Increible parece que en el transcurso de tantos años no se hubiera pensado mas que en proteger y ensanchar tan desastroso sistema, sin que un sólo reproche, sin que una sola protesta se levantara en contra de sus perniciosos avances. Fué necesario llegar hasta el más completo desorden, hasta el último grado de aniquilamiento, hasta la guerra económica de los Estados que habían pactado la unión con fines enteramente opuestos, para que los legisladores percibieran la necesidad de buscar el remedio.

En 1846, ya no era posible cerrar los ojos delante de tantas ruinas, y el decreto del 10 de Octubre, después de abolir en toda la República la Renta de Alcabalas, se fijó para compensar á los Estados: la exención del pago del contingente asignado en el decreto de 17 de Septiembre del mismo año y la tercera parte del aumento de los productos de la renta del tabaco. Para el Gobierno General se decretaron, en substitución del impuesto derogado, las contribuciones de un 6 al millar sobre el valor de las fincas rústicas de toda la República y un tres sobre las urbanas de la Capital; se aumentó en un 50 por 100 el derecho de patente sobre establecimientos industriales, y en un ciento por ciento el de los giros.

No obstante que la resolución anterior tuvo una existencia efímera, ella es de suma importancia en los anales de nuestra legislación financiera, porque determina la época en que se inició la guerra contra el viejo sistema.

¿Por qué, después de las consideraciones que fundaron el decreto de 10 de Octubre de 1846, subsiste todavía, aunque profundamente modificada, la contribución que trató de derogarse? Dice el Ejecutivo, en la elocuente exposición de su última iniciativa: «Las hondas raíces que han echado esos impuestos seculares, han resistido hasta hoy los esfuerzos de los Poderes de la Unión para eliminarlos de nuestro sistema fiscal y resisten con igual tenacidad las tentativas que en idéntico sentido que la Federación han hecho muchos Estados. Algunos que los abolieron han tenido que restablecerlos; otros, por fortuna, aunque en menor número, han conseguido suprimirlos definitivamente.»

Sí, la lucha contra las tradicciones, por absurdas, por perjudiciales que sean, ha presentado siempre considerables dificultades y poderosas resistencias; pero en mi concepto son dos las causas principales que hasta ahora se habían opuesto al triunfo de las ideas modernas: la guerra civil ó extranjera que coincidía generalmente con cada uno de los ensayos de nuestra reforma económica, y el afán de substituir por medio de una ley general, impuestos puramente locales, afán transmitido como funesta herencia por el General Mariano Salas á casi todos los legisladores y gobernantes.

El estudio de la legislación del ramo pondrá de manifiesto la influencia de alguna de las causas relacionadas, si no de ambas, en el fracaso de todos los esfuerzos, influencia que no ha pasado inadvertida para el Ejecutivo, quien después de consignar la primera de dichas causas en sus observaciones históricas, esquiva prudentemente la segunda en las resoluciones que acaba de iniciar.

El mes de Octubre de 1846 no era en efecto la época á propósito para el estudio y solución de los problemas económicos. La guerra con los Estados Unidos y las perturbaciones interiores se oponían al cambio de sistema, que habría necesariamente empeorado la situación, y esto justifica el siguiente decreto de 9 de Noviembre de 1846:

Artículo único. Queda sin efecto el decreto de 10 de Octubre próximo pasado, que abolió en toda la República la renta de alcabalas.

Terminada la guerra, cuando acababa de ratificarse el tratado de Guadalupe, se pensó y decidió por decreto de 14 de Junio de 1848, la supresión de los impuestos que se causaban al introducir los efectos nacionales y extranjeros en el Distrito Federal y territorios. Esta medida era insuficiente, puesto que sólo limitaba sus efectos á las Entidades federativas mencionadas, dejando restringido el comercio y maleada la administración en el resto de la República, y sin embargo, los disturbios políticos, la lucha fratricida volvieron á levantarse como invencible obstáculo contra la realización del pensamiento.

Los amaños de la reacción que hicieron fracasar en el Parlamento los proyectos hacendarios que habían provocado las rebeliones de Mazatlán, Guadalajara, Veracruz y Zamora, que dieron vida al famoso convenio de 6 de Febrero de 1853, en virtud del cual volvió al poder el General Santa Anna, dejaron sin éxito este nuevo impulso del Gobierno Federal.

