

ción que hay en estos conceptos y que está patente en la réplica que me ocupa, comienza a poner en su verdadera luz a esa argumentación.

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

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

Inútilmente he buscado en los documentos parlamentarios relativos la exposición de los motivos de esa fracción VI. En los primitivos proyectos de reformas constitucionales, ni aun se pensó en hacer facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del presupuesto de egresos. Así consta del dictamen de la Comisión de puntos constitucionales de 24 de diciembre de 1869, presentado en la sesión de 4 de octubre de 1872;² pero después se cambió de pensamiento, y en el interesantísimo dictamen de la misma Comisión del Séptimo Congreso, de 7 de octubre de 1873, se inició ya la reforma sobre este punto, hablándose de ella en estos términos en la parte expositiva del dictamen: «Muy fácilmente se comprende que corresponde a la Cámara de Diputados examinar la cuenta anual de gastos generales, decretar las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto, y se comprende por lo mismo que a ella corresponde aprobar o modificar el presupuesto anual de gastos que debe presentar el Ejecutivo». La Comisión formuló netamente su pensamiento en estos precisos términos, en la parte resolutive de su proyecto: «Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados... VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentar el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e *iniciar* las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo».³ Breves, lacónicas como son las palabras de la Comisión, para fundar esta reforma, la discusión no nos da tampoco más luz sobre este punto, porque en la sesión de 20 de octubre de 1873, *sin discusión* se declaró con lugar a votar esa fracción VI;⁴ en la de 9 de abril de 1874 se aprobó por unanimidad,⁵ y en la de 6 de noviembre del mismo año se declaró que por estar adoptadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados, ella forma parte de la Constitución.⁶

Por más sensible que sea que no se hayan expresado por el legislador mismo las razones de su precepto, en este caso no lo es tanto que no las podamos comprender con precisión. Los términos en que la Comisión habló, indican que a su juicio se trataba de una materia harto conocida para apreciar los motivos de la ley. Y así lo es en efecto, para el que haya estudiado el sistema bicamarista en los Estados Unidos, cuyas instituciones se quisieron seguir imitando en las reformas de nuestra Constitución. Basta en efecto exponer lo que en la República vecina pasa sobre este punto, para entender el verbo *iniciar* en el sentido que se le quiso dar en nuestro texto, para refutar los argumentos que por este capítulo se hacen por los quejosos.

La primera parte de la sección última del artículo 1o. de la Constitución de los Estados Unidos, dice esto: «All bills for raising revenue *shall originate* in the house of representatives; but the Senate may propose or concur with amendments, as on others bills». Y comentando Story este texto, dice entre otras cosas lo siguiente: «This provision, so far as it regards the right *to originate* what are technically called «money bills,» is beyond all question, borrowed from the British House of Commons, of which it is the ancient and indisputa-

2 Diario de los debates del Sexto Congreso, tomo 3o., págs. 131 y siguientes.

3 Diario de los debates del Séptimo Congreso, tomo 1o., pág. 359.

4 Obra y tomo citados, páginas 355 y 356.

5 Obr. cit., tomo 2o., págs. 35 y 36.

6 Obr. cit., tomo 3o., págs. 305 a 314.

ble privilege and right that all grants of subsidies and parliamentary aids *shall begin* in their grants are not effectual to all intents and purposes until they have the assent of the other two of the legislature».

Exponiendo un poco más adelante los motivos del precepto de la Constitución americana, continúa hablando así: «It will be at once perceived that the same reasons do not exist in the same extent, for the same exclusive right in our house or representatives in regard to money bills, as exist for the such right in the British House of Commons. It may be fit that it should possess the exclusive right *to originate* money bills; since it may be presumed to possess more ample means of local information, and it more directly represents the opinions, feelings and wishes of the people, and being directly dependent upon them for support, it will be more watchful and cautious in the imposition of taxes, than a body which emanates exclusively from the States in their sovereign political capacity». Y tratando de justificar la intervención del Senado en las leyes sobre impuestos, agrega luego: «The due influence of all the States is thus preserved; for otherwise it may be happen, from the overwhelming representation of some of the large States, that taxes might be levied, which would bear with peculiar severity upon the interests either agricultural, commercial, or manufacturing of others being minors States, and thus the equilibrium intended by the Constitution, as well of power, as of interest and influence, may be practically subverted».⁷

He creído que copiando estas palabras del clásico comentador de la Constitución americana, no sólo queda bien definida la significación del verbo *iniciar* de nuestro texto, sino también perfectamente explicada la teoría constitucional de la formación de las leyes de impuestos en el sistema bicamarista que hemos adoptado; explicación que nos servirá en el estudio de otras cuestiones que este negocio entraña. En efecto, ese verbo *iniciar*, en este caso, no puede significar más que lo que significan los verbos ingleses *to originate*, *to begin*, y por tanto aquel texto no puede entenderse en otro sentido, sino en el de que toda ley que decreta impuestos *no se inicie, no se origine, no tenga principio, no comience a discutirse* sino en la Cámara de Diputados y nunca en la de senadores. Si la palabra española no traduce exactamente la inglesa; si por esto se cree encontrar alguna oscuridad en nuestro texto bastaría para asegurarnos de que la interpretación que hago es la legítima, concordar ese mismo texto con el de la parte final del artículo 70 reformado de la Constitución, que expresamente previene que «los proyectos que versaren sobre empréstitos, *contribuciones o impuestos... deberán discutirse primero* en la Cámara de Diputados».

Cuando el origen histórico del precepto, sus motivos y la concordancia misma de los textos constitucionales fijan de consuno la significación del verbo *iniciar*, y esto con la claridad que lo hemos visto, no se puede más decir que la Cámara de Diputados no puede discutir para aprobar o modificar el presupuesto de ingresos, sino sólo *iniciarlo*; no se puede decir que esté prohibido a la Comisión especial de que habla el artículo 69 de la Constitución, alterar, reformar o cambiar del todo la iniciativa del Ejecutivo; no se puede decir, en fin, que al Presidente de la República haya privado de su derecho de iniciativa el artículo 72 reformado. Creo que las demostraciones que he procurado hacer son bastantes a dejar fuera de duda estas verdades, y sostener esta última y final conclusión que de ellas se deduce: no se faltó por el Congreso a ninguna de las prescripciones constitucionales a que los quejosos se refieren, en la expedición del presupuesto de ingresos: iniciado por el Ejecutivo, reformado por la Comisión especial en uso de sus facultades, discutido y aprobado sucesivamente en la Cámara de Diputados y en la de senadores, y promulgado después por el Ejecutivo, él es una ley expedida con todos los requisitos que exige la Constitución.

Esta conclusión, forzosamente aceptable, hace ya inútil el estudio de otras cuestiones constitucionales que en el amparo se indican. ¿Procede este recurso contra una ley expedida sin los trámites parlamentarios? ¿Cuándo y en qué casos únicamente se puede declarar anticonstitucional una ley por esos motivos? ¿Puede invocarse el artículo 16 de la Constitución contra una ley que se califica de *mandamiento escrito que no fun-*

7 Story. On Constitution, núms. 874 y 876.

da la causa legal del procedimiento? ¿Cabe el amparo contra todas las violaciones de la Constitución, aunque no afecten las garantías individuales ni los límites respectivos de los poderes federales y locales? Todas esas cuestiones, propuestas unas, indicadas otras en el negocio de que estamos tratando, han perdido su oportunidad en esta ocasión, desde que hemos visto que el presupuesto de ingresos fue expedido por el Congreso sin infracción de los preceptos constitucionales. Ocuparme, pues, de ellas, sería cuando menos gastar el tiempo que debo aprovechar en el análisis de otros puntos de indisputable interés de actualidad.

De intento no he querido hablar de los graves cargos que los quejosos hacen al Congreso por su conducta de este negocio. Censurable como lo es de verdad la corruptela ya entre nosotros establecida de reservar la discusión de los presupuestos para el fin de un período destinado por la Constitución *de toda preferencia* para su examen y votación, y cierto como lo es también que el impuesto sobre las fábricas pasó casi sin debate, esos cargos que ante la opinión pública son fundados, no pueden traerse a este tribunal para que de ellos juzgue, porque la Corte en esas materias no es el Juez del Congreso. Si éste comete abusos de esa clase, su remedio en nuestro sistema político no está en los recursos judiciales sino en la influencia de la opinión en la libertad electoral, porque como lo dice con profunda verdad el ilustre Marshall: «the interest, wisdom and justice of the representative body and its relation with its constituents furnish the only remedy against unjust taxation as well as against unwise taxation».⁸ Aquellos cargos no son materia de amparo ni caen bajo la competencia de este tribunal. Esta razón me ha obligado a no encargarme especialmente de ellos, por más fundados que puedan ser.

Creendo haber probado con lo dicho que el amparo no procede por el primero de los fundamentos en que se ha querido apoyarlo, es ya tiempo de examinar este negocio en otro terreno.

