

VI

Empeñado en robustecerla hasta elevarla a categoría de verdad inatacable, no me contentaré con las argumentaciones que hasta ahora he expuesto, por más sólidas que ellas sean. Para fijar la inteligencia de un texto constitucional dado, bastan las razones tomadas de su letra, de su espíritu y de sus motivos revelados por el legislador en la discusión de la ley. Pero en el caso presente esas razones pueden ser despreciadas por una opinión preconcebida, pueden ser arrolladas por el torrente de una preocupación irresistible. Tengo que combatir una vieja tradición conservada en nuestras leyes mismas, y necesito afirmar los cimientos en que aquella teoría descansa. Creo conseguirlo, estudiando la actual cuestión a la luz de la legislación comparada. En el estado de adelanto a que la ciencia jurídica ha llegado, a nadie es lícito desconocer la importancia de esos estudios, y aquí, en esta vez, ellos son no sólo útiles sino necesarios.

El artículo 1o., sección X, parte 2a. de la Constitución de los Estados Unidos, dice esto: "No State shall, without the consent of Congress, lay any imports or duties on imports or exports... "No State shall, without the consent of Congress, lay any imports or duties on imports or exports... No State shall, without the consent of Congress, lay any duty on tonnage..." Comparando este texto con el de la fracción I del artículo 112 de nuestra Constitución, se reconoce luego, a la simple lectura, el parentesco que los une: se advierte que éste fue tomado de aquél, que el uno engendró al otro. Veamos cómo la jurisprudencia americana ha entendido y aplicado el precepto de su ley.

El no presentó dificultad alguna durante mucho tiempo; pero en 1821 la Legislatura de Maryland expidió un decreto imponiendo a los importadores una contribución de cincuenta pesos por la licencia de que tenían que proveerse para vender por mayor los efectos importados, y con este motivo se suscitó en aquel país la grave cuestión constitucional que nos ocupa. Ella fue llevada a la Suprema Corte Federal para su resolución, y su ilustre Presidente, el célebre Marshal, fijó magistral y definitivamente la inteligencia de aquel precepto de la Constitución. Es tan importante el fallo que recayó en este caso notabilísimo; es de tal modo clásica la interpretación hecha por este ilustrado jurisconsulto, que no puedo dispensarme de transcribir sus palabras, porque sólo así puedo llenar mi propósito; son estas:

What, then, are "imports"? The lexicons inform us, they are "things imported". If we appeal to usage for the meaning of the word, we shall receive the same answer "*They are the articles themselves*" which are brought into the country. "*A duty on imports*", then, is not merely a duty on the act of importation, but is a duty on the thing imported. It is not, taken in its literal sense, confined to a duty levied while the article is entering the country, but extends to a duty levied after it has entered the country...

"If we quit this narrow view of the subject, and passing, from the literal interpretation of the words, look to the objects of the prohibition, we find no reason for withdrawing the act under consideration from its operation".

...From motives which were deemed sufficient by the statesmen of that day, the general power of taxation, indispensably necessary as it was, and jealous as the States were of any encroachment on it, was so far abridged as to forbid them to touch imports or exports, with the single exception which has been noticed. Why are they restrained from imposing these duties? Plainly, because, in the general opinion, the interest of all would be best promoted by placing that whole subject under the control of Congress. Whether the prohibition to "lay imposts, or duties on imports or exports", proceeded from an apprehension that the power might be so exercised as to disturb that equality among the States which was generally advantageous, or that harmony between them which it was desirable to preserve, or to maintain unimpaired our commercial connections with foreign nations, or to confer this source of revenue on the government of the Union... it is plain, that the object would be as completely defeated by a power to tax the article in the hands of the importer the instant it was landed, as by a power to tax it while entering the port".

Después de fundar estas teorías, según las que se debía declarar, como se declaró por la Suprema Corte, anticonstitucional la ley de Maryland, Marshall creyó conveniente encargarse de las argumentaciones del abogado de ese Estado, y al hacerlo fijó con toda exactitud la inteligencia del texto constitucional. Ese abogado sostenía con incontestables razones que la Constitución no podía interpretarse en un sentido que prohibiera a los Estados imponer contribuciones sobre la propiedad de sus ciudadanos, importada del extranjero, porque tal privilegio sería contrario a los principios de justicia, a la soberanía de los Estados y a los intereses generales del país. Ocupándose Marshall de estos puntos, decía:

"The counsel for the State of Maryland insist, with great reason, that if the words of the prohibition be taken in their utmost latitude, they will abridge the power of taxation which all admit to be essential to the States, to an extent which has never yet been suspected, and will deprive them of resources which are necessary to supply revenue... These words must, therefore, be construed with some limitation; and, if this be admitted, they insist, that entering the country is the point of time when the prohibition ceases, and the power of the State to tax commences".

"It may be conceded, that the words of the prohibition ought not to be pressed to their utmost extent; that in our complex system, the object to the powers conferred on the government of the Union, and the nature of the often conflicting powers which remain in the States, must always be taken into view, and may aid in expounding the words of any particular clause. But, while we admit that sound principles of construction ought to restrain all Courts from carrying the words of the prohibition beyond the object the constitution is intended to secure; that there must be a point of time when the prohibition ceases, and the power of the States to tax commences; we cannot admit that this point of time is the instant that the articles enter the country".

The constitutional prohibition on the States to lay a duty on imports... may certainly come in conflict with their acknowledged power to tax persons and property within their territory. The power, and the restriction on it, though quite distinguishable when they do not approach each other, may yet, like the intervening colours between white and black, approach so nearly as to perplex the understanding, as colours perplex the understanding, as colours perplex the vision in marking the distinction between them. Yet the distinction exists, and must be marked as the cases arise. Till they do arise, it might be premature to state any rule as being universal in its application. It is sufficient for the present to say, generally, that when the importer has so acted upon the thing imported, that it has become incorporated, and mixed up with the mass of property in the country, it has, perhaps, lost its distinctive character as an import, and has become subject to the taxing power of the State; but while remaining the property of the importer, in his warehouse, in the original form or package in which it was imported, a tax upon it, is too plainly a duty on imports to escape the prohibition in the Constitution.

Y un poco más adelante todavía Marshall precisa sus conceptos sobre este punto, determinando cuándo el importador mismo queda sujeto al impuesto local: dice a este propósito que si éste vende "las cosas importadas" *or otherwise mixes them with the general property of the State, by breaking up his packages, and travelling with them as an itinerant pedlar... the tax funds the article already incorporated with the mass of property by the acts of the importer.*⁴ La Suprema Corte consagró con su aprobación estas opiniones de su Presidente, y desde 1827 en que se resolvió el caso de Maryland, las doctrinas que he citado son el comentario clásico del texto constitucional, su definitiva y final interpretación, que ha puesto en armonía las facultades federales y las locales sobre esta importante materia.