El caudillo del retroceso no debía proteger ideas liberales, y desde luego dispuso en su decreto de 2 de Junio de 1853: Art. 1º Se restablece en todos los lugares de la República la renta de alcabalas, bajo las mismas reglas que se hallaban vigentes antes de la expedición de los decretos de 22 de Agosto y 17 de Septiembre de 1846.

Por decreto de 13 de Febrero de 1856, se previno que el derecho de translación de dominio, de fincas, de terrenos ó sitios eriazos en el Territorio de la República sería el de un 5 por 100 sobre la totalidad del precio de la venta, pagadero, la mitad en bonos de la Deuda Nacional Consolidada, y la mitad en dinero efectivo. El art. 8º determinó que este impuesto perteneciese á los generales de la Nación. La ley de clasificación de rentas de 12 de Septiembre de 1857 aplicó á la Federación la mitad del impuesto fijado por el decreto de 13 de Febrero de 1856 y la otra mitad á los Estados.

Consecuentes con las promesas que contiene el Plan de Ayutla, los miembros del Congreso Constituyente decretaron la supresión de las alcabalas en toda la República para el día 1º de Julio de 1858, en el art. 124 de la Constitución; pero el Plan de Tacubaya y el golpe de Estado que tuvieron lugar en Diciembre de 1857, hicieron imposible la ejecución de ese precepto porque el día 1º de Julio de 1858 encontró al país en los horrores de la guerra de tres años. El Presidente Benito Juárez, en uso de las facultades de que se hallaba investido, previno en el Decreto de 24 de Enero de 1861:

Art. 1º El día 1º de Enero de 1862 cesará en toda la República el cobro de alcabalas por los efectos nacionales.

Art. 2º Seguirá cobrándose solamente la de translación de dominio de propiedades raíces en las Recaudaciones de Contribuciones Directas.

Art. 3º Queda derogada en el Distrito la pauta de comisos que entorpece el libre tránsito de los efectos nacionales por toda la República.

Art. 4º Los efectos que por ahora quedan gravados con la alcabala, pueden caminar sin guías ni pases, y dicho derecho lo pagarán precisamente en las garitas, sin otro requisito que la manifestación verbal del interesado, expresando la cantidad total de los efectos; después de lo cual, tomada razón por escrito en los casos necesarios, por ser considerable el cargamento, se procederá á reconocerlo.

Durante el año del plazo fijado en el art. 1º del Decreto anterior, el pago debía verificarse en los términos prevenidos por el reglamento de 21 de Febrero de 1861, en que evitaron hasta donde fué posible las molestias y vejaciones inherentes á la forma del impuesto.

La ley de 4 de Febrero de 1861 estableció con el nombre de «Derecho de Hipoteca» una contribución de 3 por 100 sobre venta de bienes inmuebles y la de 6 del mismo mes y año, expedida por conducto del Ministerio de Justicia, dijo en su art. 10º: «Para facilitar el fraccionamiento de la propiedad y el curso mercantil de los derechos hipotecarios, se extingue el derecho de translación de dominio en las fincas rústicas y urbanas.»

El decreto de 4 de Marzo del mismo año dispuso:

Art. 1º No se causará el derecho de hipoteca impuesto por la ley de 4 de Febrero próximo pasado:

1º En las translaciones de dominio que se verifiquen como resultado inmediato de las leyes de 25 de Junio de 1856 y 13 de Julio de 1859.

2º En las hipotecas que se constituyan al desamortizar las fincas que administraban las corporaciones civiles y eclesiásticas.

3º En las redenciones que se hagan con títulos de la Deuda pública y pagarés á plazo.

4º En las divisiones y subdivisiones que conforme al decreto de 6 de Febrero último hagan los propietarios de fincas urbanas y rústicas.

La supresión de las alcabalas decretada por la ley de 24 de Enero de 1861, no pudo verificarse, no obstante los esfuerzos de aquella Administración, porque precisamente al expirar el plazo fijado por la ley de 24 de Enero de 1861, Veracruz estaba ocupada por fuerzas extranjeras. La Intervención francesa era el único objeto de la preocupación del Gobierno y del país en general, y así es que, desistiéndose por entonces de la reforma económica, se había expedido desde el día 19 de Junio del año expresado, el siguiente decreto:

«Artículo único. Se restablecen provisionalmente las rentas que disfrutaba el Gobierno Federal á principios de Enero de este año, derogándose en consecuencia las leyes de 24 de Enero y 21 de Abril últimos.»