III

Los fabricantes de la frontera se han empeñado en demostrar que el nuevo impuesto adolece de graves defectos, y en el análisis que de ellos han hecho, han llegado hasta llamar *monstruo* a la ley que lo establece. Son tantos y tan variados los argumentos que para hacer esa demostración han aducido, que trabajo cuesta aun clasificarlos. Para no ser demasiado extenso mencionaré sólo en extracto aquéllos a que se ha dado más importancia.

Dicen los quejosos que aquel impuesto no es proporcional ni equitativo, estando por lo mismo en pugna con la fracción II del artículo 32 de la Constitución, porque «solamente grava a las personas que tienen su capital invertido en fábricas, mientras que quedan un sin número de capitales fincados en otras industrias; porque sólo recae sobre unos cuantos Estados de la República, en cuyo territorio hay establecimientos fabriles, mientras que la mayor parte de las entidades federativas con nada contribuyen por razón de otras industrias a que se prestan sus condiciones territoriales; y en fin, porque la misma ley exceptúa a los capitales menores de \$500 invertidos en telares, estableciendo una notoria desigualdad en perjuicio de los capitales de mayor cuantía». Por estos mismos motivos, y presentando la cuestión por otra de sus fases, califican de privativa a la ley que creó el impuesto «porque ella no afecta más que a determinado número de personas que ejercen la industria fabril», con infracción del artículo 13 de la Constitución. Invocan también el artículo 4o. de este código, porque se ataca la libertad de trabajo que éste asegura, con un impuesto «cuya cuota invade en su mayor parte los frutos de la industria y constituye a los industriales en esclavos del fisco». No contentos con esas argumentaciones, de un carácter constitucional sin duda, entran los peticionarios en otro terreno, y toman de la economía política y de la estadística nuevas razones para impugnar la contribución sobre las fábricas. Recuerdan las disposiciones de varias de nuestras leyes expedidas a título de protección a la industria nacional, y se lamentan de que el Congreso haya olvidado el artículo 32 de la Constitución, que en su parte final

8 Providence Banck v. Billings, Patters, vol. 4, pág. 561.

le impone el deber de expedir leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos y para estimular el trabajo, habiendo el mismo Congreso, por el contrario, cometido «un grave error económico que sacrifica la industria fabril en aras del fisco». Hacen mención de los varios impuestos locales que reportan las fábricas, para asegurar que ellas ya no pueden soportar el federal que se ha establecido «el que, según sus palabras, amenaza la industria del país con una ruina indefectible». Exponen que en algunos Estados, como en Coahuila, se han abolido las alcabalas, reagrandando, para reemplazarlas, la contribución directa, de donde resulta que los productos de las fábricas de ese Estado, ya gravadas con esta contribución «reportan otra vez la alcabala al introducirse a los Estados limítrofes», haciéndose así imposible la competencia de sus mercados. Se quejan del contrabando que aflige a la frontera, diciendo que «los fabricantes de los Estados centrales de la República, por circunstancias especiales, se encuentran al abrigo de la concurrencia ruinosa de los contrabandistas, y pueden, sin arruinarse, sufrir recargos que nosotros no podemos reportar por la imposibilidad de contener el contrabando, que hoy cuenta con un aliciente mayor para continuar haciéndose». Aseguran que el impuesto de que se trata pesa no sobre las utilidades sino sobre el capital «porque no tiene en cuenta las gabelas de los Estados, ni de los municipios, ni los intereses de los grandes capitales invertidos en edificios y maquinarias, ni las dificultades nacidas de la carestía de las materias primas y de los subsidios salarios de oficiales inteligentes, que las más veces se hacen venir del extranjero». Por estos y otros motivos de menor peso, los quejosos sostienen que «la nueva ley tributaria se aparta de los principios económicos mejor recibidos». Creo haber hecho un fiel extracto de los nuevos fundamentos que se dan al amparo.

Estudiar y resolver las difícilísimas cuestiones que ellos presentan en el terreno constitucional, es la tarea que el deber me impone y tarea que procuraré cumplir, por más que desconfíe de mis fuerzas. Para evitar la confusión de ideas que se seguiría de tratar a la vez de materias tan diversas, me empeño en seguir el método que dé claridad a la exposición que paso a hacer de mis opiniones.

A

Entre las objeciones que contra la constitucionalidad del impuesto sobre las fábricas se han hecho, descuella sin duda, por el vigor del razonamiento y por respetable apoyo legal en que se funda, la que se toma de la fracción II del artículo 32 de la Constitución, a efecto de sostener que ese impuesto no es ni proporcional ni equitativo. De esa cuestión debo pues de preferencia encargarme. ¿Es cierto, preguntaré afrontándola, que el repetido impuesto carece de esos requisitos, porque sólo afecta a los capitales invertidos en fábricas y no a las otras industrias, porque sólo recae sobre los pocos Estados en que hay establecimientos fabriles, y porque la excepción misma en favor de los capitales menores de \$500 establece la desigualdad a perjuicio de los de mayor cuantía? ¿La fracción II del artículo 32 se puede entender en el sentido de que para que la contribución sea proporcional y equitativa debe ser repartida universalmente entre todos los capitales, todas las industrias, de manera que ninguno quede libre de su peso? Formulada en estos términos precisos la cuestión constitucional, es sencilla y fácil su resolución.

Porque para encontrarla, no es necesario remontarse a las alturas de la ciencia económica en busca de los requisitos que debe tener un impuesto, o siquiera en averiguación de las cualidades que constituyen su proporción y equidad. Hay verdades de sentido común, para cuya prueba la ciencia está de sobra, y una de ellas es sin duda la que tratamos de descubrir. Es en efecto una verdad de innegable evidencia, que con excepción de muy pocos impuestos, y no son por cierto los más recomendados por los economistas, como la capitación, no los hay con un carácter de universalidad tan absoluta, que pesen sobre todas las personas de tal modo que nadie se escape de ello. Las contribuciones más conformes con los principios económicos, la directa sobre los bienes raíces, por ejemplo, no grava a cuantas personas pueden pagar el tributo, ni recae sobre todos los valores que puedan soportarlo, porque se limita a los propietarios y a los capitales invertidos en tierras, dejando de pagarlo el inmenso número de personas que no son propietarias. Recorriendo el largo catálogo de impuestos que entre nosotros ha existido, vemos que casi ninguno de ellos tiene el carácter de universalidad

de que hablo, sino que cada uno de ellos gravita sobre determinada industria, giro, capital, etc., constituyendo el producto de todos los ingresos del tesoro. La contribución predial se paga sólo por los propietarios; la de patente por los dueños de giros sobre que se impone; los derechos marítimos por los que hacen el comercio con el extranjero, etc., etc., y nadie puede calificar de *desproporcionadas* esas contribuciones sólo porque hay muchas personas que no las pagan, que no pueden ni deben pagarlas.

Cierto es que el impuesto sobre las fábricas recae solamente sobre los capitales invertidos en esta industria, y sobre los fabricantes, pocos como lo son de verdad en este país; pero innegable es también que la contribución predial no la pagan más que los propietarios, que representan una fracción mínima de la población de la República. Y si a los quejosos valiera su argumento para eximirse de un impuesto, porque sólo gravita sobre sus fábricas, él servirá del mismo modo para iguales fines a los importadores, a los propietarios, a los laneros, a todos cuantos pagan una contribución que no afecta universalmente a todos los contribuyentes y a cuantos pueden serlo. Esto, como a la simple vista se nota, no puede ser, porque eso es el absurdo.

Tan sencillas reflexiones como éstas demuestran evidentemente, así lo creo yo, que la proporción en el impuesto no se toma de la universalidad de su pago, sino de su relación con los capitales que afecta. Los economistas por esto no reputan desproporcionada a la contribución que paguen pocas o muchas en virtud de ser muchos o pocos los dueños de los valores sobre que recaiga, sino a la que se exige sin tener en cuenta la cuantía o importancia de esos valores. Una contribución *igual* para todos, los capitales, sin considerar la *desigualdad* de éstos, sería del todo desproporcional. Vista la cuestión por esta faz, y entiendo que es como debe verse, el argumento que trato de satisfacer comienza a desplomarse, falto de base.

Y por lo que a la *equidad* toca, indisputable como lo es que los impuestos deban tener ese requisito, procurando repartirlos *equitativamente* entre todos los valores, para que todos *en proporción* contribuyan a cubrir los gastos públicos, tampoco los peticionarios puedan fundar sus quejas, y menos en el terreno constitucional, contra el que atacan. Porque ellos hablan de la partida XIV del artículo 1o. del presupuesto de ingresos, considerándola aislada, y sin tomar en cuenta las otras contribuciones que esta ley impone. Si el erario quisiera vivir sólo de las fábricas, razón sobraría para quejarse de un impuesto falto de equidad sin duda; pero cuando el presupuesto enumera y detalla otras muchas contribuciones que los habitantes del país, que no son fabricantes, tienen que pagar, no hay motivo constitucional para decir en justicia que se ha faltado a ese requisito que exige el artículo 32 en el reparto del impuesto, sólo porque no se han gravado a otras industrias que pudieran también contribuir para las atenciones del erario.