4 Brown y Maryland. Wheaton's reports, vol. 12, págs. 419 a 459.

Desde aquella fecha los tribunales confirman con sus ejecutorias esas doctrinas, y no hay expositor que no las acoja y repita. Por más que Marshall hubiera creído *prematureo presentar una regla general en su aplicación*, es lo cierto que ni los comentaristas más recientes agregan una sola palabra más en la explicación del texto. Story por único y completo comentario de él copia íntegra la opinión de Marshall,⁵ Cooley.⁶ Burroughs,⁷ Bump,⁸ no hacen más que referirse en sus doctrinas al "leading case" de Maryland, habiendo quedado así con él decisivamente fijada la jurisprudencia constitucional sobre este punto.

Creo que se me perdonará la larga exposición que he hecho de las teorías consagradas por esa jurisprudencia, en atención a que me era necesario invocar en todos sus pormenores el precedente más caracterizado que pudiera desearse para la cuestión que estudié. Hoy que sabemos que aunque el texto americano, habla no de *importación* sino de las *cosas importadas*, es sin embargo lícito imponer a éstas contribuciones locales, luego que se han mezclado con la propiedad general del Estado, podremos ya hacer las observaciones que sugiere el estudio comparativo de los dos textos.

VII

Al ocuparme de la interpretación literal del nuestro, me fue preciso anticipar la demostración de que la significación gramatical de sus palabras difiere por completo de la que tienen las que se emplean en el americano. No debo repetir esa demostración; pero refiriéndome a ella y a las doctrinas de Marshall, que acabamos de ver, puedo ya decir con plena seguridad que el texto extranjero de que estoy hablando debe leerse así: Ningún Estado podrá, sin consentimiento del Congreso, imponer contribuciones o derechos *sobre las cosas importadas o las exportadas*. No necesito manifestar que esta prohibición es mucho más extensa que la que contiene nuestro precepto legal: la simple lectura nos convence de esta verdad.

Los jurisconsultos americanos se han empeñado, sin embargo, con restringir esa prohibición hasta encerrarla en los límites que la nuestra tiene: han creído que se contradicen otras cláusulas de la Constitución tomando las palabras de aquel texto en su valor natural, porque "entendidas en toda su extensión, se limitaría el poder de los Estados a un extremo que nadie ha pretendido, siendo así que ese poder les es esencial, como todos lo reconocen, para tener los recursos necesarios a sus atenciones", y restringirlas es preciso "para marcar el instante fijo de tiempo en que la prohibición cesa y el poder de tasación de los Estados comienza, atendiendo de este modo al fin que la Constitución se propuso al establecer el sistema federal". Esos jurisconsultos, persuadidos de que aquella prohibición ilimitada, rompería por completo el equilibrio que debe siempre existir entre el poder federal y el local, equilibrio sin el que "nuestro complicado sistema" es imposible, han concluido por sentar la doctrina de que su texto permite a los Estados gravar "*las cosas importadas*, después que se han mezclado con la masa general de la riqueza local". Hemos ya visto cuáles son los indestructibles fundamentos de estas teorías de los más respetables expositores del sistema federal americano.

Nosotros no podemos, sin sublevarnos contra la razón, sin desconocer las consecuencias lógicas del principio federativo, dar a nuestro artículo constitucional una inteligencia general condenada de antemano por sus palabras y su espíritu, y que está en abierta pugna con las exigencias de ese principio. Si los americanos para salvar a éste, han tenido que restringir la significación de las palabras de su ley, haciendo prevalecer la interpretación filosófica sobre la literal, ¿cómo nosotros, sin desconocer las consecuencias lógicas, las aplicaciones prácticas de ese principio, nos empeñamos en ampliar la prohibición de nuestro texto, violando a la par las reglas de la interpretación filosófica y de la literal? En los Estados Unidos la prohibición se refiere a las *cosas importadas*, y sin embargo éstas pagan el impuesto local; entre nosotros esa prohibición no com-

5 On Constitution, núms. 1,018 a 1,131.

6 On Constitutional limitations, 4a. edic., pág. 605.

7 On taxation, págs. 86 y 87.

8 Notes on Constitutional, decisions, pág. 289.

prende más que "el acto de importar", y sin embargo, se pretende que "la cosa importada" no vuelva a estar sujeta a las contribuciones de los Estados. Allá se limita la prohibición en atención a la soberanía local, en respeto al sistema federal: aquí se quiere extender, centralizando las rentas, e intentando una *uniformidad* en el impuesto imposible en nuestras instituciones. Allá se reconoce y proclama *esencial* el poder de los Estados para decretar impuestos a las personas y propiedades dentro de su territorio, se procura conservar el equilibrio que debe haber entre las soberanías que establece el régimen federal: aquí se niega aquel poder, se rompe ese equilibrio, aumentando la preponderancia del centro sobre los Estados hasta hacer imposible la Federación... ¿Pues qué, de un modo es el sistema federal allá y de otro aquí? ¿Pues qué, la esencia misma de los principios se altera pasando nuestra frontera y lo que es verdad más allá del Bravo, aquí no es más que ficción?

Si con sinceridad queremos estar bajo el régimen federal, lejos de tener miedo a sus aplicaciones prácticas, nos debemos apresurar a reconocerlas: si queremos que nuestras instituciones funcionen en todo su desarrollo natural sin adulterarlas, sin desnaturalizarlas, debemos aceptar y entender nuestro texto en el sentido que él tiene, y no forzar sus palabras y contrariar su espíritu, para hacerlo decir lo que dice el de la Constitución de los Estados Unidos, y lo que sin embargo combaten los jurisconsultos de ese país, guiados por su respeto a los principios. Obrar en sentido contrario a éstos, es dar testimonio de que o no entendemos o no aceptamos el sistema de gobierno que nos rige.

Es esta la oportunidad de presentar otra reflexión que el estudio comparativo de los dos textos sugiere. Sabemos que Marshall reconoce la necesidad de señalar el instante preciso de tiempo en que la prohibición cesa y el poder de los Estados comienza, y esto con el objeto de mantener el equilibrio entre la autoridad federal y la local impidiendo así el conflicto a que pudieran llegar. Cree, sin embargo, ese jurisconsulto, que tal instante no está marcado por la entrada de los efectos extranjeros en el país, sino que es aquél en que ellos salen de manos del importador, o en que por un acto de éste, se confunden con la masa general de la propiedad del Estado. ¿Cabe esta doctrina dentro de nuestro precepto constitucional? Es necesario averiguarlo.

La prohibición que se extiende a "*las cosas importadas*" bien puede llegar hasta ampararlas, eximiéndolas del impuesto local mientras se conserven en los almacenes del importador en la misma forma, con los mismos empaques con que vinieron del extranjero; pero la prohibición que se limita "al acto de importar", no puede ir hasta estorbar que el Estado imponga un *derecho de patente* sobre esos almacenes. La diferencia en las palabras de los dos textos que estamos comparando, basta a justificar esa contraria decisión en esos casos diversos. Si el mismo Marshall hubiera juzgado de la ley de Maryland, según nuestro precepto, es seguro que no la habría declarado anticonstitucional.