La ley de 31 de Julio de 1871 elevó al 10 por 100 el derecho de translación de dominio, de bienes raíces, en el concepto de que el pago debía verificarse en su totalidad en títulos de la Deuda pública.

Como la ley de 19 de Junio preinserta había restablecido en términos generales las rentas del Gobierno, cupo la duda sobre la subsistencia de las alcabalas en algunos puntos de la República, y para evitar todo género de dificultades se expidió el Decreto de 14 de Abril de 1862, que es como sigue:

«Artículo único. Se establecen por ahora las alcabalas en los Estados de la República donde no las hay actualmente.»

Hasta aquí, los esfuerzos de las autoridades federales para suprimir el mencionado impuesto, se han detenido ante el primero de los inconvenientes designados, la guerra, en cuyo mortífero ambiente no pueden germinar las reformas financieras; pero es seguro que tampoco se habría obtenido resultado alguno favorable si tan patrióticos empeños se hubieran verificado á la sombra de la paz pública, porque en casi todos ellos se observa el error económico y constitucional de imponer á los Estados una substitución de la renta que trataba de extinguirse. En lo sucesivo sobrarán oportunidades de justificar este último aserto.

Derrocado el Gobierno Imperial y restablecido el dominio de la Constitución en toda la República, las alcabalas volvieron á ser objeto de constantes estudios. El Presupuesto de Ingresos para el año de 1868 á 1869 unificó todas las cuotas que se cobraban en la Administración de Rentas del Distrito Federal con motivo de la introducción de mercancías bajo el nombre de «Portazgo.»

Con fecha 1º de Abril de 1869, el Ministro de Hacienda, C. Matías Romero, presentó al Congreso de la Unión una iniciativa sobre supresión de las alcabalas en toda la República, ofreciendo como aliciente á los Estados la exención de la contribución federal, y substituyendo ambos impuestos con el del timbre. La contribución federal decretada por ley de 16 de Diciembre de 1861 había logrado substituir con ventaja el antiguo contingente de los Estados, y por este motivo puede decirse que la iniciativa mencionada era una reproducción del decreto de 10 de Octubre de 1846. El sistema proyectado consistía en ofrecer como aliciente á las Entidades políticas que suprimiesen las alcabalas, la exención de la cuarta federal, lo que importaba un desconocimiento de la naturaleza de los impuestos, que nunca han podido tener otro carácter que el de un recurso indispensable para llenar las exigencias del servicio público, y el iniciador los convertía en un castigo para los Estados que no aceptasen la reforma financiera.

El mismo Secretario de Hacienda manifestaba las dificultades que se oponían á la supresión de la alcabala, dificultades tanto más importantes cuanto menores eran los recursos de algunos Estados, así es que la iniciativa no descansaba sobre bases de justicia, porque los Estados ricos verificarían fácilmente la supresión proyectada y quedarían exentos de la contribución federal mientras que los Estados pobres, que no podrían hacer otro tanto, soportarían indefinidamente esa carga. La iniciativa tenía además otro inconveniente, y era el de substituir los derechos que se cobraban en el Distrito Federal con el impuesto del Timbre, lo que equivalía

á redimir á dicho Distrito á costa de las demás Entidades federales. Seguramente por estos motivos el pensamiento del Sr. Romero corrió mala suerte, pues nunca llegó á pasar de la categoría de proyecto.

En esa época, el impuesto que se examina había sufrido radicales modificaciones que le daban una forma enteramente diversa de la que presentaba en sus primeros tiempos. Ya se dijo que la alcabala en su origen consistía en un tanto por ciento sobre toda clase de ventas y cambios de bienes muebles ó inmuebles, y que después fué objeto de una reforma importante decretada por el Rey de España á instancias del Consulado, relativa al cobro de la contribución á la entrada de los efectos procedentes de otras localidades. En el tiempo que se menciona, la venta de bienes raíces estaba sujeta á un impuesto local que generalmente se designaba con el nombre de «Derecho de translación de dominio,» la venta de bienes muebles era igualmente objeto de diferentes contribuciones locales, y en consecuencia quedó reducida la alcabala á la introducción de los efectos destinados al consumo en cada localidad, y aún respecto de estos últimos impuestos, es necesario distinguir las mercancías nacionales de las extranjeras.

