

Decisión No. 159.
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA
en nombre de
GEORGE W. COOK,
reclamante,
vs.
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Registro No. 2075.

Opinión dada en 8 de octubre de 1930.

ABOGADOS:

Por México, *Víctor M. Villaseñor.*

Por los Estados Unidos, *William E. Linden*
y *Frederick C. Fisher.*

El Comisionado Fernández MacGregor, por la Comisión:

En esta reclamación presentada por los Estados Unidos de América contra los Estados Unidos Mexicanos en nombre de George W. Cook, ciudadano americano, se reclaman \$137.70 pesos mexicanos, más el interés devengado por dicha suma desde el 7 de junio de 1918, alegándose que esa cantidad, que representa impuestos prediales de que una finca del reclamante estaba exenta, fué cobrada arbitrariamente por las autoridades del Municipio de Guadalajara.

Los hechos, en los que ambas Agencias están de acuerdo son como sigue:

En el año de 1905 el señor Cook, propietario de un lote de terreno situado en la ciudad de Guadalajara, Jal., teniendo la intención de construir un edificio en ese lugar, obtuvo del Gobernador del Estado el ofrecimiento de que si el reclamante erigía un edificio moderno, recomendaría a la Legislatura del Estado que se le eximiese del pago de contribuciones prediales relativas a dicho inmueble. Durante los años de 1906 y 1907 el reclamante construyó el edificio en cuestión, y con fecha 29 de abril de 1909 el Congreso del Estado expidió el siguiente decreto:

“Art. único.- exceptúa, por 20 años, del pago de la contribución predial correspondiente, el edificio que, marcado con los números 172, 176 y 182 de la calle de

San Francisco, se halla situado en la acera oriente, manzana IV, del Cuartel I de esta ciudad."

Posteriormente, por Decreto del 29 de diciembre de 1917, la Legislatura del Estado de Jalisco adicionó el presupuesto de ingresos del Municipio de Guadalajara, creando, por un semestre, un impuesto de dos al millar anual sobre el valor de la propiedad urbana. Este impuesto, según el Decreto mencionado, debería cobrarse tan sólo en lo correspondiente al primer semestre del año de 1918.

De conformidad con este último Decreto, las autoridades municipales procedieron a hacer el cobro de la contribución correspondiente al edificio del señor Cook, y habiéndose rehusado a hacer el pago, el Agente Fiscal del Municipio embargó la finca por lo que el reclamante, después de haber expresado su inconformidad, cubrió el importe de la contribución cuyo monto fué de \$137.70 pesos mexicanos, que es la cantidad que los Estados Unidos de América reclaman.

La Agencia reclamante sostuvo en sus alegatos: (a) que la exención del Decreto de 1909 fué creada en compensación del compromiso contraído por el reclamante de construir un edificio que constituiría una mejora para la ciudad; (b) que dicho Decreto comprendía toda clase de contribuciones que pudiesen gravar la finca del señor Cook, bien fuesen del Estado o del Municipio, y, finalmente, (c) que el Municipio de Guadalajara obró arbitrariamente al exigir el cobro de la cantidad que se reclama, puesto que el Decreto de 1909 no pudo haber sido revocado por la disposición Legislativa de 1917, de acuerdo con el principio de que una ley de carácter general no deroga una ley anterior de carácter particular, a menos que en el texto de la ley posterior aparezca que ésta haya sido la intención expresa del legislador.

La Comisión opina desde luego que el primer argumento aducido por la Agencia de los Estados Unidos es insostenible, pues el reclamante construyó el edificio con anterioridad al Decreto de 29 de abril de 1909 y, por consiguiente, no puede decirse que haya edificado confiado en una disposición legislativa que todavía era inexistente. A la mera promesa del Gobernador de recomendar la exención a la legislatura local no puede concedérsele, por sí misma, la fuerza de una exención, ni puede decirse que hubiese creado ningún derecho en favor del reclamante. Por consiguiente, no es de aceptarse la tesis de que la exención decretada por la Legislatura en 1909 revistiera un carácter contractual. En el concepto de la Comisión dicha exención aparece como un acto de simple munificencia de parte de aquel órgano del Estado. En ese concepto, hay que examinar el fondo de la cuestión, que reside en determinar el alcance de la exención concedida al reclamante, y lo primero es entender claramente el lenguaje usado en ella. Dispone que se exceptúa al edificio en cuestión "del pago de la contribución predial correspondiente." Esta frase ha sido interpretada por la Agencia Americana en el sentido de que se refiere a toda contribución predial, presente y futura, dándole así la más lata extensión que pudiera tener, y el mayor efecto, por consiguiente. Contra esa in-