Efectivamente, ni las palabras ni el espíritu de ese precepto condenan ese derecho de patente, que es del todo extraño y que en nada afecta "al acto de importar": una vez que éste se consuma bajo el imperio exclusivo de la ley federal, y que las mercancías han entrado en la circulación de la riqueza local, "la prohibición cesa y el poder del Estado comienza". Lo que nuestro texto prohíbe es que se graven esas mercancías en el acto de entrar o salir del país, alterándose así los *aranceles sobre el comercio extranjero*: serán, pues, anticonstitucionales todos los impuestos que ese efecto produzcan, ya se llamen locales o municipales, ya recaigan sobre los bultos o sobre los valores de su contenido, ya consistan en patentes de embarque o desembarque, ya en derechos de seguridad sobre las mercancías, ya en fin sean directos o indirectos; porque cualquier impuesto que afecte el acto de importar o exportar, viola la prohibición constitucional.

Pero por una razón contraria, igualmente respetable, esa prohibición queda ilesa cuando los impuestos recaen sobre las mercancías, luego que ellas entran en la circulación interior, y se consuma "el acto de importar"; lo mismo que queda ilesa con las contribuciones que se cobran a "las cosas exportables" antes de que comience "el acto de exportar", y cuando ellas andan todavía en el tráfico interior. Las contribuciones de toda clase que los Estados pueden decretar sobre las propiedades que existen dentro de su territorio, caen lícita y

constitucionalmente sobre las cosas importadas y las exportables, que están en las condiciones que acabo de manifestar. Esta debe ser, en mi sentir, la inteligencia de nuestro texto, y no la que los americanos han dado al suyo respecto de este punto. Para concluir mi estudio comparativo no dejaré de indicar si quiera que el impuesto local que tenga por fin impedir la importación o la exportación, sería también contrario al precepto de la Constitución.

Las reflexiones que he hecho tomándolas de la comparación de los dos textos, son en mi sentir poderosas hasta para resistir el torrente de antiguas preocupaciones. Si estudiar nuestras instituciones a la luz de la Gran República es una imperiosa necesidad, siquiera porque unas son copia de las otras, porque muchos de nuestros textos son sólo la traducción de los americanos, porque nosotros carecemos de precedentes y la jurisprudencia constitucional de aquel país es la más completa de un pueblo libre, si por éstas y aun más consideraciones el estudio de la legislación comparada que he hecho, era importante hasta ser inexcusable, hoy que ya sabemos lo que en el país vecino pasa sobre la materia que me ocupa, creo que a la preocupación de los que restringen la soberanía de los Estados para decretar impuestos; a los temores que engendra la diversidad de las cuotas del impuesto local sobre el comercio interior, puedo con éxito oponer la prosperidad de aquel pueblo, grande y poderoso bajo el régimen federal; las teorías de sus juriconsultos más eminentes que someten las cosas importadas, a la acción fiscal de los Estados, y esto sin dar vida a los absurdos económicos que nosotros tenemos, sin dañar la producción nacional, sin perjudicar la exportación.

VIII

El artículo 162 de la Constitución de 1824 decía también esto: "Ninguno de los Estados podrá: I. Establecer sin el consentimiento del Congreso general derecho alguno de tonelaje ni otro de puerto. II. Imponer sin el consentimiento del Congreso general contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, *mientras la ley no regule cómo deben hacerlo*". Y ya sea que se creyera que era lícito a la ley secundaria dar o quitar, aumentar o disminuir la soberanía local, o lo que es más exacto históricamente hablando, que esa Constitución no pudiera arrancar de cuajo las preocupaciones coloniales que sobrevivieron a nuestra independencia, es lo cierto que la legislación que sobre el punto que me ocupa se desarrolló desde aquella época, fue del todo contraria al principio federativo, dominando siempre en ella el elemento central. Creo conveniente estudiar siquiera a grandes rasgos esa legislación, que ha mantenido la tradición con que lucho, para así señalar su origen histórico, marcar su desarrollo y apreciarla en su valor científico o legal en la actualidad. Pero permítaseme antes decir pocas palabras sobre el espíritu y tendencias de las dos constituciones federales que hemos tenido, la de 1824 y la de 1857; así no sólo completo mi estudio sobre legislación comparada, sino que pongo las conclusiones que intento afirmar, fuera del alcance de ciertos argumentos con que se las combate.

Para nadie es desconocido el origen histórico del establecimiento del sistema federal entre nosotros, y es con generalidad conocido el hecho de que las antiguas provincias de la Colonia, sujetas siempre a los caprichos de un virrey, fueron súbitamente levantadas hasta la altura de Estados Soberanos de la República Federal. Implantado este sistema de gobierno tal vez de un modo prematuro en un pueblo que carecía de las tradiciones, de las prácticas del americano, cuya Constitución se copió, no es extraño que las viejas ideas pusieran fuerte resistencia a las nuevas instituciones, más aún, que los amigos de éstas no las aceptaran en todas sus consecuencias y desarrollo prácticos. Inveterados hábitos hacían ver a esta capital como el centro natural de toda la vida social y política, casi como la residencia de la soberanía, y ni los nuevos Estados mismos tenían la conciencia de su derecho, porque más de una vez pedían por gracia, lo que se les debía de justicia. Aquellos comandantes militares, instrumentos dóciles de los presidentes, contra las legislaturas y los gobernadores, dan elocuente testimonio de lo que en aquellos tiempos era la soberanía local. Para quien estudie nuestra historia no es un fenómeno inexplicable ese estado político en que la ley estaba en pugna con las costumbres, en que se proclamaba el principio y se negaba la consecuencia, en que se buscaba la transacción en-

constitucionalmente sobre las cosas importadas y las exportables, que están en las condiciones que acabo de manifestar. Esta debe ser, en mi sentir, la inteligencia de nuestro texto, y no la que los americanos han dado al suyo respecto de este punto. Para concluir mi estudio comparativo no dejaré de indicar si quiera que el impuesto local que tenga por fin impedir la importación o la exportación, sería también contrario al precepto de la Constitución.

Las reflexiones que he hecho tomándolas de la comparación de los dos textos, son en mi sentir poderosas hasta para resistir el torrente de antiguas preocupaciones. Si estudiar nuestras instituciones a la luz de la Gran República es una imperiosa necesidad, siquiera porque unas son copia de las otras, porque muchos de nuestros textos son sólo la traducción de los americanos, porque nosotros carecemos de precedentes y la jurisprudencia constitucional de aquel país es la más completa de un pueblo libre, si por éstas y aun más consideraciones el estudio de la legislación comparada que he hecho, era importante hasta ser inexcusable, hoy que ya sabemos lo que en el país vecino pasa sobre la materia que me ocupa, creo que a la preocupación de los que restringen la soberanía de los Estados para decretar impuestos; a los temores que engendra la diversidad de las cuotas del impuesto local sobre el comercio interior, puedo con éxito oponer la prosperidad de aquel pueblo, grande y poderoso bajo el régimen federal; las teorías de sus juriconsultos más eminentes que someten las cosas importadas, a la acción fiscal de los Estados, y esto sin dar vida a los absurdos económicos que nosotros tenemos, sin dañar la producción nacional, sin perjudicar la exportación.

