

materia de imposición, eliminando la acción de los Poderes Judiciales, para no limitar ó menoscabar el derecho de soberanía en los Estados.

«Debe concederse siempre, dice Cooley, que la verdadera autoridad llamada á determinar una carga pública, es la Legislatura. Esto no sólo reza para todo el Estado, sino que es, también, cierto, tratándose de cada Municipalidad ó división política; estas corporaciones, sólo gozan de aquellos poderes que las Legislaturas les confieren, pero estas no pueden estar cohibidas por tecnicismos legales ni reglas mezquinas. Un impuesto provincial debe ser dividido en toda la Provincia, un impuesto condal en todo el Condado, pero, en el caso de mejoras locales que benefician de una manera especial y peculiar una parte del Estado, de la ciudad ó del Condado, es competente crear un distrito contribuyente especial, dentro del cual sea dividido el costo».

« La idea general, es que los gravámenes deben imponerse de acuerdo con alguna regla de división, de manera que A, satisfaga por una propiedad de un cierto valor, la misma cantidad que B, debe satisfacer por otra propiedad similar de igual valor. Obligar á los individuos á contribuir al bienestar general, sin referencia á una proporción común y sin exigir que la suma abonada por una propiedad ó por una persona, tenga relación con la pagada por otra propiedad ó persona, sería una contribución forzosa y no un impuesto según el sentido de este término».

« La uniformidad no se aplica á los gravámenes locales, en el sentido de exigir que toda la propiedad situada en la misma subdivisión política ó territorial, deba ser gravada para mejoras. Pero, aun en gravámenes locales, aunque no esté incluido en estas prescripciones, el impuesto no debe ser arbitrario. Debe

existir alguna regla aplicable á todos, de manera que el impuesto sea soportado uniformemente por todos ».

Se ve, pues, Excmo. Corte, que la regla de la uniformidad, no se subvierte por efecto de la clasificación legislativa; se percibe algo más, y es la necesidad de la misma, para evitar la desigualdad que concluiría en contribución forzosa. No reputo necesario repetir todos los casos de la jurisprudencia americana, máxime cuando los comentadores los condensan con juicios sintéticos y concluyentes. La conclusión á que se llega, dice Hare, después de estudiar las decisiones principales es que, « fuera de algunas excepciones aparentes, los gravámenes locales son constitucionales, cuando se establecen para pagar mejoras locales y en la medida de los beneficios; se puede considerar como establecido, que la contribución exige una división, que distribuya las cargas igualmente, entre todas las personas situadas en condiciones iguales».

Si he demostrado que el poder de las Legislaturas para gravar las personas y las cosas que están sobre su territorio y bajo su dominio, no tiene control alguno en los poderes nacionales, también resulta clara la opinión, de que el Poder Judicial es extraño á sus sanciones soberanas. La razón de interés público como las necesidades de orden regional, son actos de significado y orden político, como dicen los comentadores, son funciones absolutamente ajenas á los Tribunales del Estado, cuya intervención importaría confundir la división de los Poderes, restringiendo la esfera legislativa y la soberanía que les ha sido delegada; no hay sino un caso, dicen los tratadistas, en que procedería la acción judicial, es cuando se tratara de un impuesto tan arbitrario, que no obedeciendo á reglas ni á sistemas, importara una verdadera confiscación; si por ejemplo, un propietario fuera gravado ca-

prichosamente, sin ninguna regla de interés ó de beneficio propio, es claro que su acción prosperaría, porque se habría quebrantado el principio de la igualdad civil y el de la imposición uniforme; pero aquí se trata de un impuesto que grava uniformemente á todos los propietarios similares en razón directa de los beneficios. Establecido claramente el sistema y uniformada la regla, los Tribunales carecen de jurisdicción para modificarla; si ella fuera reconocida para el impuesto de una circunscripción, ¿porqué esa jurisdicción no se extendería á los generales, constituyéndose la magistratura, una vez por todas, en poder colegislador? Es indudable que la inmixción de los jueces en actos esenciales á la soberanía, no procede, sino en caso que, como la confiscación, son absolutamente inusitados.