Es fácil convencerse de esta verdad, sólo con observar que para que este argumento de los quejosos fuera fundado, y sobre todo para que él motivara un recurso de amparo, sería preciso que existiera algún texto en la Constitución que obligara al legislador a no decretar más impuestos que los que afectarían a todos los ramos de la riqueza pública, sin una sola excepción. Y ese precepto no sólo no existe, sino que ni puede existir, porque sería absurdo. La teoría constitucional sobre este punto no es esa, es esta otra: está reservado a la sabia y patriótica discreción del legislador no sólo fijar los gastos públicos aumentándolos o disminuyéndolos, según lo exijan la honra y los intereses del país, sino decretar aquellos impuestos que juzguen más conformes con las exigencias económicas; sino repartirlos entre los valores que en su concepto los reporten con menos perjuicio de la prosperidad general; sino hasta exceptuar del gravamen del impuesto a aquellas industrias que necesitan tal protección. Nadie, ni los mismos quejosos, pueden poner en duda esas verdades: si yo necesitara apoyarlas en alguna autoridad, además de la que les da la razón, diría que ellas están reconocidas en la República vecina, cuya prosperidad, lo mismo que sus instituciones, quisiéramos imitar. Uno de sus más recientes publicistas enseña estas doctrinas: «The legislature must also... have power to select in its discretion the subjects of taxation. The rule of uniformity requires an apportionment among all the subjects of taxation wit-

hin the districts; but it does not require *that every thing which the legislature might make taxable shall be made so in fact*».⁹

He dicho que ni los mismos quejosos dudarían de aquellas verdades, porque de hecho las reconocen y las sostienen. Ellos piden para las fábricas de hilados y tejidos la protección que leyes antiguas les dispensaron, eximiéndolas de ciertos gravámenes tributarios. A conservar, siquiera en parte, esas exenciones, tienden en último análisis sus esfuerzos en este amparo, pretendiendo quedar libres del que se ha decretado últimamente. Y solicitar esa protección y sostener que el impuesto que no grava a todas las industrias, sin excepción alguna, es anticonstitucional, es caer en una contradicción que no se salva fácilmente. Apenas la hago notar muy de paso, para fijarme en la consideración de que supuesto que los peticionarios reconocen que alguna industria, aunque sea la fabril, puede quedar exenta de contribuciones sin infracción constitucional, no se puede atacar el impuesto sólo porque no recaiga sobre todos los valores cotizables. Recogida esta confesión de los quejosos mismos, no necesito ya extenderme más sobre este punto, porque entiendo haber dado cumplida respuesta al primero de sus argumentos.

Pero nos queda viva aún otra objeción con él conexiada, la que intenta fundar la desproporcionalidad del impuesto en la excepción de los capitales menores de \$500, excepción que establece una desigualdad a perjuicio de los que mayor cuantía. Yo veo esta cuestión de un modo absolutamente diverso y creo que esa excepción es por el contrario, la prueba de que el legislador quiso guardar la proporción conveniente entre el impuesto y el capital. Nadie puede desconocer la desigualdad de condiciones que hay entre los capitales pequeños y los grandes, y son obvias las razones de justicia que asisten al legislador para determinar el *mínimum* del valor sobre el que gravita el impuesto. Exigir de los telares imperfectos del pobre industrial la contribución que pagan los grandes establecimientos fabriles de los ricos capitalistas, es una iniquidad contra la que se rebela la justicia. El legislador como pudo decir quinientos para determinar ese *mínimum*, pudo señalar cien, cincuenta, diez, y esto no puede ser ni anticonstitucional ni censurable bajo aspecto alguno. La costumbre de nuestros legisladores de exceptuar del impuesto a los pequeños capitales industriales, no es en México en donde únicamente existe. En los Estados Unidos es doctrina constitucional reconocida, esta: «As matter os State policy it might also be deemed proper to make general exemption of sufficient of the tools of trade, or other means of support, to enable the poor man not yet a pauper, to escape becoming a public burden».¹⁰

Ya que de satisfacer objeciones trato, no pasaré adelante sin responder a otra que se ha pretendido fundar en el artículo 13 de la Constitución, calificando de *privativa* a la Ley de Ingresos, en la parte que afecta a las fábricas. Mis anteriores demostraciones sirven ya en mucha parte para acreditar que esa calificación es inexacta; pero para acabar de afirmarlo, bastará sólo considerar que no pueden tenerse como privativas aquellas leyes que se refieren sólo a determinada clase de personas, en razón de las circunstancias especiales en que se encuentran, y por esto nadie califica de *privativas* a las leyes sobre los menores, los incapacitados, los comerciantes, los quebrados, los militares, etc., etc. Y todas las razones, que no necesito exponer, que se oponen a que se haga esta calificación de tales leyes, existen para que tampoco se llame privativo al impuesto sobre los fabricantes, propietarios, agricultores, mineros, exportadores, etc., etc. Tan clara me parece esta verdad, y es tan evidente que en este caso no está violado el artículo 13, que perdería un tiempo muy valioso si me detuviera más en este punto.

Creo que lo que hasta aquí he dicho fija la genuina significación del artículo 32 de la Constitución y convence de que él no apoya este amparo, y esto aun sin inquirir si él procede en caso de impuestos desproporcionados, cuestión que reservo para su oportunidad. Este texto efectivamente no puede entenderse en el

9 Cooley. Constitutional limitations. 4th. Ediction, pág. 640.

10 Cooley.—Obr. cit., pág. 641.

sentido de que la contribución, para ser proporcional y equitativa, debe también ser universal, porque esto importaría un imposible económico, puesto que sólo estando la riqueza repartida universalmente, la contribución tenía que ser universal para ser equitativa. Este texto no puede condenar los impuestos que sólo recaigan sobre giros o industrias especiales, porque la Constitución reconoce terminantemente la legitimidad de algunas contribuciones que sólo afectan a determinadas personas y capitales, como los derechos de importación, el papel sellado, etc., y este Código no puede estar en contradicción consigo mismo. Este texto, lejos de coartar la acción de los poderes federales, locales o municipales en la elección de los valores sobre que recaiga la contribución, les reconoce su libertad para hacerlo, su discreción para decretarla de la manera que lo crean más proporcional y equitativo. Si no fuera esta la inteligencia que debe darse al artículo 32, sino la que estoy combatiendo, tendríamos que confesar que el sistema federal era ruinoso para la riqueza pública, a la par que disolvente del orden político. Si la Federación, el Estado y el Municipio hubieran de vivir de impuestos sobre todos los valores que pueden gravarse, el fisco, bajo esa triple monstruosa forma, devoraría pronto a todos los capitales, y esto después de haber ocasionado conflictos de tal gravedad entre los poderes federales, locales y municipales, que se habría llegado al caos en el régimen político, antes de presenciar el aniquilamiento de la riqueza pública.

Si bien he dejado ya contestado el principal de los argumentos de los peticionarios, no sé si me engaño mucho al creerlo así, no está ni con mucho agotada esta materia, pues insistiendo éstos en que la cuota del nuevo impuesto es tan alta que «invade la mayor parte de los frutos del trabajo», e invocando el artículo 4o. de la Constitución, que creen por ese motivo violado, tengo aún que encargarme de las difícilísimas cuestiones a que da origen la teoría constitucional del impuesto. Pero antes de entrar a ese escabroso terreno, me es indispensable hacer una advertencia. En mi calidad de Magistrado, yo no tengo más misión que la de resolver si el acto reclamado en el amparo está o no condenado por algún texto de la Ley Fundamental: yo no debo discutir teorías económicas, ni averiguar si el impuesto objetado lo pagan los fabricantes de su exclusivo capital o si él alcanza al de los consumidores, repartiéndose así entre ambos. Mi deber aquí no es resolver cuestiones económicas, sino sólo fallar las constitucionales. Me era preciso hacer esta explícita declaración, para que no se extrañe que pase en silencio materias que creo que no son de mi competencia.

Comenzaré por precisar la cuestión constitucional que, según mi sentir, hay que resolver. Es esta: ¿Pueden los tribunales juzgar de la proporción del impuesto con relación al capital? ¿Cuándo, en qué casos les es lícito intervenir en los actos del Poder Legislativo, relativos a su facultad de decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos públicos? Anunciar estas cuestiones, es hacer patente la necesidad de penetrar hasta en la parte más difícil de la teoría constitucional del impuesto. Si el deber no me obligara a fundar mis opiniones, seguiría las indicaciones de mi insuficiencia y no hablaría siquiera de estas materias.