VIII

El artículo 162 de la Constitución de 1824 decía también esto: "Ninguno de los Estados podrá: I. Establecer sin el consentimiento del Congreso general derecho alguno de tonelaje ni otro de puerto. II. Imponer sin el consentimiento del Congreso general contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, *mientras la ley no regule cómo deben hacerlo*". Y ya sea que se creyera que era lícito a la ley secundaria dar o quitar, aumentar o disminuir la soberanía local, o lo que es más exacto históricamente hablando, que esa Constitución no pudiera arrancar de cuajo las preocupaciones coloniales que sobrevivieron a nuestra independencia, es lo cierto que la legislación que sobre el punto que me ocupa se desarrolló desde aquella época, fue del todo contraria al principio federativo, dominando siempre en ella el elemento central. Creo conveniente estudiar siquiera a grandes rasgos esa legislación, que ha mantenido la tradición con que luchó, para así señalar su origen histórico, marcar su desarrollo y apreciarla en su valor científico o legal en la actualidad. Pero permítaseme antes decir pocas palabras sobre el espíritu y tendencias de las dos constituciones federales que hemos tenido, la de 1824 y la de 1857; así no sólo completo mi estudio sobre legislación comparada, sino que pongo las conclusiones que intento afirmar, fuera del alcance de ciertos argumentos con que se las combate.

Para nadie es desconocido el origen histórico del establecimiento del sistema federal entre nosotros, y es con generalidad conocido el hecho de que las antiguas provincias de la Colonia, sujetas siempre a los caprichos de un virrey, fueron súbitamente levantadas hasta la altura de Estados Soberanos de la República Federal. Implantado este sistema de gobierno tal vez de un modo prematuro en un pueblo que carecía de las tradiciones, de las prácticas del americano, cuya Constitución se copió, no es extraño que las viejas ideas pusieran fuerte resistencia a las nuevas instituciones, más aún, que los amigos de éstas no las aceptaran en todas sus consecuencias y desarrollo prácticos. Inveterados hábitos hacían ver a esta capital como el centro natural de toda la vida social y política, casi como la residencia de la soberanía, y ni los nuevos Estados mismos tenían la conciencia de su derecho, porque más de una vez pedían por gracia, lo que se les debía de justicia. Aquellos comandantes militares, instrumentos dóciles de los presidentes, contra las legislaturas y los gobernadores, dan elocuente testimonio de lo que en aquellos tiempos era la soberanía local. Para quien estudie nuestra historia no es un fenómeno inexplicable ese estado político en que la ley estaba en pugna con las costumbres, en que se proclamaba el principio y se negaba la consecuencia, en que se buscaba la transacción en-

tre lo nuevo y lo viejo. Fue aquella la época en que México pasaba del coloniaje al federalismo, y esto basta para explicar el fenómeno.

¿Quiere esto decir que yo inculpe a los estadistas de 1824 por su afán en plantear un sistema de gobierno que no estaba en armonía con las costumbres? Aquellos hombres que vieron caer con estrépito un trono levantado en medio de un motín de cuartel, que preocupados por el porvenir de México, creyeron asegurarlo, dándole instituciones iguales a las de su poderoso vecino, ¿merecen por esto algún reproche...? No seré yo quien lo haga, cuando no tengo sino consentimientos de admiración y respeto para los autores de la Constitución de 1824.

Ese respeto que les profeso, no me impide sin embargo confesar el hecho de que durante el período que esa Constitución rigió, no se acató ni con mucho el principio de la soberanía local en materia de impuestos, sino que por el contrario se habrían anatematizado como herejías constitucionales estas máximas que son el quicio en que gira el sistema federal: "In the State *alone* inheres the power of taxation. The political subdivisions of the State... have no such inherent power.⁹ In a State the Legislative is the direct representative of people, the source of powers... The Constitution *limits* the power; it does not *grant* the power to legislate. Taxation is but one of the aspects of the exercise of legislative power. But in the federal government created, by souvering States, not by the people directly, the power of such a government, are tha result of a compact... it has no inherent powers".¹⁰ Pronto tendré ocasión de citar abundantes hechos que demuestran cómo bajo el imperio de la Constitución de 1824, se conculcaba, no la soberanía de los Estados, en que no se creía, sino el principio federativo mismo que se proclamaba, y que demuestran cómo el poder central se reputaba dueño de las rentas de éstos, cómo se entendía hacerles un favor dándoles por gracia algunos recursos para vivir...

Inútil es decir que el constituyente de 1856 no quiso aceptar esa federación anómala, acomodaticia; no quiso conservar aquellas instituciones que negaban las consecuencias de los principios: él se opuso con inquebrantable energía a que la Constitución de 1824, aún reformada siguiera rigiendo a la República; él rechazó una Constitución "*en la que nuestros legisladores no comprendieron la verdadera federación*, en la que entraron en transacciones y formaron un tejido de lo nuevo y lo viejo, que creó como sistema los conflictos y la anarquía":¹¹ él condenó la omnipotencia del poder central, quitando al Congreso de la Unión la facultad de declarar anticonstitucionales las leyes de los Estados, y sustituyendo a esos escándalos con el pacífico juicio de amparo¹² él suprimió las comandancias generales¹³ "que no son ni han sido más que rivales de las autoridades de los Estados":¹⁴ él, en fin, entre otras muchas reformas, y para no hablar sino de la materia que me ocupa, aprobó el artículo 112 en el sentido de salvar las rentas de los Estados, según lo hemos ya visto. Si de este espíritu reformador del constituyente se dudase; si en sus tendencias contrarias a las transacciones de la Constitución de 1824 no se creyese, bastaría a sacarnos de este error la acta de la célebre sesión del día 4 de septiembre de 1856.¹⁵

Por más que en este lugar puedan parecer inoportunas las breves apreciaciones históricas en que he entrado, ellas no son sino muy necesarias, porque aparte de que sirven para poder apreciar el espíritu que en nuestra legislación ha dominado, satisfacen por completo las réplicas que tomadas de nuestra historia, se hacen contra la soberanía de los Estados. Poniéndose en completo contraste la fundación del sistema federal entre México y los Estados Unidos, se pretende imponernos como forzosa consecuencia que aquí nuestros Estados no pueden ser tan *soberanos*, permítase esa frase que expresa todo el pensamiento, como en aquel país.

9 Cooley. Obr. cit., pág. 10.

10 Burroghs. Obr. cit., pág. 501.

11 Discurso del señor Olvera, Zarco, Obr. cit., tomo 2o., pág. 279.

12 Zarco. Obr. cit., tomo 1o., pág. 462.

13 Artículo 122 de la Constitución.

14 Zarco. Obr. cit., tomo 2o., pág. 810.

15 Obr. cit., tomo 2o., pág. 271.

Yo creo que aquellas apreciaciones sobre el diverso espíritu y tendencias de nuestras dos constituciones, bastan a contestar estas réplicas. Ellas tienen que enmudecer ante la voluntad del constituyente que quiso establecer *la verdadera federación*; ante la Ley Suprema que la consagra en todas sus consecuencias; ante las exigencias de nuestro actual estado político del todo diverso del de 1824. Por más diferencias que se noten entre México y los Estados Unidos por lo que toca al origen de sus instituciones, hay que inclinarse ante la verdad de que el sistema federal establecido por la ley, ha ya enraizado en nuestras costumbres y que toda tentativa de centralización correrá la misma fatal suerte que tuvo la reciente intervención extranjera.