La uniformidad de este impuesto, nace no sólo de la regla y del sistema que establece la proporción, sino que los mismos actos de los contribuyentes, la demuestran en sus acciones judiciales; no se trata de un caso fundado en la desigualdad y en el ataque individual á derechos ó personas determinadas, es de una regla uniforme de la que se quejan, regia absolutamente extraña á la competencia de los jueces, por lo mismo que es uniforme; estas acciones se encargan de confirmar los hechos que asevero; todos se lamentan de la misma dolencia, á todos le duele sobre la misma región, á todos les ajusta la misma sandalia, como peregrinos del Dios de las aguas y aliados de Nereo, en guerra implacable con Ceres; pero esta misma uniformidad de acciones y de juicios, no prueba otra cosa, que la uniformidad del acto legislativo, que á todos los comprende proporcional y equitativamente; no es, pues, un caso particular, que vulnera especialmente una persona ó una cosa, es un impuesto uniforme y general dentro del distrito administrativo, que por

exigencias locales ha creado la Ley, ¿y puede desconocérsele esta atribución? Ella está escrita en el Art. 99, inc. 4º de la Constitución, que la autoriza á crear divisiones territoriales, para la mejor administración. Es, pues, en ejercicio de esa facultad, que estas leyes han formado un distrito territorial, tomando en cuenta sus condiciones locales y las reformas necesarias á su mejoramiento y á su existencia, y creado el distrito, la uniformidad del impuesto dentro de sus fronteras, no es discutible ya, bajo ningún aspecto, no sólo porque es uniforme, sino porque también es general; son estas condiciones del impuesto, las que eliminan la competencia de los Tribunales, para conocer, no ya de casos particulares y de prejuicios fundados en la desigualdad, sino para colegislar sobre sanciones de carácter general y facultades tan altas y privativas como la de fijar la división territorial del Estado. aquí no se trata de un caso judicial, de esos que los tratadistas consideran de excepción, fundados en su misma singularidad: es un impuesto general dentro de un distrito y es un pleito que se le hace á la misma Legislatura del Estado, discutiéndole su facultad de imponer y de crear distritos administrativos; pero esa acción no puede prosperar, ni por la generalidad del impuesto ni por la misma generalización de las demandas.

Conviene establecer, Excm. Corte, ciertas peculiaridades de estos juicios: en el expediente que motiva este escrito, los demandantes han presentado una demanda, que ha sido depositada sin las estampillas de la ley en la Secretaría de esta Suprema Corte; es la Comisión de las Obras, la que ha tenido que sufragar los sellos para que ella tenga curso. Esto no impide que el escrito haya circulado en folleto hace más de cuatro meses, editando una demanda que no es tal, mientras no se presente en forma legal, ignoro si los

demandantes sienten también aversión por el impuesto de sellos, que tampoco es uniforme según la extraña tesis, pues, que solo lo paga el que litiga; en todas las hipótesis, el caso es raro; si las acciones judiciales fueran divisibles, yo diría que en la presente, ha existido el mínimum de demanda y el máximum de propaganda; pero este sistema de atacar una ley, hubiera autorizado á la Provincia á una acción de jactancia, por cuanto se aduce un hecho incierto con menoscabo de la seriedad de los Poderes Administrativo y Judicial; mencionada de paso esta modalidad de la demanda, paso á ocuparme de la jurisprudencia de esta Suprema Corte, que los actores aducen como si les fuera favorable.

XII

Toda la jurisprudencia que se aduce, consiste en una sentencia de esta Suprema Corte, que estatuye todo lo contrario de lo que sostiene la demanda.

V. E. se sorprenderá ante una aseveración tan categórica, pero se sorprenderá más todavía, cuando pase la vista por ese instrumento de defensa, que se vuelve mortal para los intereses reclamados.

Si V. E. me permite, voy á transcribir literalmente el sumario de la sentencia citada de contrario, la que se registra en la página 392, tomo 9, Serie 2ª (Fallos de la Suprema Corte de la Provincia). Dice así: «Las leyes sobre creación de contribuciones ó impuestos generales de la Provincia, deben ser iniciadas necesariamente en la C. de Diputados».