terpretación se opone decididamente el uso del artículo determinado que precede a las palabras "contribución predial", y el aditamento del adjetivo "correspondiente"; el artículo circunscribe, según la gramática, la extensión del sustantivo a que se aplica; no se trata de una contribución predial cualquiera o de toda contribución predial, sino de una contribución predial determinada, ¿De cual? De la "correspondiente". Este adjetivo descubre el sobreentendido que encierra la frase "la contribución predial." No puede ser sino una, excluyéndose desde luego la idea de la generalidad de la exención. Otra hubiera sido la interpretación si hubiera dicho el decreto "se exceptúa del pago de contribución predial" o de "las contribuciones prediales" o todavía "de toda contribución predial" u otras equivalentes. Entonces sí hubiera tenido que darse al decreto sentido amplio. Por lo dicho se ve que hay que buscar la contribución predial determinada a que pudo referirse tal decreto, y la respuesta la da el hecho de que en 1909 los predios pagaban únicamente una contribución ordinaria de tanto por ciento al Estado, esa es la "correspondiente"; de esa y sólo de esa se exime al edificio del reclamante por 20 años. Por consiguiente cualquiera otra clase de contribución predial, gravaba al mismo edificio. Ahora bien la contribución decretada por el mismo Congreso de Jalisco en 29 de diciembre de 1917 es de naturaleza distinta: en primer lugar es en favor del Municipio de Guadalajara, y no para el Estado de Jalisco; en segundo lugar es una contribución especial y de emergencia y no ordinaria. El texto del decreto de 1917 es como sigue:

"NUMERO 1868.- El Congreso del Estado decreta: -Artículo Primero.- Se adiciona el Presupuesto de Ingresos que regirá en el Municipio de Guadalajara, del 1o. de enero al 30 de junio de mil novecientos dieciocho, como sigue: I.- Part.35 Impuesto de dos al millar anual a la propiedad rústica y urbana, que se hará sólo por lo correspondiente a un semestre, dentro de los meses de enero a marzo.- II.- Part. 35 bies.- Impuesto a giros mercantiles e Industriales, mensualmente, de veinticinco centavos a cien pesos.- Artículo Segundo.- Se concede autorización al ayuntamiento de Guadalajara, para que el impuesto de cinco por ciento sobre ventas de bebidas embriagantes de que trata el Art.11 del Decreto 74, y multas a que se refieren los artículos 7o., fracción 8a. y 16 del Decreto 93 los destine de enero a julio del año próximo de mil novecientos dieciocho, a satisfacer las necesidades que reclamen los servicios públicos del propio Municipio.- Salón de Sesiones del Congreso del Estado.- Guadalajara 29 de diciembre de 1917. Carlos Galindo D. P.- Ramón Delgado D.S.- V. L. Velarde. D. S."

Se ve claro que tal contribución no estaba comprendida en la exención de 1909 y que por tanto el Municipio pudo cobrarla sin atacar el privilegio de Cook. Este continuaba gozando de su privilegio y sólo tenía que pagar la contribución extraordinaria, mientras que los otros contribuyentes tenían que pagar las dos contribuciones.

Pero además, a esa misma opinión se llega aplicando los principios doctrinales que rigen la materia. En efecto, en todos los casos relativos a exenciones de impuestos es preciso tener siempre presentes las normas de interpretación

generalmente aceptadas. El derecho del Estado de imponer impuestos forma parte inherente de su soberanía, es una función esencial para su existencia misma y se ha alegado frecuentemente, no sólo en México, sino en los Estados Unidos y en otros países que las legislaturas, bien sean de los Estados o de la Federación no pueden legalmente crear exenciones que corten el libre ejercicio del poder soberano del Estado en esta materia. La Suprema Corte de México ha sostenido en diversas ocasiones la ilegalidad de esta clase de exenciones. (Semanao Judicial de la Federación 5a. época, tomo IV págs. 982 y 987). En el mismo sentido, y de acuerdo con numerosas sentencias emitidas en diversas ocasiones por varios tribunales de los Estados de la Unión Americana, dentro del tribunal máximo de este país se han presentado respetables opiniones disidentes y contrarias a la jurisprudencia aceptada por la mayoría. (Corpus Juris Tomo XII, pár.668). Y aún en los casos en que dicha mayoría de la Suprema Corte de los Estados Unidos ha aceptado que esa facultad inherente a la soberanía de un Estado pueda ser materia de un contrato, también ha expuesto reglas que establecen que las exenciones deben ser interpretadas restrictivamente en favor del Estado:

"Si este punto no se encontrase ya fallado habría lugar a considerar seriamente, tanto si la legislatura de un Estado puede limitarse en el ejercicio de esta facultad, obligando con sus actos a sus sucesores, como si pudiera también renunciar a su facultad de policía (police power) y a su dominio eminente. Pero habiéndose ya fallado este punto, cuando se pretenda que tal renuncia existe, esa existencia debe demostrarse por medio de un lenguaje claro e inequívoco que no admita razonablemente ninguna interpretación compatible con la conservación por el Estado de dicha facultad. Si surge alguna duda respecto a la intención de la legislatura esa duda debe resolverse en favor del Estado" (Delaware Railroad Tax., 18 Wallace 226).

En Corpus Juris se expone igualmente la regla de interpretación aceptada generalmente respecto a ese punto por la jurisprudencia americana:

"Con el fin de determinar si existe un contrato válido y si de acuerdo con su contenido se ha creado una exención de impuestos, todas las presunciones deberán ser en favor del derecho del Estado para imponer impuestos y contra la existencia de la exención." (Corpus Juris Tomo XII par.607)

Puede agregarse, como corolario, que la munificencia de un Estado eximiendo de una contribución es esencialmente revocable, porque no crea derechos (vested rights) en el que goza de ella.

"Está perfectamente establecido, que una exención concedida por motivos que tocan a la política del estado solamente, y cuando el estado y el ciudadano no tratan sobre una base de convenio e interés, debe ser considerada solamente como expresión de la actual voluntad del dicho estado y del súbdito; y la ley que la concede, como todas las leyes en general, está sujeta a modificación o derogación a discreción

del legislativo, y no importa que mientras haya estado vigente los interesados hayan obrado confiando en ella." (Cooley, *On Taxation*, pág.69).

"Una exención de impuesto no confiere derecho y puede, por tanto, ser modificada o derogada por la legislatura, a menos que haya sido concedida en tales circunstancias que su derogación impida el cumplimiento de la obligación resultante de un contrato." (Corpus Juris, Vol. 12. Pár. 536).

Por las razones dichas la reclamación de George W. Cook debe desecharse.

El Comisionado Nielsen:

Concuerdo con la decisión de desechar esta reclamación, aunque con respecto a ciertos puntos, no tengo el mismo sentimiento de certidumbre que se expresa en la opinión formulada por el Comisionado Fernández MacGregor.

Estoy de acuerdo con la conclusión a que llegó el Sr. Fernández MacGregor, de que ninguna clase de convenio aseguraba al Sr. Cook la exención de contribuciones por veinte años. El punto de vista de los Estados Unidos en este particular puede haber sido un poco incierto. Se asevera en el alegato americano que la exención era "en cambio de un convenio para levantar un costoso edificio de los de tipo permanente." No obstante, todo argumento de esta clase parece haber sido abandonado en los alegatos orales, y creo que los Estados Unidos han adoptado la posición de que por la imposición de una contribución se privó a Cook de ciertos derechos que le daba una ley local, otorgándole una exención de contribuciones por un período de veinte años. No nos encontramos, por lo tanto, en la necesidad de decidir ninguna cuestión intrincada de ley, respecto a las condiciones bajo las que deben concederse propiamente las exenciones de impuestos, por las autoridades competentes, o respecto a las condiciones en que puede ser o no revocada la exención una vez que se ha concedido. No tenemos ante esta Comisión un caso que entrañe un convenio o una especie de franquicia que conceda exención de contribuciones.

Se arguye en el alegato americano que "el Ayuntamiento de Guadalajara no tenía autoridad ninguna para imponer" la contribución que se objeta, fuera de la facultad que le concede el Estado de Jalisco. Aparentemente el Municipio no tiene poder autónomo para imponer contribuciones, por ser ésta una función legislativa del Estado. Tampoco aparece que el Municipio haya impuesto la contribución de que se trata. Entiendo que la contribución se impuso por el Congreso del Estado, en beneficio de la Municipalidad. Por consiguiente no se nos plantea la cuestión de si una ley del Estado que concede una exención, quedó implícitamente abrogada en virtud de la facultad otorgada al Municipio para imponer una contribución.