Contento, pues, con haber indicado siquiera el diverso espíritu que ha animado a nuestras dos constituciones federales, puedo ya encargarme del estudio de nuestras leyes que han mantenido una tradición constantemente hostil a la soberanía de los Estados en materia de impuestos, para así apreciar el valor científico o legal que esa tradición pueda tener hoy.

IX

La ley más antigua que encontramos en nuestros códigos, definiendo cuáles son los derechos de importación y de exportación que pertenecen al Gobierno Federal, es la de 4 de agosto de 1824. Dijo ella que "son rentas generales de la Federación los derechos de importación y exportación *establecidos o que se establecieren en los puertos y fronteras de la República*", y agregó después que "las rentas que no están comprendidas en los artículos anteriores pertenecen a los Estados".¹⁶ Bien inspirada esa ley, no pretendió confundir los derechos *marítimos* con los *interiores*; limitó aquellos a los *puertos y fronteras*, los declaró federales y reconoció que los interiores pertenecen a los Estados. Pero muy pronto se olvidó esta verdad y comenzó la larga serie de invasiones del poder federal en la soberanía local.

Débase a la ley de 22 de diciembre del mismo año el origen de tales invasiones: "Los Estados podrán, así se expresa esta ley, imponer el tres por ciento de derecho de consumo a los efectos extranjeros sobre los aforos hechos en las aduanas marítimas al tiempo de su introducción".¹⁷ Desde esa antigua fecha data la confusión del impuesto marítimo y del interior, creyendo que los derechos de *importación* pueden establecerse en el lugar del consumo de la mercancía, aun sin relación alguna con el acto de importar; desde entonces se ha cometido el grave error de suponer que un arancel de aduanas puede regir hasta el comercio interior. Indisputable como es que el arancel puede conceder plazos para el pago de los derechos marítimos y aún determinar que ese pago se verifique en el lugar de la venta o consumo de los efectos, es todavía más evidente que el impuesto que no se relaciona en manera alguna con el acto de importar, no puede ser un impuesto marítimo, objeto del mismo arancel. Este puede decretar que el derecho de importación que *se cause en el puerto* en el acto de importar, se pague en todo o en parte en *el lugar del consumo* de la mercancía, pero no puede sustraer a ésta del impuesto local que el Estado imponga sin relación alguna con el acto de importar. Pero cuando aquella ley se expidió, las preocupaciones coloniales de que antes hablé no dejaban ver hasta dónde podría ser trascendental el error en que estaba engendrada; tal vez aun se supuso que ella no era más que la reglamentación de la parte final del artículo 162 de la Constitución entonces vigente; lo cierto es que ella pasó sin resistencia de parte de los Estados.

Una vez aceptada, como lo fue, el error debía producir los frutos necesarios, haciendo sentir a los mismos Estados cómo ellos habían quedado ya *dependientes* del poder central. Vino un día en que aquel tres por ciento de consumo no satisfacía las necesidades locales, en que aparecía más irritante el privilegio de que gozaran las mercancías extranjeras, de pagar menos tributos que las nacionales en el tráfico interior, y entonces en lugar de reclamar *su derecho* los Estados, se contentaron con que se les hiciera *la gracia* de aumentarles el

16 Colección de Lozano y Dublan, tomo 1o., pág. 711.

17 Obra y tomo citado, pág. 748.

impuesto sobre el consumo. La ley de 22 de agosto de 1829 estableció que "los Estados podrán imponer un dos por ciento de derecho de consumo a los efectos extranjeros, a más del tres para que están facultados por decreto de 22 de diciembre de 1824".¹⁸ Este *permiso*, si bien dio a los Estados algo de lo que necesitaban para vivir, desconoció por completo el sistema federativo, que es imposible, si las entidades que forman la Unión tienen que depender de ésta en los recursos que necesiten para sus atenciones. Después se expidieron más leyes, que ampliaban o restringían ese *permiso* a voluntad del gobierno central. Las de 24 de agosto de 1830¹⁹ y de 2 de abril de 1831,²⁰ pueden citarse en comprobación de este aserto.

Pero hasta entonces no se había declarado todavía de un modo expreso y terminante que las mercancías extranjeras estaban exentas de todo impuesto local: esta última y cabal invasión del poder federal en el régimen de los Estados, la consumó la ley de 21 de julio de 1831, que dijo que "los Estados no pueden imponer a los géneros, frutos o efectos extranjeros, otros derechos que los de consumo, con sujeción a los decretos de 22 de diciembre de 1824 y 22 de agosto de 1829".²¹ Hasta antes de expedirse esa ley bien se podía entender que a los Estados era lícito imponer a las mercancías extranjeras cualquiera otra contribución que no fuera el derecho de consumo, en los términos permitidos: después de ella esas mercancías tuvieron el privilegio de no pagar contribución local alguna.

Estos y más abusos del Gobierno de la Unión, tantas usurpaciones de poder cometidas, tanta dependencia establecida en los Estados, hicieron creer a los amigos del sistema federal, a lo que veían a éste amenazado, destruido con la omnipotencia que se había arrogado el gobierno de la capital de la República, hicieron creer, repito, a los amigos del sistema federal, que era necesaria una reforma constitucional que restableciese el equilibrio perdido, y reforma que declarase que los poderes de la Unión no podían hacer "sino lo que terminantemente se expresa en la Constitución". Estaban muy arraigados los viejos hábitos para que se hubiera aceptado esa reforma iniciada en 27 de diciembre de 1830,²² y continuaron los abusos, y siguió la Federación prohibiendo a los Estados imponer contribuciones interiores a los efectos extranjeros, so pretexto o de que aquéllos eran *derechos de importación*, o de que así *regulaba la ley* lo que en esta materia debía de hacerse; pero siendo de ello la verdadera causa la supuesta supremacía atribuida al gobierno central sobre los de los Estados.