«Las que versan sobre *contribuciones ó impuestos no generales sino especiales* y limitados al radio de alguno de los municipios, pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras indistintamente». ¿Cómo

se explica V. E. que se haya invocado esta sentencia, en favor de una demanda que niega la facultad de la Legislatura para crear impuestos especiales? ¿Cómo acogerse á una Jurisprudencia que consagra ampliamente la facultad que se nos niega y cuya iniciativa no se reconoce á una Cámara sino á las dos?.....

Creo haber cumplido ante V. E. la promesa formulada al comenzar este capítulo, pudiendo repetir que la jurisprudencia de esta Corte, favorece esta causa y es terminante contra la demanda.

Discutiase en esa ocasión, no la facultad de crear impuestos especiales ó regionales, facultad indiscutible que se da como incontrovertible, desde que se sostiene solamente la de iniciarlos en una ú otra Cámara; se trata, pues, de una concurrencia de poderes del sistema bicamarista, en que ambas Cámaras sostienen la iniciativa, pero en que ambas coinciden con la Suprema Corte, en la facultad legislativa. ¿Es ella privativa de la Cámara popular? ¿Corresponde indistintamente á las dos Cámaras? He ahí el detalle que no se discute en esta causa, donde tenemos en tela de juicio el poder fundamental de crear impuestos especiales. Es bajo este aspecto que la Jurisprudencia es concluyente ¿Y cómo no serlo? La sentencia recordada, fué dictada en 1884 bajo el imperio de la Constitución de 1873, que confería á la C. de Diputados la facultad privativa de iniciar impuestos generales; pero en esta iniciativa no caían, según la Corte, los especiales, que podían tener origen *indistintamente en ambas Cámaras*; pues bien: bajo esa Constitución que era, sin duda alguna, más restrictiva, desde que no hablaba de *uniformidad*, sino terminantemente de impuestos *generales*, bajo ese régimen, decía la Legislatura sancionó impuestos locales para el Municipio de La Plata, bajo la iniciativa del Senado: esta fué la causa de la controversia; la inicia-

tiva; no la facultad legislativa, que quedó reconocida y para más abundar, reconocida á las dos Cámaras.

Voy á permitirme transcribir la parte declarativa de esa resolución; dice así:—«Sin desconocer ante sus términos, (de la Constitución) la presencia incontestable del H. Senado, de la atribución privativa de la C. de Diputados en lo concerniente á impuestos generales de la Provincia, de que no se trata, y limitada la competencia al impuesto municipal votado especialmente para «La Plata», de conformidad con lo expuesto y pedido por el Procurador General, se declara que el Senado no ha violado en el caso, la atribución conferida á la C. de Diputados».

¡Y el Senado había votado contribuciones locales como las votó enseguida la otra Cámara! Se ve, pues, que la jurisprudencia no sólo apoya la doctrina, sino que la consagra bajo una Constitución más restrictiva del impuesto; pero es que la de 1873 como la del 54 y como la que está vigente, no han podido eliminar una facultad creadora de la prosperidad de los Estados, de sus regiones y sus localidades; no han podido privar á la Legislatura de ese instrumento de mejora y de progreso local, por consideraciones que los comentadores americanos, califican con términos tan duros, que no me es dado repetir.

Paréceme, Excmo. Señor, que podemos dejar de lado la jurisprudencia, ya que tan mala suerte le ha tocado á la demanda, al introducir una sentencia troyana en la plaza fuerte de su defensa.

XIII

Establecida la doctrina y la jurisprudencia, paso á ocuparme de los argumentos de menor cuantía, que también son clasificables en infinitos grados y categorías.

Se dice que el impuesto no es constitucional, cuando el beneficio no es *visto, trazado y estimado*: *Seen traced and estimated*; pero esta trinidad acumulativa, sería el *manes thesel phares* del impuesto regional; ese ejercicio inmoderado de todas las potencias del alma y del cuerpo, actuando sobre el suelo movedizo de un pantano, pondría á prueba, desde luego, la resistencia humana, y el impuesto regional seguiría la infausta suerte del operador, agotado, mojado y desestimado: *exhausted moinstened ad desesteemed*.