Sin doctrinas, sin precedentes, sin ejecutorias entre nosotros, esas graves cuestiones tienen a la vez una novedad completa y una importancia indisputable. Delicada y difícil como su resolución es, no he querido fiarme hasta de mis propios razonamientos, sino que he ocurrido a la fuente de nuestro derecho constitucional, a la jurisprudencia americana, en busca de doctrinas que ilustren mi opinión, en solicitud de fundamentos para el voto que voy a dar. Y debo decirlo de una vez; los he encontrado tan sólidos y robustos, que creo que satisfarán, como me satisfacen a mí, a quien quiera que estas importantes materias estudie y profundice. He aquí las teorías americanas expuestas por sus más respetables autoridades.

Explicando Marshall en una de las sentencias más notables de la Suprema Corte de los Estados Unidos, la naturaleza, extensión y límites de la facultad de decretar contribuciones, habla en estos términos: «The power of taxing the people and their property is essential to the very existence of government and may be legitimately exercised in the objects to which it is applicable to the utmost extent to which the government may choose to carry it. The only security against the abuse of this power is found in the structure of the government itself. In imposing a tax, the legislature act upon its constituents. It is in general a sufficient security against erroneous and oppressive taxation... *It is unfit for the judicial department to inquire what degree of taxation is*

*the legitimate use and what degree may amount to the abuse of the power».*¹¹ Estas palabras del eminente jurisconsulto, resolviendo un caso en el año de 1819, han fijado el principio de que en general no toca a los tribunales averiguar impuestos, ese principio está consagrado en innumerables ejecuciones federales y locales, y está aceptado universalmente por los publicistas.

Pero él tiene excepciones, como las tienen todos los principios. Un autor contemporáneo se hace cargo de ellas al examinar la cuestión de si la facultad de decretar contribuciones es de tal modo ilimitada, que no tengan correctivo los abusos que sobre esto puede cometer el Congreso, y habla así: «There are many cases of unconstitutional action by the representatives of the people which can be reached only through the ballot-box; and there are other cases where the line of distinction between that which is allowable and that which is not is so faint and shadowy that the decision of the legislature must be accepted as final, even through the judicial opinion might be different. *But there are still other cases where it is entirely possible for the legislature so clearly to exceed the bounds of due authority, that are cannot doubt the right of the courts to interfere and check what can only be looked upon as ruthless extortion, provided the nature of the case is such that judicial process can afford relief».*¹²

La fijación de los gastos públicos es una de esas materias que según estas doctrinas, son de exclusiva competencia del legislador, sin que los tribunales puedan en caso alguno intervenir en ella. Si el Congreso abusa decretando en el presupuesto más gastos que los que el país permita o soporte, tal abuso no tiene más remedio que el derecho del pueblo para elegir otros representantes que cuiden más de sus intereses. Y caso en que a los tribunales sea lícito juzgar de los abusos legislativos en esta materia, de acuerdo con las mismas doctrinas será cuando el Congreso prostituya sus poderes hasta el extremo de decretar impuestos, no para atender a los gastos públicos, sino para favorecer empresas o especulaciones privadas; hasta el extremo de arrebatar a un propietario su fortuna, hasta el extremo de hacer de la contribución un verdadero despojo de la propiedad. «It is not in the power of legislature, dice a este propósito un publicista en una monografía reciente sobre la teoría constitucional del impuesto, it is not in the power of the legislature, under the guise of taxation to give the property of A to B, or to impose the whole burden of a tax for the State upon one person. Such absolute arbitrary powers have no place in a government regulated by law».¹³

Respecto del reparto del impuesto entre los contribuyentes, de su cuota, de su proporción con el capital, cuestión que de preferencia debemos considerar, porque es de la que en este amparo se trata, puede decirse que la teoría americana está comprendida en la siguiente doctrina de un publicista, doctrina establecida por un gran número de ejecutorias que cita y a las que se refiere, y que han fijado la jurisprudencia constitucional sobre este punto. «It will be apparent from what has already been said, that it is not essential to the validity of taxation, that it be levied according to rules of abstract justice. It is only essential that the legislature keep within its proper sphere of action and not impose burdens under the name of taxation which are not taxes in fact; and its decision and to what is proper, just, and politic, must then be final and conclusive. Absolute equality and strict justice are unattainable in tax proceedings. The legislature must be left to decide for itself how nearly it is possible to approximate so desirable a result... Nevertheless, no question of constitutional law is involved in these cases, and the legislative control is complete».¹⁴

Es, pues, el principio general en estas materias, que toca al Poder Legislativo pronunciar la última palabra en las cuestiones de impuestos, siendo final y conclusiva su decisión sobre lo que es propio, justo y político en ellas; y sin que puedan los tribunales revisar esa decisión para inquirir hasta qué grado la cuota del impuesto es el ejercicio legítimo del poder y en cuál otro comienza su abuso. Y la excepción que ese principio

11 Mac Culloc v. Maryland. Wheaton vol. 4, págs., 428 y 430.

12 Cooley. Obr. cit., pág. 608.

13 Burroughs. On law of taxation. Edic. de 1877, pág. 22.

14 Cooley. Obr. cit., págs. 638 y 639.

sufre, tiene lugar cuando el Congreso ha traspasado los límites de sus poderes y ha decretado con el nombre de impuestos lo que es solamente expoliación de la propiedad, conculcando no sólo los preceptos constitucionales que no toleran la arbitrariedad y el despotismo, sino las más claras reglas de la justicia. «If there be such a flagrant and palpable departure from equity in the burden imposed, usaré de las enérgicas palabras de una ejecutoria del Estado de Iowa, if it be imposed for the benefit of others... it is not mater in what form the power is exercised... it must be regarded as coming withing the prohibition of the Constitution designed to protect private rights against opresion.»¹⁵ Estos graves abusos del Poder Legislativo no pueden quedar sin represión, sino que tienen que sufrir la suerte que en un gobierno libre deben tener todas las usurpaciones de poder, según se expresa uno de los comentadores de la Constitución.¹⁶ Creo que la exposición de esas teorías es su demostración: tan claras y justas así parecen. Abstracción hecha de las muy respetables autoridades que las profesan, y de las obvias consideraciones que nos llevan a la jurisprudencia americana en busca de precedentes para nuestro derecho constitucional, la razón pura que recomienda a esas doctrinas, se impone de tal modo a nuestro ánimo, que nos obliga a reconocerlas y aceptarlas. Si bien nosotros debemos proclamar con un Magistrado de la Suprema Corte de los Estados Unidos, la máxima de que «en un gobierno libre los derechos de propiedad y de seguridad de los ciudadanos no pueden estar a la absoluta e ilimitada discreción del despotismo, aunque éste se ejerza por muchos con el nombre de Congreso»,¹⁷ tenemos también que confesar con los publicistas de ese país, que los tribunales, en tesis general, son incompetentes para corregir los abusos de la acción legislativa en esa materia, salvo aquellos atentados que constituyen la excepción de la regla, de que antes he hablado: tenemos que confesar que el correctivo de estos abusos, está en la estructura misma del gobierno para usar de las palabras de Marshall, y no en los recursos judiciales.

He dicho que la razón pura recomienda y apoya esas teorías y debo probarlo. Sólo borrando la línea que divide las atribuciones de los poderes Legislativo y Judicial, sólo negando a éstos su respectiva independencia en la órbita que les pertenece, se puede mantener la intervención judicial en todos los actos legislativos sobre impuestos, que importen un abuso, un error. Esta Corte no podría, sin arrogarse un carácter político que no tiene, declarar que el presupuesto de egresos decretado por el Congreso es excesivo, o siquiera que alguna de sus partidas importa un gasto superfluo, que se debe suprimir. Tampoco podría, sin olvidar por completo su misión, juzgar de la necesidad, de la conveniencia política, o aun de los motivos económicos de los impuestos votados en la Ley de Ingresos, ni aun con el pretexto de decirse que pesan demasiado sobre el pueblo, que son ruinosos para la riqueza pública, etc., etc. Sería igualmente incompatible con el ejercicio de la magistratura, inquirir si el impuesto debe afectar tales capitales mejor que a determinada industria, si la contribución directa es mejor que la indirecta, si los aranceles marítimos son altos o bajos, etc., etc. Pretender que los tribunales hagan algo de eso, es querer que se conviertan en Parlamento, es querer que hagan política y no que administren justicia, es querer poner un tutor al Cuerpo Legislativo, quitándole su independencia, es en fin, querer confundir monstruosamente las atribuciones de los poderes Legislativo y Judicial. Esto no se puede hacer, si se han de respetar los principios cardinales de la Constitución, principios sin los que es imposible todo gobierno. De notarse es, aunque sea muy de paso, que estas demostraciones abstractas concurren con las que se pudieran tomar de nuestros textos constitucionales, para acabar de afirmar las teorías que estudio.