Si en la primera época de la Federación las usurpaciones del poder federal fueron insostenibles, en la segunda llegaron a ser escandalosas. Citaré hechos que justifiquen esta dura pero exacta calificación. En 27 de abril de 1847 se expidió una ley por el Presidente de la República, que decía esto en su parte expositiva:... "en atención a la extremada penuria del erario federal, que demanda el establecimiento de rentas fijas y seguras con que atender a los gastos generales: —A que sin haber contado la mayor parte de los Estados, en la época primera de la Federación, con los productos de las contribuciones directas, llegaron muchos de ellos a un grado notable de opulencia sólo con las demás rentas; por cuya razón, y porque estos impuestos no vinieron a ser establecidos formalmente sino hasta el año de 1842, no se puede decir que son hoy, ni han sido en la época referida, un elemento esencial de su hacienda: —Y a que en el estado naciente de aquellos ramos es indispensable que dependan de una dirección concertada y uniforme, he venido en decretar... Artículo 1o. Son por ahora rentas de la Federación, la contribución de tres al millar sobre fincas rústicas y urbanas que estableció la ley de 11 de marzo de 1841 y las que impusieron los decretos de 5, 6 y 7 de abril de 1842 sobre establecimientos industriales, sobre los sueldos y salarios, sobre los objetos de lujo y sobre las profesiones y ejercicios lucrativos".²³ Pocos días después, el día 30 del mismo mes de abril, otra ley declaró que "por ahora es renta de

18 Colección citada, tomo 2o., pág. 151.

19 Obra y tomo citado, pág. 283.

20 Idem, idem, pág. 321.

21 Colección citada, tomo 2o., pág. 388.

22 Colección citada, tomo 2o., págs. 299 y 230.

23 Colección citada, tomo 5o., pág. 269.

la Federación el derecho de tres por ciento impuesto a las pastas de plata y oro",²⁴ renta que para los Estados había reconocido la ley de 19 de julio de 1828.²⁵

A la vista de estos textos son inútiles los comentarios. ¿Qué especie de Federación era esa que así privaba a los Estados hasta de las contribuciones directas, *porque sin ellas algunos llegaron a un grado notable de opulencia*? ¿Qué idea podía tener de la soberanía local un gobierno que así legislaba? ¿Qué explicación podían tener esas escandalosas usurpaciones de poder, sino el reconocer con pena que ni se practicaba ni se entendía siquiera el régimen federal?

Conociendo estos atentados contra la soberanía de los Estados, no hay ya para qué decir que en la cuestión de aranceles, de derechos de importación, de consumo, de exención a las mercancías extranjeras de todo impuesto local, se incidió en la segunda época de la Federación en los mismos errores que caracterizaron a la primera, errores sin embargo más graves y menos excusables. Porque si bien conforme al artículo 28 de la acta constitutiva de 31 de enero de 1824²⁶ y al artículo 162 de la Constitución de ese mismo año,²⁷ podía haberse intentado cohonestar aquellas invasiones en la soberanía de los Estados, alegándose que así "*regulaba la ley cómo éstos debían gravar a los efectos extranjeros*", ni ese sofisticado argumento pudo hacerse en frente de los artículos 20 y 21 de la acta de reformas de 18 de mayo de 1847,²⁸ que sancionaron en términos explícitos la reforma iniciada desde 1830. Las antiguas preocupaciones seguían sobreponiéndose a la Constitución misma, es necesario reconocer una vez más esta verdad, y la costumbre de tener a esta capital como la señora de los destinos de los Estados, se imponía sobre el precepto constitucional que limitaba "el ejercicio de los poderes de la Unión a las facultades expresamente designadas en él".

La ley de 9 de octubre de 1852 es el resumen y compendio de aquellos errores, de aquellos abusos. Me limitaré a extractar su contenido.²⁹ Aumentó a un ocho por ciento el derecho de consumo sobre los efectos extranjeros, y cedió la mitad de ese derecho a los Estados, *abonándoselos a cuenta del contingente* y prohibiéndoles *cobrar impuesto alguno* a esos efectos, a excepción del uno por ciento municipal y medio por ciento de tribunales mercantiles. Esta ley, además de la vieja negación del sistema federal, importaba, como es notorio, una burla cruel a la soberanía de los Estados...

¿A qué citar más leyes que nos den testimonio de otras usurpaciones del poder federal en esta materia? ¿Para qué invocar nuevos hechos que confirmen la verdad de que en las épocas que rigió la Constitución de 1824, ni se respetó el principio federativo, ni menos se aceptaron sus consecuencias lógicas? Después de lo que he dicho sobre imperio de las viejas ideas, hostiles por completo a ese sistema de gobierno, no nos debe sorprender encontrar en las leyes que he citado, contrariado aquel principio en sus aplicaciones prácticas.

Pero lo que sí presta motivo justo de sorpresa, es que tres días antes de que rigiera la Constitución de 1857, cuando ella estaba ya sancionada, cuando se habían publicado las discusiones del constituyente, se intentara centralizar las rentas más que en ninguna otra época federal; se pretendiera desconocer la soberanía de los Estados, negándoles su facultad natural, *inherente*, de decretar contribuciones, no ya sobre comercio interior solamente, sino sobre otras materias. En 12 de septiembre de 1857 la administración Comonfort se apresuró a expedir una ley que llamó de *clasificación de renta*, en la que despojó a los Estados de las contribuciones que como suyas habían reconocido las leyes federales, como la de tres por ciento sobre la plata y el oro, convirtiendo así en definitiva la ocupación provisional que había ordenado la ley de 30 de abril de 1847, en la que se pretendió enumerar los objetos o valores sobre los que el impuesto local debía recaer; en la que se

24 Obra y tomo citado, pág. 273.

25 Idem, idem, tomo 2o., pág. 75.

26 Colección citada, tomo 1o., pág. 693.

27 Obra y tomo citado, pág. 719.

28 Obra citada, tomo 5o., pág. 277.

29 Colección citada, tomo 6o., pág. 126.

mandó que "los decretos de los Estados deberán no estar nunca en oposición con las leyes generales", sin prevenir que éstas, a su vez, no invadieran el régimen interior de éstos, y en la que por fin existe un artículo, el 7o., que es preciso conocer textualmente; dice así: "*La industria fabril, la minera y el comercio extranjero pagarán, según las leyes y decretos del Congreso de la Unión, un impuesto común y uniforme en toda la República, sin que los Estados puedan imponer mayores ni otros derechos sobre estos ramos*".³⁰ Nunca gobierno alguno, tratando de realizar la utopía, incompatible con el sistema federal, de *uniformar el impuesto interior*, había llegado en sus pretensiones de centralización de las rentas hasta ese extremo. Se renegaba de la Constitución la víspera misma del día en que debía comenzar a regir.

Cuando el gobierno mismo así desconocía el espíritu y tendencias de las instituciones que había adoptado el país, y así infringía preceptos constitucionales, no es extraño ver que a la misma Constitución de 1857 sobreviniera la tradición que venía negando a los Estados sus facultades, para exigir el tributo, no al *comercio extranjero*, como decía la ley de *clasificación de rentas*, sino al interior, alimentado por mercancías de procedencia extranjera o de origen nacional, pero que pudieran exportarse. Para hacer ver cómo esa tradición ha llegado hasta nuestros días, séame lícito completar en pocas palabras la historia que a grandes rasgos he estado haciendo de nuestra legislación en el punto de mi estudio.

El arancel de 31 de enero de 1856,³¹ ordenó que el derecho de *contrarregistro* se pagara en el lugar del consumo de los efectos en los Estados, correspondiendo a éstos la mitad de ese derecho, según lo declararon otras leyes. Pues bien, no parece sino que al Gobierno de la Unión en 1867 molestaba todavía esa *gracia* otorgada a los Estados. La circular de 9 de agosto de ese año,³² *reformando la legislación vigente*, dispuso que aquel pago se verificase en las aduanas. Los Estados, que no eran ya tan dóciles a las exigencias federales, como en anteriores épocas, presentaron tal resistencia a esa circular, que fue preciso que la derogara pocos días después la de 18 de septiembre siguiente.³³ Insistiendo, sin embargo, el Gobierno Federal en su pensamiento, ordenó después en otra circular, la de 9 de octubre del mismo año,³⁴ que las aduanas cobrasen siempre el *contrarregistro*, abonando al Estado en que se hiciera el consumo, la mitad del derecho que le correspondía. Inútil es decir que de este modo se obtuvo lo que con la circular de 9 de agosto no había sido posible.