«La ley de 30 de Mayo de 1868, dice el Sr. Romero, había sido cumplimentada por lo relativo á la reducción de un 7 por 100 en el monto de los derechos cobrados en el Distrito Federal, á los efectos nacionales, y en el cambio del nombre de la alcabala á que se denominó: «Derecho de Portazgo,» tratándose de los efectos nacionales, y «Derecho de Consumo» tratándose de los extranjeros. Con objeto de desarrollar el espíritu liberal de la ley de 30 de Mayo de 1868, que se propuso alcanzar la abolición de las alcabalas, expidió el Ejecutivo unas instrucciones en 25 de Febrero de 1869, en que se ordenó á la Administración Principal de Rentas del Distrito que no exigiese documentos aduanales á los efectos nacionales que se introdujesen al Distrito Federal, y que tampoco se obligase á los efectos nacionales que saliesen de él á proveerse de los mismos documentos. Se autorizó sin embargo, á la Oficina, á expedir pases y guías, siempre que los interesados los solicitasen, porque subsistiesen las alcabalas en los lugares á donde se introdujesen sus mercancías.

Llevando el Ejecutivo el espíritu de favorecer las transacciones mercantiles, concediéndoles todas las franquicias compatibles con las necesidades del Erario público, fué en su Reglamento de 25 de Febrero de 1869, todavía más lejos que los términos de la ley de 30 de Mayo de 1868, supuesto que autorizó la exención de derechos en favor de las mercancías que pasasen de tránsito por el Distrito Federal, y el depósito de ellas hasta por diez días en los almacenes del Gobierno, sin embargo de que aplicado estrictamente el sentido de derecho de portazgo, debería haberse hecho pagar este impuesto á todas las mercancías que pasasen por las puertas de la ciudad y demás poblaciones del Distrito, aun cuando solamente lo hiciesen de tránsito.

Con lo expuesto se comprende el cambio que sufrió el antiguo sistema; cesó la alcabala sobre bienes raíces; cesó también sobre la venta y cambio de bienes muebles, y sólo permanecía sobre la circulación de mercancías, disfrazada con el derecho de portazgo cuando se trataba de productos nacionales, y con el de consumo respecto de los extranjeros.

Terminada la última guerra extranjera, el sistema federal ha permanecido hasta la fecha sin interrupción alguna, y en consecuencia cada Entidad federativa ha legislado sobre impuestos, lo que ha producido cierta diversidad en las cuotas, requisitos y formalidades respecto de la alcabala. Sin embargo, como la Constitución concede á los Poderes federales la facultad exclusiva de expedir aranceles, es decir, de gravar el comercio exterior, y como esto no podría verificarse convenientemente si cada Estado pudiese decretar impuestos sobre las mercancías extranjeras, se han dado disposiciones de carácter general, limitando las facultades de las Legislaturas respecto de este punto.

Las leyes de 24 de Diciembre de 1824, 24 de Febrero de 1829, 24 de Agosto de 1830, 2 de Abril de 1831, 24 de Mayo de 1832, 27 de Junio de 1842, 6 de

Diciembre de 1843, 9 de Octubre de 1851, 24 de Diciembre de 1851, y 28 de Marzo de 1853, ya consignaban un derecho de consumo á los efectos extranjeros, precisándose en algunas de ellas el máximum que de tal derecho debían percibir los Estados. Después de la Constitución, la ley de 31 de Mayo de 1872, el decreto de 11 de Agosto de 1875, los Presupuestos posteriores, el decreto de 26 de Noviembre de 1886, y la reforma del mismo año del art. 124 de la Constitución en su última parte, determinaron la limitación que tenían los Estados para gravar los efectos extranjeros, y según la cual, los derechos de consumo en ninguna parte de la República pudieron exceder de un 5 por 100.

Conocido el nuevo carácter del impuesto de que se trata, se apreciará mejor la importancia de los trabajos impendidos con el objeto de suprimirlos.

