogativa del Poder Legislativo con facultades finales en