Así las cosas, y fermentando el disgusto entre la Federación y los Estados, viendo éstos que ella se arrogaba facultades que la Constitución no le da, vino el arancel de aduanas marítimas y fronterizas de 1o. de enero de 1872, y con el laudable propósito de unificar el impuesto sobre el comercio exterior, suprimió el derecho de *contrarregistro*, lo mismo que todos los que antes se cobraban con distintos nombres y que se relacionaban con el acto de importar, y a todos los refundió en el derecho de importación. Si de este límite no hubiera pasado ese arancel, si al quitar a los Estados toda participación en los derechos de consumo, de *contrarregistro*, municipales, etc., hubiera reconocido su facultad para decretar contribuciones sobre las propiedades que estén en su territorio, llámense mercancías extranjeras o nacionales, nada se podría decir de esa ley por este capítulo; pero lejos de hacerlo así, en su artículo 19 revivió, dándole ilimitada extensión, la prohibición contenida en la ley de 21 de julio de 1831; dice así literalmente ese artículo: "Los derechos establecidos en la tarifa precedente, *serán los únicos* que pagarán las mercancías extranjeras en la República, y en consecuencia ninguna *otra autoridad de los Estados o municipios; podrá recargar o imponer otros derechos a las mercancías extranjeras*, sea cual fuere el objeto a que se destinen, a no ser que para esto obtengan el permiso del Congreso de la Unión, de conformidad con la fracción I del artículo 112 de la Constitución Federal". Y

30 Colección citada, tomo 8o., pág. 121.

31 Colección citada, tomo 8o., pág. 42.

32 Obra citada, tomo 10, pág. 41.

33 Colección citada, tomo 8o., pág. 81.

34 Colección citada, tomo 8o., pág. 494.

como si esto no bastara todavía, repitió en su artículo 83 que: "Los efectos extranjeros que hayan pagado los derechos de importación conforme a este arancel, podrán ser internados a la República sin que en los lugares de tránsito y *consumo* causen derecho alguno".³⁵ Pena positiva da el ver que ese arancel no pudiera emanciparse de la antigua preocupación, sino que sucumbiendo a ella, haya pretendido legislar para *toda la República*, como si en ella no hubiera más que una soberanía; haya querido dar al artículo 112 una inteligencia reprobada por el mismo constituyente, condenada por sus palabras y motivos. Ese arancel trajo así hasta nuestros días la tradición que, engendrada en las preocupaciones del tiempo colonial, hostiles al principio federativo, hemos visto mantenida en nuestras leyes...

Inmensa alarma produjeron en el país esas pretensiones del Gobierno Federal, de sustraer de la acción de los Estados nada menos que todo su comercio interior. En 1872 ya los Estados tenían la conciencia de su soberanía, y no se sometían tan fácilmente a las exigencias de la Federación como en 1831 o en 1847: el sistema federal, conocido y estudiado en las prácticas de nuestros vecinos y en los libros de sus publicistas, había echado raíces en nuestras costumbres, en nuestras opiniones, y no era ya el sistema de gobierno implantado prematuramente en un pueblo que no estaba preparado para él. Los Estados, pues, se levantaron con decisión contra los artículos 19 y 83 del arancel y en defensa de la soberanía que se les negaba, sus representantes en el 6o. Congreso derogaron esos artículos. La ley de 31 de mayo de 1872³⁶ será siempre célebre en nuestra legislación, porque ella vino por fin a romper la tradición que desconocía una de las consecuencias del principio federativo, porque ella vino por fin a dar testimonio de que en medio de nuestras desgracias, las instituciones se mejoran y perfeccionan.

Hemos visto ya como ha sido poderosa la tradición que estoy combatiendo. Nacida en las costumbres que heredamos de la Colonia, sostenida por las preocupaciones que entre nosotros han favorecido la centralización del poder, sancionada por nuestras leyes, y acogida inconscientemente aun por federalistas sinceros, ella ha sido un torrente que ha arrastrado cuanto a su curso se ha opuesto. Pero hoy que sabemos que ella niega las consecuencias del principio que reconoce, más aún, que llega hasta proclamar el contraprincipio de la uniformidad del impuesto interior, uniformidad que es imposible sin la negación del sistema federal; hoy que sabemos que la prosperidad de los Estados Unidos protesta contra esa teoría económica, a la que hemos querido sacrificar aquel principio; hoy esa tradición, rota ya por la ley de 31 de mayo, no puede seguir imperando en nuestras opiniones, en nuestros tribunales, en nuestras leyes, porque destituida de todo valor científico o legal, no puede prevalecer sobre las demostraciones de la razón, sobre los testimonios de la experiencia. Me era preciso ver a esa tradición en su origen, estudiarla en su desarrollo, examinar, así las causas que la determinan, como los efectos que ha producido, para evitar que las demostraciones que he hecho, no fueran condenadas aun sin examen, por una opinión preconcebida.

X

Al resolverse por la primera vez en el parlamento, y en el sentido que lo he manifestado, la cuestión constitucional cuyo estudió tanto me ha ocupado, no faltaron defensores de los artículos 19 y 83 del arancel: hubo oradores, y notables, que se empeñaron en seguir conservando la antigua tradición, que restringía la soberanía de los Estados. Sus discursos, sus razonamientos son por esto las objeciones que se oponen a la teoría que defiende: para satisfacerlas, para tranquilizar aun los más leves escrúpulos, permítaseme aún analizar siquiera brevemente la discusión a que aludo.

35 Recop. de leyes, Edic. del "Diario Oficial", tomo 12, págs. 275 y 301.

36 Recop. cit., tomo 12, pág. 291.

La abrió el señor Rosas Moreno en la sesión del día 27 de mayo de 1872,³⁷ procurando demostrar que la inteligencia que el arancel da al artículo 112 de la Constitución, está en contradicción con lo que el mismo constituyente le fijó, y que ni el contexto literal de este precepto, ni sus motivos, autorizan las prohibiciones que el arancel impone a los Estados.³⁸ Varios diputados continuaron el debate, hablando ya en pro ya en contra de la opinión del señor Rosas Moreno, y tocando la cuestión constitucional más o menos directamente. En la sesión del día 30, el señor Prieto la trató sin negar a los Estados las facultades que tienen; pero encargándose especialmente de los derechos de consumo, sostuvo que ellos son anticonstitucionales, porque el artículo 124 de la Constitución prohíbe las alcabalas, y como el derecho de consumo no es sino un impuesto aduanal con más o menos disfraces, no tienen apoyo constitucional, los que luchan porque conserven tal derecho los Estados.³⁹

37 *Diario de los Debates* del 60. Congreso, tomo 2o., pág. 840.