Pero en todas esas materias, se dirá, pueden cometerse gravísimos abusos por espíritu de partido, por perversidad, por ignorancia, por error. ¿Si los tribunales son incompetentes para reprimirlos, han de quedar ellos sin remedio? No, sin duda alguna: nuestras sabias instituciones lo dan y más eficaz que cualquiera otro sistema político conocido. El remedio de esos abusos está en la estructura misma de nuestro gobierno, repetiré otra vez esta profunda observación de Marshall; está en el patriotismo, en la sabiduría, en la justicia de los representantes del pueblo; está en el mismo interés de éstos, porque debiendo su elección a sus comitentes,

15 Morfost v. Unger & Iova, —92.

16 Segdwick.—On Const. par. 414.

17 Mr. Justice Miller.— Loan association v. Joywa-Wallace's reports., vol. 2o., pág. 662.

no pueden atentar contra los intereses de éstos, sin hacerse indignos de su confianza, que a toda costa, así es de suponerse, deben procurar conservar. Intima y necesaria relación hay, pues, entre el buen uso que el Congreso debe hacer de sus poderes y la libertad electoral; más aún, esta es la garantía de aquél. Si los diputados son de verdad los elegidos del pueblo, imposible será, en la generalidad de los casos, que éstos abusen de sus poderes a perjuicio de intereses ajenos y propios. Mas si a pesar de esto lo hicieren, la corrección eficaz se encuentra luego en el ejercicio del derecho electoral,¹⁸ como dicen los americanos, en el derecho que el pueblo tiene cada dos años de elegir representantes que sepan cuidar de sus intereses. En la libertad del sufragio, según la estructura de nuestras instituciones, está, pues, el remedio de los abusos del Poder Legislativo.

En ningún sistema de gobierno los intereses populares están más gantizados que en el representativo que nosotros tenemos. Si el poder que ha de decretar el impuesto no emana del pueblo, cuando aquél abuse, éste no puede buscar el remedio de sus males más que en la rebelión. Es una de las excelencias del sistema inglés que hemos adoptado en este punto, no dejar que se llegue a estos peligrosos extremos. Si el diputado no ha de dar más recursos al gobierno que los que sus comitentes quieran o permitan, es seguro que el pueblo no tendrá que lamentar los abusos legislativos en materia de impuestos. Pero todo esto, como se ve, está sapientísimamente calculado bajo la base de que existe de verdad el sistema representativo, de que el pueblo nombre sus diputados, de que éstos, sobre toda consideración, atiendan a los intereses, cuya guarda se les ha confiado. Si nada de esto sucede... entonces ni se puede culpar a las instituciones de los abusos de poder que de su inobservancia se siguen, ni menos ir a los tribunales en demanda de remedios que reagran el mal confundiendo la naturaleza, misión y atribuciones de los poderes públicos.

Sólo cuando los atentados del legislador sean tan graves que él traspase el límite de sus facultades constitucionales, dicen los americanos, es lícito a los tribunales conocer de los abusos legislativos en materia de impuestos. Esta doctrina no necesita demostración. En este caso la apelación al sufragio popular sería estéril, porque los derechos de propiedad y de seguridad amenazados serían hollados sin remedio; y por esto los tribunales para hacer respetar las garantías individuales, tienen la misión y el deber de intervenir en ese caso supremo; y para que no se erija en gobierno el despotismo de muchos con infracción de la Constitución, esta Corte, guardián de ella, debe apresurarse a proteger y amparar los derechos del hombre contra toda opresión.

Expuestas así las opiniones que profeso sobre la teoría constitucional del impuesto, no necesito ya decir que creo que no cabe el amparo por el capítulo que he estado examinando; más aún, que esta Corte es incompetente para juzgar de los actos del Congreso y resolver si la cuota del impuesto sobre las fábricas es o no proporcionada al capital. Entiendo que este caso cae de lleno bajo el imperio del principio que proclama decisiva y concluyente la resolución del legislador, sin recurso alguno a los tribunales. Si se tratare aquí de algún grande abuso del Congreso; si éste hubiera querido que el erario viviera sólo de las fábricas hasta devorarlas; si a título de impuesto hubiera decretado una expropiación; si hubiera, en fin, cometido una flagrante y palpable infracción de los principios de la proporción y de la equidad, habría entonces, en mi sentir, lugar al amparo; pero como nada de esto sucede, lo creo infundado e improcedente.

Necesito para afirmar estos conceptos, para probar que no estamos en el caso de alguna de las excepciones que yo admito, decir dos palabras sobre este punto. Basta la lectura de los autos para convencerse de que no se trata aquí de ninguno de los atentados que dan lugar a esas excepciones. El lenguaje mismo de los quejosos, enérgico como es, da testimonio de ello. Pero hay a mayor abundamiento otras pruebas que no dejan lugar a la duda.

Cuando se discutía por la prensa el nuevo impuesto, y se trataba de saber hasta dónde era o no excesiva, su cuota, se aseguró en algún impreso en esta capital, que una fábrica de las del Distrito Federal pagaba anual-

18 Burroughs. Obr. cit., pág. 507.

mente al erario la cantidad de \$ 108,270, saliendo así recargada cada pieza de manta en 77 cs. Un diputado, miembro de la Comisión de presupuestos, salió a la defensa de su dictamen y después de analizar los cálculos en que se basaban aquellos resultados aritméticos, llegó a esta consecuencia: una de esas fábricas no tiene que pagar cada año más que \$9,650, tocando a cada pieza de manta la pequeña suma de \$0,068. Y para hacer más perceptible lo módico de la cuota del impuesto, creyó conveniente comparar éste con el que pagan el maíz, el trigo y el frijol y aseguró que estos artículos están más recargados que las mantas.¹⁹

Si he hecho referencia a estos cálculos, no es porque yo pretenda juzgar de su exactitud; es sólo para evidenciar que el nuevo impuesto dista mucho de constituir uno de esos atentados que legitiman la intervención de los tribunales en estos asuntos. Atendiéndose a los cálculos mismos de los impugnadores del impuesto, se adquiere luego el convencimiento de que aquí no existe atentado alguno de esa clase. Pecará la contribución contra las reglas de la estricta justicia, contra los principios de la igualdad absoluta; contendrá errores económicos; estará basada en malos cálculos; pero nada de esto es objeto de un amparo, porque repetiré con Cooley, esas materias quedan reservadas a la discreción del legislador para que las resuelva de un modo definitivo y final.

Lugar oportuno es éste, y antes de pasar adelante decir algo sobre la infracción que se alega del artículo 4o. de la Constitución. Mis anteriores demostraciones me excusan de extenderme sobre este punto, porque ellas sirven para hacer ver que no existe tal infracción. Ese artículo garantiza la libertad del trabajo y prohíbe que se impida el aprovechamiento de sus productos; pero no se refiere ni de lejos a los impuestos que al mismo trabajo afectan. ¿Cómo podría sostenerse seriamente que una contribución que siempre recae sobre los frutos del trabajo, está comprendida en la prohibición de ese artículo? Esto equivaldría a decir que todas las contribuciones son anticonstitucionales. ¿Pero hasta dónde éstas pueden *invadir los frutos del trabajo*, preguntaré usando de las mismas palabras de los quejosos? ¿Puede el legislador expropiar, disponer de todos sus rendimientos, no respetar, en fin, los derechos de propiedad? ¿Qué límite debe tener el impuesto, hasta dónde se puede alzar su cuota lícitamente y en qué grado comienza el abuso del Poder Legislativo sobre este punto? Presentar estas cuestiones bajo esta faz, que de seguro es la que les corresponde, es ver que no se trata en ellas de la aplicación del artículo 4o., sino de otros preceptos de la Constitución. Y tratadas ya anteriormente estas cuestiones, y resueltas como creo que deben resolverse, no es ya necesario ocuparse más de ellas.

Reasumiendo en pocas palabras mis demostraciones, creo haber probado las siguientes verdades:

I. No es anticonstitucional el impuesto que pesa sobre ciertas industrias o capitales. El legislador tiene libertad para elegir los valores sobre los que el gravamen recaiga, aun exceptuando expresamente de él a algunos, ya por razón de su poca importancia, o por otra consideración política o económica.

II. No es *privativa* en el sentido del artículo 13 de la Constitución la ley que impone contribuciones a determinados giros o industrias.

III. No toca a los tribunales corregir los abusos que el Congreso puede cometer decretando contribuciones: el remedio de esos abusos está en la libertad electoral.

IV. Sólo cuando el Poder Legislativo cometa flagrantes y palpables atentados contra la propiedad pueden los tribunales intervenir en negocios de impuestos para hacer respetar los derechos individuales.

V. La fracción II del artículo 32 de la Constitución no se puede en consecuencia entender en el sentido de que la contribución para que sea proporcional y equitativa pese con igualdad sobre todos los giros. De la proporción y equidad de que habla ese texto, es Juez supremo, cuya decisión es final, el Poder Legislativo.