Como los derechos de «consumo» y de «portazgo» no son en el fondo mas que alcabalas, su cobro estaba implicando grandes infracciones constitucionales, pues la Carta fundamental había conservado intacta, entre sus determinaciones, la siguiente del art. 124: «Para el día 1º de Julio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas en toda la República.»

Por los años de 1873 y 1874 se presentaron algunas quejas por vía de amparo contra la exacción de semejantes impuestos, y obtuvieron un éxito puramente teórico, pues apoyándose el Ministro de Hacienda en la ley que impide secuestrar los bienes del Erario, contestó á las ejecutorias de la Corte, que ordenaron la devolución de lo indebidamente cobrado, que no había partida en el Presupuesto que autorizara esas devoluciones. Aun cuando ese expediente salvaba de hecho y por el momento la situación, el desprestigio que se había originado respecto de los impuestos referidos empezó á lastimar el decoro de la Administración á tal grado, que fué necesario pensar seriamente en la supresión de las Aduanas interiores.

El Sr Romero había presentado, con fecha 31 de Octubre de 1871, su segunda iniciativa sobre supresión de alcabalas en toda la República, pretendiendo substituirlas en el Distrito Federal con un «Derecho de Patente.» Esta iniciativa quedó igualmente sin efecto.

En los años de 1876 y 1877 se hicieron nuevas tentativas con el objeto indicado; pero la revolución de Tuxtepec primero, y después la necesidad de reparar los estragos de la guerra, se opusieron al planteamiento del nuevo sistema. Parecía ya irresoluble el problema, y como los contribuyentes ocurrieron de nuevo al recurso de amparo, el Ejecutivo se encontró colocado en una situación por demás difícil y comprometida: por una parte la ley de Ingresos le presentaba como recursos de importancia los derechos de portazgo y de consumo, y por la otra, permanecía el art. 124 de la Constitución como un eterno reproche, sirviendo de apoyo á la justificada resistencia de los causantes.

Procuróse entonces legalizar cuando menos los actos de la Administración, y se obtuvo del Poder Legislativo la reforma del expresado artículo, expedida el 17 de Mayo de 1882, en estos términos: «Para el día 1º de Diciembre de 1884, á más tardar, quedarán abolidas las alcabalas y Aduanas interiores en el Distrito y Territorios de la Federación, y en los Estados que no las hayan suprimido.»

Durante este plazo constitucional, el Presidente de la República, á iniciativa del Gobierno de Veracruz, invitó á los Estados de la Federación para que, por medio de Representantes, concurriesen á una conferencia en donde se estudiaran las cuestiones que tanto afectaban sus intereses económicos, facilitando así la resolución que debía dar cumplimiento al texto constitucional. Esta conferencia se instaló en la ciudad de México el día 1º de Octubre de 1883, bajo la presidencia del Ministro de Hacienda, y sus trabajos se publicaron en el año de 1884.

Entretanto, una nueva reforma del art. 124 de la Constitución había prorrogado el plazo para la subsistencia de las alcabalas y Aduanas interiores, hasta el 1º de Diciembre de 1886.

En el dictamen subscrito por los Sres. Manuel Dublán, Francisco de P. Gochicoa y Carlos Olaguíbel y Arista, presentado á la mencionada Confereneia de Representantes el 15 de Octubre de 1883, después de hacer la historia de las alcabalas se presentan así las dificultades de quella época.

«Tampoco puede permitirse por más tiempo que la división política convierta la inmensa extensión de nuestro territorio, en una especie de ajedrez en el que cada Entidad política sea una casilla, que, por su sistema de hacienda, y por sus variadas y numerosas medidas fiscales, esté cerrada á las comarcas vecinas é impida la libre corriente mercantil: que sea bastante el paso de un río, de una montaña ó de cualquiera línea imaginaria, para que aun dentro de los límites de una misma Entidad política, el tráfico interior se encuentre un nuevo suelo con otros derechos y otras leyes, y otras pesquisas, y otras formalidades, que detienen la circulación y hacen imposible todo cálculo mercantil. Estas condiciones del país dan origen, no solamente á que se establezca una guerra económica entre los Estados, por medio de derechos diferenciales á la entrada ó salida de determinadas mercancías, en su respectivo territorio, ya como un recurso fiscal, ó bien como una medida protectora de alguna producción local, sino que se ha llegado al extremo de cobrar impuestos por el simple tránsito, y de cobrarlos también dos y tres veces por la importación de la mercancía extranjera, ó por la exportación de artículos de producción nacional, alterando así, por estos medios indirectos, los aranceles generales de la República.»