La ley del Congreso del Estado, de 1917, que impuso la contribución de referencia, no derogaba expresamente la exención concedida en favor de Mr. Cook por la ley de 1909. Me parece que, por consiguiente, no tenemos más

que las sencillas cuestiones de saber si la ley de 1909 concedió la franca exención que proclaman los Estados Unidos, y si lo hizo, la de saber si la ley de 1917 implicó la derogación de la ley de 1909. Soy de parecer que, a la luz de los principios de interpretación que generalmente privan en el derecho interno de los Estados Unidos y en el de México, y sin duda alguna en otros países, con respecto a derogaciones implícitas, no se puede llegar propiamente a la conclusión de que la ley de 1917 determinó una derogación.

Entiendo que el punto de vista expresado en la opinión formulada por el Sr. Fernández MacGregor, es que la ley de 1909 no concedió una amplia exención como la que se pretende por los Estados Unidos; que la clave para la interpretación de la ley de 1909 debe encontrarse en el artículo "la" y en la palabra "correspondiente"; que en estos vocablos tenemos una connotación de la clase de impuesto de que estaba exento Cook; que estas palabras revelan una limitación de la exención otorgada por la ley de 1909; y que Cook sólo pudo haber gozado de completa exención si la ley no hubiese contenido las palabras "la" y "correspondiente" - si por ejemplo, la ley hubiera rezado "las contribuciones prediales", o bien "de toda contribución predial", o algo equivalente.

La palabra castellana "correspondiente" se usa a veces en sentidos tan amplios y variados, que no tiene equivalencias literales en inglés. Pero doy por sentado que en el presente caso se usa tal como se podría emplear el adjetivo "debidas" (due) o "pagaderas" (payable) en inglés. En otras palabras, que Cook fué eximido de la contribución sobre bienes raíces debida o pagadera por sus bienes; que la exención fué por contribuciones prediales correspondientes a sus propiedades, o por contribuciones pertenecientes a las mismas propiedades.

Bien podría yo estar de acuerdo con la otra interpretación en caso de que se demostrara que conforme a las leyes de impuestos dictadas por el Congreso, "la contribución predial correspondiente" era una contribución específica bien definida. No hay nada en el expediente que indique precisamente con qué periodicidad o cuándo expide el Congreso del Estado de Jalisco, leyes que se refieran a contribuciones. Pero debo creer que siempre que da disposiciones sobre impuestos, ya sea que lo haga en la forma usual y rutinaria de sus funciones legislativas, o con algún propósito especial para resolver una extraordinaria situación, la contribución que impone sobre propiedades, por medio de ese procedimiento especial o general, es "la contribución predial correspondiente". Por lo tanto podría creerse que Cook tenía derecho a estar exento de cualquiera contribución de las impuestas durante el período de la exención.

El punto importante que hay que tener presente es, a mi modo de ver, que estamos tratando de una contribución sobre bienes raíces, dentro del alcance de la ley de 1909. Creo, por consiguiente, que las palabras "contribución predial" son de más importancia que los términos "la" y "correspondiente". Si en 1910 se hubiera dictado una disposición sobre impuestos o en cualquiera de los años siguientes durante el término de la exención de Cook, no creo que ésta

se hubiera alterado si la Legislatura hubiera impuesto contribuciones en mayor o menor cuantía que las fijadas por la ley de 1909, o si alguna de tales leyes subsiguientes hubiera determinado un reajuste o una nueva aplicación de contribuciones, ora con respecto al aprovechamiento de impuestos por el Municipio, ora con respecto a otra materia. En otros términos, ya fuera que el Congreso considerara que necesitaba más o menos contribuciones que anteriormente, o bien que la ley dada por el Congreso afectara a una Municipalidad, como en el caso de que se trata, ello no tendría ninguna influencia en los beneficios de que disfrutaba Cook conforme a la ley de 1909. Cualquiera que fuera la contribución impuesta sobre bienes raíces, independientemente del objeto a que se dedicara la contribución, en cualquier tiempo sería "la contribución predial correspondiente". Sin embargo, creo que conforme a los principios que han guiado a la Comisión en el pasado, el Gobierno demandado debería tener derecho al beneficio de cualquiera duda en materia de interpretación.

DECISION.

La reclamación de los Estados Unidos de América, en nombre de George W. Cook, es desechada.

Dada en la ciudad de México el día 8 de octubre de 1930.

(Comisionado Presidente.)

(Comisionado.)

DAMOS FE:

(Comisionado.)

(Secretario.)

(Secretario.)