19 El recurso de amparo con relación al nuevo impuesto que grava los tejidos de lana y algodón, por el señor E. Ordaz, págs. 51 a 57.

VI. El artículo 4o. de la Constitución no se puede tampoco entender en el sentido de que él prohíba las contribuciones, supuesto que éstas recaen siempre sobre alguna parte de los frutos del trabajo. La libertad de la industria coexiste con la facultad legislativa de imponer contribuciones.

De estas premisas que en mi sentir he dejado bien fundadas, deduzco esta consecuencia final: el impuesto sobre las mantas no ataca los artículos 4o. y 13 de la Constitución; tampoco infringe el 32 en su fracción II, porque ésta no tiene la inteligencia que los quejosos le han dado. Y no pudiendo esta Suprema Corte en este caso revisar los actos del Congreso, para calificar la proporción del impuesto y su equidad según las consideraciones políticas y económicas que sólo al legislador es dado valorizar, no es de concederse por ninguno de estos motivos el amparo solicitado. Esta es la opinión que después de concienzudo estudio me he formado, opinión que, como siempre, sujeto a la muy ilustrada de los señores magistrados.

B

Se tendrá presente que al exponer los principales argumentos con que los peticionarios han atacado el impuesto, dije que no contentos con los de un carácter estrictamente constitucional, apelaban también a la economía política y a la estadística en solicitud de nuevos fundamentos para su demanda. Ha llegado la ocasión de tomar éstos en consideración, para saber si de verdad la apoyan.

Después de las teorías constitucionales que he expuesto, poco queda que decir respecto de los argumentos económicos que se invocan, porque ya sabemos que los tribunales, que nunca pueden hacer política, son del todo incompetentes para entrar siquiera en cuestiones de esa clase. Pero como antes también he dicho que en mi calidad de Magistrado yo no tengo más misión que la de resolver si el acto reclamado en el amparo está o no condenado por algún texto de la Ley Fundamental, y esto sin discutir siquiera teorías económicas, y como no he tenido hasta hoy la oportunidad de demostrar esa opinión mía, creo que es llegada la vez de hacerlo para así fundar la conducta que he observado y observaré en este tribunal, de no conceder amparos que no estén apoyados en motivos estrictamente constitucionales. Esta demostración viene en este caso a ser uno de los fundamentos del voto que voy a dar.

Mis deberes me impusieron un día la penosa obligación de impugnar una ejecutoria de esta Suprema Corte, que fundada en ciertas teorías económicas, negó a los Estados su derecho de imponer contribuciones sobre los metales preciosos. En esa ocasión, defendiendo los fueros de Jalisco, y encargándome del punto que hoy me ocupa, dije esto: «En un *juicio* no se puede, no se debe hacer otra cosa que aplicar una ley preexistente a un caso especial bajo su imperio ocurrido: la misión de los tribunales se limita a hacer la aplicación de las leyes generales a los casos particulares. La sentencia en los juicios no debe ser más que la decisión del Juez sobre la causa ante él controvertida, decisión que teniendo por base el precepto de la ley y los hechos probados en el proceso, absuelve o condena al demandado. La sentencia por esto, en sentir de los prácticos, está constituida por un verdadero silogismo; la *proposición mayor* lo es la ley: (el que viola el derecho ajeno sufre tal pena): la *proposición menor* la dan los hechos alegados y probados: (es así que N. violó el derecho de J.): y la *consecuencia* la forma la decisión del Juez aplicando la ley al caso controvertido: (luego N. debe sufrir la pena tal). Tan incontrovertibles son estos principios, que tratar de probarlos sería perder lastimosamente el tiempo.»

«¿Qué se diría de un Juez de lo civil que al fallar un pleito sobre hipotecas legales, por ejemplo, llenara su sentencia de considerandos filosófico-económicos para demostrar la conveniencia de la supresión de esas hipotecas, y concluyera declarando *contra el precepto de la ley vigente* que el acreedor no tiene los derechos que ésta le da...? ¿Se puede concebir monstruosidad mayor que esa que convierte al *Juez en legislador*?».

«Los juicios de amparo, juicios son también sujetos a aquellas máximas que la filosofía y la jurisprudencia consagran de consuno, y la sentencia que en ellos se pronuncia, no puede ser sino la aplicación de la

ley preexistente, la fundamental de la República, al caso especial sobre que verse el proceso; no puede ser sino la consecuencia del silogismo de que antes hablamos...».

«Si los juicios de amparo en su calidad de tales, a esas reglas generales a todos los juicios están sujetos, su naturaleza especial como un recurso por la Constitución creado para asegurar la inviolabilidad de todas las garantías que ella consigna, para mantener el equilibrio entre la fuerza del poder central y de los poderes locales, sin que ninguno de ellos órbita ajena invada; la naturaleza especial, decimos, del *juicio* de amparo, a grito herido está diciendo que él no puede ser más que el examen sobre la conformidad e inconvincencia de una ley o acto reclamados con un texto dado de la Constitución, y que la sentencia del amparo no puede a otra cosa extenderse que a declarar si hay o no esa conformidad en el caso especial sobre que versa el proceso. Falta el fin, se adultera el objeto del juicio de amparo desde el momento que en él se hace otra cosa que comparar el acto reclamado con texto determinado de la Constitución: diremos más todavía: es contraproducente el fin del amparo si en lugar de encerrarse en ese límite, invoca teorías filosóficas o económicas, para sustituirlas al texto constitucional: de este modo los amparos serían una violación no interrumpida de la Ley Fundamental, en lugar de ser el recurso que asegure en favor del individuo, del Estado, o de la Federación, la inviolabilidad de la Constitución...» .

«En todos los casos que se imaginen aparece de bulto esta verdad: si en lugar de comparar con el texto constitucional la ley reclamada para *juzgar* de su mutua conformidad, se discuten en el terreno de las abstracciones, teorías filosóficas o económicas, para condenar o absolver a la ley reclamada, la institución de los amparos, lejos de ser la sabia institución que hace a los tribunales guardianes de la Constitución, llega a ser una bárbara monstruosidad que convierte a los tribunales en legisladores sobre todos los legisladores de la República, en tiranos cuyo capricho y arbitrariedad ninguna ley, ni la fundamental, limita».²⁰

Y lejos de desconocer esas opiniones que con íntimo convencimiento defendí en 1874, hoy el estudio, la meditación y la práctica de los negocios las han arraigado aún más profundamente en mi ánimo: más todavía, creo que negarlas, es negar verdades cardinales de la jurisprudencia constitucional. No me atrevería yo a hablar así, si viera que tales opiniones son mías solamente; pero cuando las encuentro apoyadas y sostenidas por irrecusables autoridades, su aceptación es, en mi sentir, necesaria e inexcusable. Un ilustrado publicista americano, que he ya tenido ocasión de citar antes, enseña estas teorías: «Nor can a court declare a statute unconstitutional and void, solely on the ground of unjust and oppressive provisions, or because it is supposed to violate the natural, social or political right of the citizen, unless it can be shown that such injustice is prohibited on such rights guaranteed or protected by the Constitution.» Y un poco más adelante agrega esto: «The are not the guardians of the rights of the people of these, except as those rights are secured by some constitution provision which comes within the judicial cognizance. The protection against unwise or oppressive legislation, with constitutional bounds, is by an appeal to the justice and patriotism of the representatives of the people. If this fail people in their sovereign capacity can correct the evil; but courts cannot assume their rights. The judiciary can only the execution of a statute when it conflicts with the constitution. It cannot run a race of opinions upon points right, reason and expediency with the law making power.»²¹ Sigo pues con más insistencia profesando aquellas mis antiguas opiniones.

Y expuestas una vez, ya no tengo necesidad de decir que en mi concepto no es lícito a los tribunales entrar a discutir siquiera los argumentos económicos que contra una contribución se aleguen. Esos argumentos, buenos para convencer al Parlamento de la inconveniencia de una ley, deben enmudecer en los tribunales que no tienen ni pueden tener más misión que resolver si determinado acto es o no conforme con la Constitución. Puede una ley ser antieconómica y no ser anticonstitucional. Los tribunales si bien deben hacer esa califica-

20 El amparo concedido contra las leyes de los Estados que imponen contribuciones a los metales preciosos, págs. 96, 97, 98 y 99.

21 Cooley. *Obra cit.*, págs. 200 y 201.

ción, cuando proceda, no pueden en virtud de aquella, aun cuando estuviera en sus atribuciones, declarar nula la ley. Creo que después de lo que he dicho, no necesito insistir más en estas demostraciones.