«Este caos económico ha venido á crear una situación bien delicada, estableciendo antagonismos en donde por la naturaleza misma de las cosas, todo debiera ser una completa armonía; pues tratándose de operaciones que se verifican dentro de los límites de un mismo país, no hay razón para que las diversas partes que lo componen estén en perpetua lucha y hostilidad, cuando es posible que pueda llegarse á la conciliación de sus respectivos intereses.»

Ha creídose alguna vez que este mal tenía su origen en la forma política. No, la Federación es la armonía de los intereses locales con la unidad nacional: *E pluribus unum*, y no *ex uno plures*. La Constitución no estableció ni pudo establecer la guerra intestina entre las partes que constituyen la Nación; sino que, por el contrario, su espíritu y su tendencia han sido afirmar el lazo federativo, haciendo por medio de ciertas reglas, que la vida autonómica de las localidades desapareciera siempre que se tratase de intereses de toda la Nación.»

En seguida los comisionados pasaron á examinar la cuestión bajo su aspecto constitucional, y presentaron como resultado de sus investigaciones, esta conclusión:

«En vista de estos precedentes, la Comisión considera, que si bien es indiscutible el poder de los Estados para decretar toda clase de impuestos directos é indirectos, este poder está limitado en lo que mira á la libertad del comercio, por el art. 72, frac. IX, y art. 112, frac. I de la Constitución de la República; y por lo mismo pueden ejercer libremente esta facultad, con tal que no impongan restricciones onerosas al comercio, que impidan la libre circulación mercantil.»

Ya en este terreno, los miembros de la Comisión dictaminadora consideraron como un buen elemento para resolver la cuestión económica, el descubrimiento del verdadero sentido del art. 124 de la Constitución. La alcabala no es mas que un impuesto indirecto, y la cuestión se presentó en estos términos: ¿Qué quisieron abolir los Constituyentes? ¿El impuesto indirecto en su esencia? ¿O el cortejo de trabas y dificultades para el comercio, de vejaciones fiscales, de rivalidades de Estado á Estado, y demás inconvenientes que lo han hecho odioso y perjudicial? Los antecedentes históricos, las crónicas parlamentarias, y las tradiciones y recuerdos que suministraron los Sres. Diputados constituyentes Prieto y Mata, decidieron á la Comisión por el último extremo, y aceptaron como dogma constitucional, la guerra á la forma de la alcabala, y la tolerancia al impuesto indirecto que ella representa.

He aquí el error capital de los Representantes de 1884, que esterilizó todos sus esfuerzos y produjo, como fatal resultado de la Conferencia, la sanción legal del desorden administrativo en que se encuentra la Nación.

No, la Constitución no quiso prohibir los impuestos indirectos, eso habría sido un absurdo económico; pero sí quiso extinguir para siempre la alcabala, es decir, el impuesto que se cobra en las fronteras de los Estados y en las puertas de las poblaciones, porque exige necesariamente garitas y Aduanas interiores, que son los principales obstáculos al tráfico mercantil, al comercio interior de la República. Y esto que la Constitución quiso, no lo pudo expresar más claramente, supuesto que prohibe las alcabalas y Aduanas interiores, presentando de este modo la relación necesaria entre la una y las otras, porque para que la alcabala exista, las Aduanas son indispensables; y sin la primera, estas últimas carecen de razón que justifiquen su existencia.

Aceptados los dos antecedentes jurídicos que acaban de referirse, fácilmente llegaron los autores del dictamen á fundar la siguiente proposición: «Dígase al Señor Secretario de Hacienda y Crédito Público, que en sentir de la Conferencia de Representantes de los Estados, la situación económica de la República, en sus relaciones con el impuesto de alcabalas, podría remediarse proponiendo al Congreso de la Unión la reforma del art. 124 de la ley fundamental, en los términos siguientes: «El art. 124 de la Constitución, reformado el 17 de Mayo de 1882, quedará en los términos siguientes:

I. Ni la Federación ni los Estados 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.

II. En el Distrito Federal, Territorio de la Baja California y en los Estados, podrá cobrarse por una sola vez un derecho á los efectos nacionales sobre el consumo; mas no podrán exigirse documentos fiscales de ninguna clase, para el amparo de la mercancía en su tránsito de un punto á otro, ni someterla á registro alguno mientras no esté en el lugar del consumo.