Las reglas que se invocan como condición del impuesto, tienen que ser disyuntivas y no acumulativas, pero en caso alguno pueden constituir la condición que se supone; ¿por qué? porque el impuesto es previo al beneficio y á las obras, es él, el que constituye la condición de su realización y, entonces, no puede verse lo que es un hecho futuro y un beneficio á venir; no niego que en muchos casos será posible acumular el conjunto de estos requisitos, pero será siempre descontado el porvenir y las obras á realizar con el impuesto. Que el beneficio especial es fundamental al impuesto también especial, no lo discuto ni lo dudo, creo por el contrario, haberlo establecido claramente, al definir el beneficio directo; pero en todos estos casos, la estimación pericial es bastante á determinarlo, sin que se pueda llegar á requisitos inverosímiles, como es el de ver lo que no existe, ó lo que ha de existir entre cinco años, cuando el impuesto esté cubierto y construídas las obras. El aforo ha sido hecho á virtud de leyes permanentes que determinan el valor de la propiedad rural, se han estudiado también las obras á realizar y los beneficios que ellas crean, de manera que se han agotado medios racionales y humanos; de llegar al cómputo de los beneficios, ¿qué otra cosa se puede imponer? ¿Cómo podría convertirse en presente

el porvenir, para palpar ya, lo que ha de ser obra del tiempo, del arte y del trabajo humano? Eso sería sencillamente herir de muerte la especialidad de estos impuestos, confundiendo la relación de causa y efecto, y creando una condición que no obligaría á nada ni á nadie, porque las condiciones imposibles son nulas (Art. 530, Secc. 1ª Libro 2º Código Civil).

El Estado, por otra parte, no adelanta servicios, cuando se trata de obras públicas que han de costearse con rentas procedentes del impuesto; si él tiene que pagarlas al constructor ó al empresario, es menester que el impuesto provea los medios, pero el contribuyente no podría obligarlo á crear la cosa, ni á construir las obras, ni á constituir el beneficio que ha de ser el resultado del impuesto mismo; y si esto se práctica en ciertos casos, como lo hemos visto en Francia, si allí, los gobiernos construyen canales y hacen navegables los ríos con fondos del Estado, para repetir, después de los particulares, los beneficios que á ellos corresponden, es porque en esas obras prevalece el interés directo del Estado, que tiene en vista la mejora de la navegación y en tanto que ella sea la causa determinante de las obras; cuando el interés es mixto, es decir, particular y público á la vez, la regla no difiere de la primera, pero cuando se trata de obras de desecamiento y nada más que de desecamiento, el Estado no anticipa fondos sino que impone la transformación, dentro de los beneficios estimados razonablemente; el conjunto de condiciones que se aduce, es, pues, inadmisibles mientras ellas no se tomen en su sentido alternativo y posible; de otra manera el Estado se vería forzado á hacer las obras con el tesoro público, para darse el lujo económico de presentar á cada propietario, beneficios vistos, trazados y estimados.

Pero estamos discutiendo esta materia, como si en

efecto se tratara de alguna ley ó disposición imperativa; por mi parte, declaro no conocerla en nuestra Jurisprudencia ni en nuestras Leyes, si bien encuentro que, cuando en una obligación se han puesto varias condiciones disyuntivamente, basta que una de ellas se cumpla, para que la obligación se repunte perfecta (Art. 536, C. C.)

Seen traced and estimated: este tema de la demanda, se dice tomado de la jurisprudencia norteamericana, pero si hemos de estar á sus comentadores, me será fácil probar que ellos dicen todo lo contrario. En el caso de impuestos locales dice Cooley (pág. 636-37) «y para objetos especiales, los beneficios locales pueden, *en muchos casos*, ser vistos, trazados y estimados, *dentro de una certeza razonable*, al menos esto ha sido tenido como verdadero por las legislaturas, cuyo deber es establecer las reglas, de acuerdo con las cuales deberá ser dividido el impuesto y cuya determinación en esta materia, estando dentro de su poder legal, es concluyente.»