Incompetente como juzgo a este tribunal para ocuparse de las cuestiones económicas que los peticionarios suscitan, no puedo sin embargo negar que ellos tienen en mucha parte justicia en sus quejas contra el nuevo impuesto, y en las calificaciones que de él hacen como inconveniente. El Congreso debió haber tomado en consideración los argumentos, que no pueden oír los tribunales, para modificar siquiera ese impuesto según las conveniencias políticas y económicas. Sin creer yo que la protección a la industria pueda llevarse hasta donde la concedió la ley de 4 de julio de 1857,²² por ser esa una ley por completo anticonstitucional que privó a los Estados de facultades que les pertenecen, sí me parece que hay razón en exigir que el legislador en atención al desnivel que la abolición parcial de las alcabalas introduce en el comercio; al contrabando de la frontera que arruina la industria; a las gabelas locales que pagan las fábricas muy recargadas en algunos Estados, según se dice, sí me parece que hay razón en exigir, repito, que el legislador en atención a todos esos graves motivos, hubiera decretado el impuesto en tales términos que hubierran dejado satisfechas las exigencias de intereses legítimos.

Es lo cierto, sin embargo, que el Congreso no se ocupó de esas cuestiones económicas, o que al menos no lo hizo con la detención y calma que debiera. Si él cometió algunos errores, y yo no soy en este lugar quien deba decirlo siquiera, no es la Corte la autoridad que debe corregirlos: ellos no tienen más remedio en nuestras sabias instituciones que «una apelación a la justicia y patriotismo de los diputados», y si esto no da resultado, «el ejercicio del derecho electoral que le permite al pueblo cambiar de representantes», según se expresan los publicistas americanos. Querer que esta Suprema Corte se entrometa en las funciones de todas las autoridades para que enmiende aun los errores que cometan en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, es pretender que ella asuma poderes patriarcales, y ni el pueblo mexicano es una tribu gobernada sin leyes, ni este tribunal puede hacerlo, porque no tiene más facultades que las limitadas que le da la Constitución.

La gravedad de este caso da lugar a una reflexión importante. Nuestras instituciones son una mentira sin el ejercicio del derecho electoral: si de éste se prescinde, si el pueblo no lo reivindica, seguirá siendo imposible mantener el sabio equilibrio entre los poderes que la Constitución estableció. Ojalá que en lo futuro no se busque el remedio contra leyes injustas o antieconómicas en la omnipotencia de la Corte, sino en el mutuo interés que el pueblo y sus representantes deben tener para que éstos no graven a aquél con impuestos onerosos. Permítase hacer esta reflexión que tan espontáneamente brota del estudio constitucional que he hecho.

IV

Los que en Tlaxcala solicitaron el amparo, lo apoyan en otro fundamento que reclama también toda la atención de este tribunal, porque él trae al debate una de las cuestiones más importantes de nuestro derecho constitucional. Aseguran que el impuesto sobre las fábricas vulnera la soberanía de los Estados porque «el artículo 40 de la Constitución asienta que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y es inconcuso que el establecer contribuciones directas a las personas y bienes de los Estados es atacar su soberanía y libertad.» El asesor que consultó al Juez la sentencia que otorgó el amparo no sólo acoge este concepto, sino que lo afirma diciendo que «la propiedad, la industria, el comercio de cada Estado son cosas que pertenecen a su régimen interior: están por lo tanto sujetas a la soberanía del Estado. Así lo ha reconocido Paschal, quien al hablar del poder refiriéndose a los Estados, asegura que son soberanos para es-

22 Dublan, tomo 8o., pág. 516.

tablecer contribuciones sobre toda propiedad del individuo dentro de los límites del Estado, y ante ese poder, el del Congreso de la Unión no ejerce ninguno».

Los fabricantes de Coahuila no profesan sobre este punto esas teorías extremas, sino que reconociendo que la Federación ha podido lícitamente imponer el 25 por ciento sobre las contribuciones locales, creen que no tiene facultades para decretar el impuesto directo sobre las fábricas, porque en su sentir el espíritu de la fracción II del artículo 32 de la Constitución está revelado en estas palabras del señor Mata en el constituyente: «La Comisión propone que el impuesto indirecto pertenezca a la Federación y el directo a los Estados», e invocan ese precepto así entendido para negar aquella facultad.

Esto dicho, se comprende ya, que estamos frente a frente de estas gravísimas cuestiones. ¿Es una verdad constitucional que la Federación no pueda decretar más que impuestos indirectos, perteneciendo exclusivamente a los Estados los directos? ¿Tiene aquélla facultades para gravar la riqueza de éstos, o invade su soberanía haciéndolo? ¿Cuál es el límite que separa a la soberanía nacional de la local en esta materia? Formular estas cuestiones abstractas es revelar la altísima importancia práctica que su solución tiene en este negocio. Voy a consagrarles toda la atención que merecen, ocupándome así del tercer capítulo que motiva este amparo.

La fracción VII del artículo 32 de la Constitución señala entre las facultades del Congreso, la de aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación, que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, *e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo*. ¿De qué contribuciones habla este texto? ¿Es sólo de las indirectas? ¿Se refiere a las exclusivamente federales, a aquéllas que los Estados tienen prohibición de imponer, como las importaciones y exportaciones, el papel sellado, la acuñación de moneda, o comprende las que pueden recaer sobre otros ramos de la riqueza nacional? Aunque en la generalidad de las palabras del texto no están excluidas estas o aquellas contribuciones, sino por el contrario comprendidas todas las *necesarias* para cubrir el presupuesto, preciso es para responder con acierto a esas preguntas no atenerse sólo al sentido literal de esa fracción VII.

Ella fue aprobada por unanimidad y sin discusión en la sesión del día 6 de octubre de 1856.²³ Y si bien esta circunstancia nos impide conocer los motivos del precepto, la inteligencia y alcance que el legislador quisiera darle, tenemos otras fuentes a que recurrir en busca de esos elementos de interpretación. En otros debates del constituyente, en la concordancia de otros artículos de la Constitución encontraremos la inteligencia del texto que examinamos.

En la sesión del día siguiente se discutió y aprobó después de un amplio debate, la fracción VII del artículo 64 del proyecto, y que es la IX del artículo 72 de la Constitución, que dice que es facultad del Congreso «expedir los aranceles sobre el comercio extranjero e impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas».²⁴ En esa discusión se dijo expresamente por los señores Guzmán y Ramírez «que el arancel no es más que una ley hacendaria, una ley de impuestos que sólo debe decretar el Congreso», que «el arancel no es más que una ley de contribuciones que en la apariencia recae sobre el extranjero, y que realmente paga el mismo país». No se trató, pues, en esta vez sino de la facultad que el Congreso debiera tener para imponer contribuciones sobre las importaciones y las exportaciones. Ahora bien, si aquellas palabras de la fracción VII del artículo 72 *imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto*, no comprenden más que los impuestos exclusivamente federales, como lo son las importaciones y las exportaciones, hay que reconocer la inutilidad o de esa fracción VII o de la IX del mismo artículo 72, puesto que no dicen sino una misma cosa, aunque expresada con distintas palabras. Y no necesito advertir que la interpretación que para fijar la inteligencia de una ley en cierto sentido, tiene necesidad de borrar como inútiles otras palabras de

23 Zarco. Historia del Congreso, tomo 2o., pág. 404.

24 Obra citada, páginas 405 y siguientes.

la misma ley, es una interpretación que de consuno reprobaban las reglas del derecho y las exigencias de la razón.

Para que esta reflexión que acabo de hacer, se pueda apreciar en toda su fuerza y exactitud, permítaseme aducir otros artículos de la Constitución, referentes a la misma materia. La fracción XXIII del artículo 72 faculta al Congreso para decretar impuestos sobre la acuñación de moneda. Si la fracción VII de que tratamos, se refiere a estos impuestos, ¿cuál es la utilidad de su texto existiendo otro que dispone lo mismo? A los Estados les prohíbe la Constitución «emitir papel sellado»: ²⁵ ¿Si a la Federación por sola esta circunstancia le faculta para hacerlo, a qué queda reducido el valor práctico de aquella fracción VII? Si ésta hubiera de entenderse en el sentido restringido que combato, esto es, en el sentido de que el Congreso no puede decretar más contribuciones que aquellas que los Estados tienen prohibición de imponer, todos los textos que acabo de citar hacen completamente inútil esa fracción VII y borran de la Constitución estas palabras: *e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo*, como palabras sin sentido, puesto que sin ellas el Congreso en virtud de otros textos, puede decretar impuestos sobre las importaciones y las exportaciones, las casas de moneda y el papel sellado. Y lo repito, la interpretación que mutila una ley para fijar su sentido, no es sostenible ni aceptable.