III. Los Estados podrán, en los términos que fija la ley federal, percibir un derecho por una sola vez sobre el consumo de la mercancía extranjera, sujetándose á las reglas fijadas en el inciso anterior.

IV. No podrá decretarse ningún impuesto sobre artículos de producción nacional, bajo cualquier nombre ó denominación que sea, por su salida para el extranjero ó para otro Estado.

V. El derecho que se imponga á los artículos de producción nacional de otros Estados, no podrá ser mayor ni diferente en la forma que aquel con que estén gravados los frutos similares de la demarcación política en que se decrete el impuesto.

VI. Los impuestos que conforme á las leyes de los Estados, del Distrito Federal y del Territorio de la Baja California, se decretaren sobre artículos de comercio para el fondo de las Municipalidades, no podrán contrariar las franquicias consignadas en los incisos anteriores.»

A pesar de la ruda oposición que se hizo al proyecto, éste fué aceptado por la Conferencia, por el Gobierno y por la mayoría de las Legislaturas, quienes lo elevaron á precepto fundamental, y constituyó la reforma determinada por la ley de 22 de Noviembre de 1886.

Sucedió lo que era de esperarse, la constitucionalidad del sistema no impidió que éste fuera perjudicial, y el registro de las mercancías, el lujo de investigaciones, la diversidad de cuotas y de formalidades, fueron otras tantas trabas á la circulación por más que tuvieran el ropaje de la legalidad.

Las viejas tradiciones de la Legislación española, maleadas y corrompidas por los abusos de otras épocas; el laberinto de la legislación fiscal cada vez más intrincado á causa de la soberanía de los Estados, fuentes inagotables de disposiciones

muchas veces empíricas y contradictorias; y por último, la diversidad de los procedimientos judiciales y administrativos en cada fracción del territorio nacional, se levantaron como inmenso cúmulo de dificultades contra el plan financiero de 1886, é hicieron patente el error económico de sus autores.

Resultado de nuevos estudios fué la iniciativa de 30 de Mayo de 1895 que el Ejecutivo presentó al Congreso en términos que aseguraron por fin el éxito completo. Ella dió origen á la nueva reforma constitucional que persigue la alcabala bajo todas sus formas y denominaciones, en los caminos, en las garitas y en las Aduanas interiores; extingue los derechos diferenciales, derogando en consecuencia las leyes protectoras de la mercancía extranjera; unifica y asegura el sistema económico de la República, dejando á los Estados la más completa libertad para substituir dentro de la esfera de acción que les corresponde, el impuesto suprimido y cuenta por último, con la paz sólidamente conquistada.

Esquivando todo género de discusiones inútiles, porque la verdad está plenamente descubierta, respondiendo á una necesidad apremiante del servicio administrativo, y despojándose de añejas preocupaciones, el Presidente de la República, señaló á la Representación Nacional el camino abierto á la prosperidad del país.

El gran problema está resuelto. El examen histórico de nuestra legislación financiera, la experiencia conquistada en las derrotas de una lucha que ya puede llamarse secular, y el ensanche que han alcanzado los elementos de la riqueza pública al abrigo de una Administración honrada y laboriosa, autorizaron al Ejecutivo para asegurar en la exposición de los fundamentos de su iniciativa, que había llegado el momento de satisfacer las aspiraciones nacionales y de dar cima á los preceptos que sobre libertad de comercio, consignaron los Constituyentes de 1857, en nuestro Código fundamental.

Las reformas constitucionales promulgadas el día 2 de Mayo de 1896 son las siguientes:

PRIMERA.

Se reforma la fracción III del art. 111. de la Constitución Federal, y se adiciona el mismo artículo en los términos siguientes:

Los Estados no podrán:

. . . . . .