Se observa por el texto transcripto, que aquella trinidad indivisible y férrea, toma formas humanas y legales bajo la mano de los comentadores; ella se ejerce dentro de una *certeza razonable* y no bajo la presión de tres reglas conjuntas é inflexibles; hay diferencias substanciales entre un precepto universal é imperativo y el que es facultativo, aplicable *en muchos casos*, pero no en todos, como regla invariable. «La uniformidad completa y la completa igualdad en materia de impuestos, agrega Cooley, son cosas que las Legislaturas no pueden alcanzar, ni los Tribunales imponer.»

La legislación de impuestos con sus casos múltiples y sus modalidades, de suyo frecuentes, tiene que proceder á través de sus reglas generales, por aproxima-

ciones que no excluyen la excepción, dentro de la regla, y así se explica que no se haya creado un solo impuesto, sin crear con él el jurado de reclamaciones; es ésta, la garantía contra la injusticia de la regla, que si es menester generalizarla é imponerla no sería justo mantenerla en casos especiales, cuando se la siente contraria á la equidad; ¿y acaso la ley no ha garantido la eficacia equitativa de sus mismas reglas? Sí; ella estatuye un procedimiento por su art. 10º, que lleva hasta el exceso esas garantías; el jurado de reclamos lo constituye la Comisión de las Obras, que tiene que proceder previo dictamen de la Oficina de Rentas y del Departamento de Ingenieros; pronunciada su resolución, ella es apelable ante el P. E. y aun tiene margen por las leyes generales para venir ante V. E., formando el caso contencioso-administrativo.

Se ve que el beneficio de cada propietario y por consiguiente el impuesto, pasa por los tamices del procedimiento, en la forma más amplia y laboriosa y para que se suponga un beneficio injusto ó excesivo, necesaria sería una conspiración universal de funcionarios y poderes, que no es de suponer ni de temer; la ley se ha colocado en el terreno de las más amplias garantías, pero ha trazado la regla del beneficio directo, calculándolo en razón inversa de la capacidad de inundación de cada campo, porque una regla es indispensable á todo impuesto; so pena de ser ilegal y arbitrario. En el caso ocurrente, la estimación del beneficio no ofrecerá ninguna complicación extraordinaria; porque los hechos y la naturaleza, suministran un criterio claro y cierto. El propietario de un campo inundable, no puede disimular ni ocultar sus infortunios agronómicos, como el individuo que tiene la piel negra, no intenta siquiera disimular

su sangre y su color; los pastos como las tierras que sienten los efectos de una inundación, tienen su color propio é inconfundible y, en cuanto á los primeros, cambian intrínsecamente su naturaleza y calidad; ¿cómo no ha de ser fácil en ese caso, determinar el beneficio de la transformación? Hay otro criterio que si es más general, no es menos conducente á la determinación del beneficio; ese criterio está en el tiempo; él limita la explotación de los campos inundados, en una proporción dada; si la inundación dura una mitad del año, el propietario malogra beneficios que representan la mitad de los que pudiera realizar, porque el valor de los campos se estima y se computa por su capacidad de explotación y producción; si, pues, seis meses del año el propietario se considera tal, y si los otros seis meses se vuelve nómada, so pena de volverse anfibio, si durante ese tiempo se priva en absoluto de su explotación, la capacidad y el valor de sus estancias malogran mitad de beneficios, que vienen á restituírsele con el saneamiento de sus tierras, que se vuelven estables y permanentes, de explotación anual y no periódica; lo que es exacto en la explotación directa de los dueños, lo es también en lo que atañe á los arrendamientos; éstos se pagan por los meses hábiles de la locación, porque el locatario no arrienda agua sino tierra, y si ella sólo existe en limitadas épocas del año, el precio de locación se ciñe al límite, razón que determina los mezquinos arrendamientos de esas regiones, donde hay leguas de campo cuya ocupación se paga con 3.000 \$ al año; el arrendamiento anual tiene que computarse y acumularse sobre los meses explotables, computándose también los quebrantos de la evacuación del campo y remoción de las haciendas, amén de los arrendamientos del nuevo campo, que se elevan en proporción de su demanda, como se eleva la