No quiero insistir en esta argumentación dándole todo el desarrollo que merece para presentarla en toda su fuerza, porque existe otra aún, tan poderosa, que es irresistible. Para sostener con entera seguridad que la fracción VII del artículo 72 debe tener la significación general que sus palabras le dan, y sin las restricciones que se le quieren imponer, no se necesita más que fijarse en los hechos ocurridos en el constituyente, cuando se pretendió limitar las facultades del Congreso para decretar impuestos. El artículo 120 del proyecto de Constitución estaba así redactado: «Los Estados para formar su hacienda particular sólo podrán establecer contribuciones directas. La Federación sólo podrá establecer impuestos indirectos y formará parte del Tesoro Federal el producto de la enajenación de terrenos baldíos». En la sesión del 12 de noviembre de 1856, en la que comenzó a discutirse ese artículo, el señor Ocampo declaró que «la clasificación de rentas no puede ser un punto constitucional, y en cuanto a la soberanía de los Estados, la Comisión considera que no son ellos, sino sus ciudadanos los que contribuyen a los gastos públicos». En esa misma sesión el señor Mata, defendiendo el artículo, pronunció las palabras que ya conocemos, citadas por los fabricantes de Coahuila y que reputan explicatorias del espíritu de la fracción II del artículo 32 (y es de notarse que éste estaba ya aprobado desde el 24 de agosto de 1856), ²⁶ agregando el mismo señor Mata estas otras: «La Comisión no puede hacer más que suprimir el contingente, semillero de discordias en la época anterior de la Federación, en que se vio que el gobierno quedaba sin recursos, o los Estados sufrían el embargo de sus rentas... En disposiciones ya aprobadas se ha establecido en la Constitución que corresponde al Gobierno Federal el impuesto indirecto sobre importación y exportación, el de acuñación de moneda y el de papel sellado; de manera que es consecuente dejar a los Estados los impuestos directos».

El debate, extenso y animado, ocupó tres sesiones: el señor Zarco lo comprendía así: «Fue atacado (el artículo 120) por los señores Ramírez (don Ignacio), Prieto, Moreno, Romero (don Félix) y defendido por los señores González, Ochoa Sánchez y Mata. Temían los impugnadores que los Estados se quedaran sin recursos; pedían una clasificación de rentas y no faltó quien creyera que no hay más impuestos indirectos que la alcabala.» Por fin, después de inútiles esfuerzos de parte de la Comisión de Constitución, el artículo sucumbió bajo el peso de 55 contra 24 votos, revelando así con este hecho elocuentísimo el Congreso su pensamiento dominante de esta grave materia. ²⁷

25 Artículo 111, fracción III.

26 Zarco. Obra citada, tomo 2o., página 236.

27 Zarco. Obra citada, páginas 541 a 558. Aunque en esta obra se dice que en el artículo 120 fue *aprobado*, es esto una notoria errata de imprenta. Para persuadirse de ello basta ver la acta de la sesión, que en su parte conducente dice así: «Sesión del día 14 de noviembre de 1856... Continuó la discusión del artículo 120 del proyecto de Constitución que dice así:

Basta, en efecto, conocer este hecho para afirmar con plena seguridad que el constituyente no quiso, como lo pretendió aquella Comisión, que «el impuesto indirecto pertenezca sólo a la Federación, y el directo sólo a los Estados», para creer con plenísimo convencimiento que esa Asamblea no hizo una clasificación de rentas dando a la Federación las importaciones y exportaciones, la acuñación de moneda y el papel sellado y reservando todos los otros impuestos posibles a los Estados, porque «esto no es un punto constitucional», como lo dijo con profunda sabiduría el ilustre Ocampo: para sostener que la reprobación del artículo 120 quita las restricciones que se intentan establecer a la inteligencia amplia y general que debe tener, según su contexto literal, la fracción VII del artículo 72.

No es de dejarse pasar desapercibida una circunstancia que robustece este concepto. Cuando se discutía la fracción IX del mismo artículo en la sesión del 7 de octubre, ya la opinión del Congreso se había formado en contra del artículo 120. Contestando el señor Arriaga a ciertas argumentaciones del señor Cerqueda, tomadas de este artículo, decía esto: «Hay que considerar además que el artículo citado por el señor Cerqueda, aún no ha sido aprobado, *ni lo será tal vez porque presenta muy graves dificultades*».²⁸ Esta paladina confesión del Presidente de la Comisión de Constitución, hecha un mes y días antes de que el artículo 120 se discutiera, hecha en el mismo debate en que se trataba de fijar las facultades del Congreso en materia de impuestos, demuestra hasta la evidencia que el constituyente no aceptó las limitaciones que hoy se quieren poner a esas facultades.

Las razones que acabo de expresar resuelven en mi concepto decisiva y concluyentemente las cuestiones que he estado examinando. Las palabras de la fracción VII del artículo 72 tantas veces citado, «*e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo*», ¿se refieren sólo a las indirectas excluyendo a las directas? No, sin duda alguna, porque así lo resolvió el constituyente mismo reprobando el artículo 120. Es pues, hoy una verdad indisputable que ni a la Federación está prohibido decretar impuestos directos, ni a los Estados establecer los indirectos. ¿Y podrá sostenerse que esas mismas palabras no son aplicables más que a las importaciones y exportaciones, a la acuñación de moneda y al papel sellado, para que siendo de la exclusiva propiedad federal esas rentas, fuera consecuente que a los Estados pertenecieran también exclusivamente las contribuciones directas, como lo pretendía el señor Mata? No, porque el constituyente reprobó por completo ese pensamiento de la Comisión de Constitución, con tanto empeño defendido por este señor: no, porque aun suprimidas de la Constitución aquellas palabras, la Federación puede legislar sobre importaciones y exportaciones, sobre acuñación de moneda, sobre papel sellado, y sólo suprimiéndolas, se puede sostener que el

«Los Estados para formar su hacienda particular sólo podrán establecer contribuciones directas.

«La Federación sólo podrá establecer impuestos indirectos y formará parte del tesoro federal el producto de la enajenación de terrenos baldíos».

Suficientemente discutido hubo lugar a votar en votación pedida por el señor Gamboa por los 40 señores siguientes: Alcaraz, Anaya, Hermosillo, Arias, Arriaga, Arrijoja, Baranda, Barrera (don Eulogio), Cendejas, Echaiz, Escudero (don Antonio), Estrada (don Julián), Fernández (don Justino), Fernández Alfaro, García Anaya, García Conde, García Granados, Garza Melo, Gómez Farfás (don Benito), Guzmán, Irigoyen, Jaques, Langlois, Lasso Estrada, Llano, Mariscal, Mata, Muñoz (don Eligio), Navarro (don Juan), Noriega (don José), Ocampo, Ochoa Sánchez, Peña y Barragán, Pérez Gallardo, Quijano, Quintero, Ramírez (don Mariano), Ruiz, Sánchez (don José María), Vallarta y Zarco; contra los 39: Alarid, Aranda (don Albino), Auza, Barros, Buenrostro (don Manuel), Castañeda, Castellanos (don Matías), Cerqueda, Contreras Elizalde, Díaz González, Emparan, García de Arellano, Gómez Tagle, González Pérez, Guerrero, Ibarra (don Juan N.), Larrazábal, López (don Vicente), Morales, Moreno, Olvera, Parra, Payno, Peña y Ramírez, Prieto, Quintana, Ramírez (don José), Revilla, Reyes, Robles, Rojas (don Jesús), Rojas (don Nicolás), Romero (don Félix), Romero Díaz, Romero Rubio, Rosas, Vega, Velázquez y Villalobos; y fue reprobado por los 55 señores siguientes: Alarid, Aranda (don Albino), Auza, Baranda, Barros, Buenrostro (don Manuel), Castañeda, Castellanos (don Matías), Cerqueda, Contreras Elizalde, Díaz González, Emparan, Fernández (don Justino), Gamboa, García de Arellano, García Conde, Garza Melo, Gómez Tagle, González Pérez, Guerrero, Ibarra (don Juan N.), Irigoyen, Langlois, Larrazábal, López (don Vicente), Llano, Mariscal, Morales, Moreno, Muñoz (don José Eligio), Navarro (don Juan), Parra, Payno, Peña y Ramírez, Pérez Gallardo, Prieto, Quijano, Quintana, Quintero, Ramírez (don Ignacio), Ramírez (don Mariano), Revilla, Reyes, Robles, Rojas (don Jesús), Rojas (don Nicolás), Romero (don Félix), Romero Díaz, Romero Rubio, Rosas, Ruiz Sánchez (don José María), Vallarta, Velázquez y Villalobos; contra los 24 que siguen: Alcaraz, Anaya, Hermosillo, Arias, Arriaga, Arrijoja, Barrera (don Eulogio), Cendejas, Echaiz, Escudero (don Antonio), Estrada (don Julián), Fernández Alfaro, García Anaya, García Granados, Gómez Farfás (don Benito), Guzmán, Jaques, Lasso Estrada, Mata, Noriega (don José) Ocampo, Ochoa Sánchez, Olvera, Peña y Barragán y Zarco.

Se levantó la sesión.

28 Obra citada, tomo 2o., página 411.