III. Acuñar moneda, emitir papel-moneda, estampillas ni papel sellado.

IV. Gravar el tránsito de personas ó cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada á su territorio, ni la salida de él, á ninguna mercancía nacional ó extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales ó extranjeros, con impuestos ó derechos cuya exacción se efectúe por Aduanas locales, requiera inspección ó registro de bultos, ó exija documentación que acompañe á la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes ó disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos ó requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales ó extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, ó ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

SEGUNDA.

Se reforma el art. 124 de la Constitución Federal, en los términos siguientes:

Es facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importen ó exporten, ó que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar

en todo tiempo, y aun prohibir por motivos de seguridad ó de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del art. 111.

ARTICULO TRANSITORIO.

Estas reformas comenzarán á regir el día 1º de Julio del año de 1896.

CAPITULO XXII.

Funciones accidentales.

Catastro. (*)

2005. El Catastro tiene por objeto la descripción de la propiedad raíz y la anotación de los cambios y alteraciones que ella experimenta. Esta descripción se divide en física y jurídica.

2006. La descripción física consiste en determinar para cada predio:

I. La situación topográfica.
II. La forma y las dimensiones perimetrales.
III. El área.
IV. La clase y la calidad.
V. La renta neta.

2007. La descripción jurídica fija:

I. El nombre del propietario ó poseedor de cada predio.
II. El título de la propiedad ó de la posesión.
III. Los derechos reales constituidos.

2008. La descripción catastral debe producir el conocimiento de la renta neta ó el del valor de las propiedades inmuebles para basar el impuesto, ó bien suministrar la prueba legal de la propiedad, ó bien satisfacer uno y otro de los fines expresados. De aquí una primera é importante clasificación del Catastro en fiscal y jurídico ó civil.

2009. El Catastro fiscal solamente avalúa los predios, buscando la base de una repartición equitativa del impuesto y

(*) Todo este capítulo está formado con los apuntes y datos que al efecto se sirvió ministrarme el señor Ingeniero D. Salvador Echagaray, distinguido especialista en la materia.

así fija y describe cada propiedad inmueble por lo que vale ó produce y designa al poseedor sin preocuparse de los derechos que sobre aquélla pudiera tener.

2010. El Catastro jurídico que en casi todos los países donde se ha establecido desempeña también las funciones fiscales, sirve para fijar el derecho real en su título y en su objeto. En este sentido el Catastro puede:

I. Suministrar la prueba del derecho de propiedad ó solo una presunción del mismo.
II. No probar sino dar únicamente un título para adquirir mediante la prescripción en el plazo ordinario ó en otro que al efecto designe la ley.
III. Tener en sus inscripciones el valor jurídico bastante para fijar el derecho y carecer de él en sus planos para fijar el objeto.
IV. Tener eficacia puramente supletoria á falta de otros medios de prueba.
V. Revestir el carácter de una institución jurídica autónoma ó conectarse con otras probatorias.

2011. Todos los sistemas indicados se han puesto en ejecución y se han ido perfeccionando constantemente. En la antigua Roma el *censo* nunca sirvió para la transmisión legal del derecho de propiedad; los predios quedaban determinados por el amojonamiento que era como el gran plano construído sobre el terreno mismo.

2012. En Italia se expidió desde 1886 una ley ordenando la formación de un Catastro fiscal homogéneo para todo el reino, en lugar de los veintidós catastros diferentes que se hallaban establecidos en éste antes de su unidad política. La ley citada dice: que en un plazo de dos años se expedirá otra disposición legislativa para determinar los efectos jurídicos del Catastro, y las reformas correlativas de la legislación civil; pero tal promesa no se ha cumplido hasta la fecha.

2013. En Francia y en Bélgica el Catastro no ha tenido más que funciones puramente fiscales. Actualmente, en virtud de la ley de 17 de Marzo de 1898, se inician en el primero de esos dos países los trabajos para revisar en unas municipalidades y rehacer en otras los documentos respectivos á fin de que produzcan las indicaciones necesarias para establecer los *Libros prediales*, reformar el régimen hipotecario, basar el cálculo del impuesto predial y construir la carta planimétrica de Francia, á gran escala. El nuevo Catastro francés tendrá, pues, dos fines directos, el jurídico y el fiscal; y uno indirecto, la formación de la carta topográfica.

2014. En Prusia el Catastro depende del ramo de Hacienda y se conserva en estrecho contacto con otra institución que