38 La parte del discurso del señor Rosas Moreno referente a la cuestión, es esta:

"Desde que se publicó esa ley, un grito de alarma se dejó oír en todos los ámbitos de la República, en todos los Estados de la Federación, y yo debo decir, todas esas manifestaciones significativas, poco favorables a la popularidad de la ley, encontraban un eco en la voz de mi conciencia.

El artículo 19 del Arancel, dice:

(Lo leyó).

Examinemos el artículo 112 de la Constitución, con el cual pretende audazmente ampararse el artículo 19 del Arancel.

(Lo leyó).

Como se ve, la prescripción constitucional nada dice del derecho de consumo, habla solamente de derechos de importación y exportación, de derechos de tonelaje, de los derechos que se cobran exclusivamente en los puertos.

Importación, según el diccionario de la lengua, es el acto de introducir géneros u otros efectos en los puertos de un país. Siguiendo la doctrina de algunos autores de economía política, que he consultado sobre este punto, no pueden, no deben confundirse los derechos de importación con los de consumo. Kanffent, entre otros, establece una perfecta distinción entre ambos impuestos, en el sistema rentístico de Francia. Pero no necesito recurrir a los publicistas extranjeros, ni tengo que ir muy lejos para encontrar razones poderosas en apoyo de mi opinión. Veamos lo que pasó en el Congreso Constituyente, al discutirse el artículo 112 de nuestro Código Fundamental. Algunos de los ciudadanos diputados, temiendo por los intereses y por la soberanía e independencia de los Estados que representaban, quisieron aclarar este punto, y a sus objeciones contestó el señor Mata, miembro de la comisión, entre otras cosas, lo siguiente:

El artículo (el 112) nada tiene que ver con los derechos de internación y de consumo. El señor Arriaga, uno de los hombres más ilustrados de la República, y que fue una de las más bellas y grandes figuras del Congreso Constituyente, estuvo todavía más explícito, y leyendo el texto del artículo, hizo notar *que se le atacaba por lo que no dice, pues sólo prohíbe que los Estados impongan derechos de tonelaje, de puerto, de importación y exportación.* Interpelado después el señor Mata por el señor Moreno, contestó: que en el artículo *se trataba de la importación, y no del comercio interior.*

Ayer en la tarde he consultado este punto con mi ilustrado amigo el señor Prieto, que fue uno de los diputados constituyentes y tomó una parte activa en la discusión del artículo 112, y el señor Prieto, que es actualmente catedrático de economía política, y cuyos vastos y profundos conocimientos en este importante ramo de la ciencia administrativa, son generalmente respetados, está de acuerdo conmigo en hacer una absoluta distinción entre los derechos de importación y exportación y los de consumo.

Grandes esfuerzos se necesitan en verdad para dar al texto constitucional la elasticidad suficiente a cubrir el artículo 19 del Arancel. Por más tormento que se dé a las palabras para hacerlas decir lo que no dicen, todo el mundo comprende que lejos de apoyarse en nuestro Código Fundamental, la prescripción arancelaria a que me refiero, es notoriamente anticonstitucional, porque ataca la soberanía e independencia de los Estados.

Con lo expuesto, me parece que queda demostrado que los Estados están en su más perfecto derecho para imponer a los efectos extranjeros el derecho de consumo y cualesquiera otros que crean convenientes, no siendo los de importación o exportación. Una de las muchas fracciones que contiene el artículo único del dictamen que se discute, dice: *Se autoriza a los Estados, etc.* (Leyó). Yo no comprendo esto, señor: ¿cómo podemos nosotros autorizar a los Estados a que ejerzan un derecho que tiene por origen la soberanía e independencia de las partes integrantes de la Federación?

Mucho pudiera decir sobre este asunto, pero temo abusar de la benevolencia del Congreso, y voy a terminar en breves palabras.—Obra y tomo cit., págs. 884 y 885.

39 El discurso del señor Prieto en la parte conducente, dice así:

"Estudiemos la cuestión constitucional.

La fracción IX del artículo 72 de nuestra Constitución, entre las facultades del Congreso, contiene la de *expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir por medio de bases generales que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas.*

Como se ve, esta facultad se refiere en su primera parte al comercio con el extranjero, y en su segunda a poner en condiciones de orden y armonía a todos los Estados.

El artículo relativo de la Constitución americana, habla de *arreglar* el comercio de los diversos Estados entre sí, y esto aclara el sentido verdadero de esta facultad del Congreso.

El artículo 112 de la Constitución dice que los Estados no pueden, sin consentimiento del Congreso:

"Establecer derecho de tonelaje ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importación o exportación".

Es patente el espíritu de este artículo respecto a la unidad, a la concentración que se quiso dar al comercio exterior, y así lo comprendieron los legisladores constituyentes; entonces el señor Mata definió esos derechos, fijó el sentido del artículo que citamos, lo comparó con las disposiciones americanas, y no dejó duda sobre su interpretación.

El distinguido orador señor Martínez de la Torre fue quien combatió directa y empeñosamente la opinión del señor Rosas Moreno: intentó demostrar no sólo que los artículos objetados del arancel estaban en perfecta consonancia con el precepto constitucional, sino que el Congreso no tenía facultad para derogarlos, porque con ello rompería el texto fundamental. Como argumento de grande valor invocó en su favor la jurisprudencia constitucional de los Estados Unidos, opinando que ella entendía el precepto de su Constitución en el sentido prohibitivo de los artículos del arancel, y creyendo de la mejor fe que la República perecería si tales prohibiciones se levantaban, concluyó conjurando a los diputados a que no se dejaran arrastrar de un sentimiento extraviado de patriotismo en favor de sus Estados, que causaría males trascendentales a la nación.⁴⁰

Hasta aquí nada se había hablado sobre derechos de consumo; acaso por la fracción IX del artículo 72, el Congreso podía haber fijado reglas para uniformar los derechos en el interior, pero esto sin quitar a los Estados facultades que constitucionalmente tenían, *porque el artículo 117 de nuestro Código, dice que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*

Apoyados en estos artículos, sin duda muchos de mis apreciables compañeros defienden calurosamente que son anticonstitucionales los artículos 19 y 83 del Arancel; pero esos señores no recuerdan el artículo 124 de la Constitución, que previno la abolición de alcabalas y aduanas interiores en toda la República; y como el derecho de consumo no es sino un impuesto aduanal con más o menos disfraces, no tienen apoyo constitucional los que luchan porque conserven tal derecho los Estados."—(Obra y tomo citados, págs. 927 y 928).

40 Dice esto en la parte relativa el discurso del señor Martínez de la Torre:

"Pretendeis aprobar el Arancel bajo dos condiciones, que son la derogación de los artículos 19 y 83. ¿Qué significa esta exigencia?

El artículo 19, según el señor Ministro de Hacienda, es la prescripción de que no se impongan derechos, gravámenes o impuestos a las mercancías extranjeras que hayan pagado los derechos de tarifa. Este precepto, según el Ministerio, es la expresión de una necesidad a que atendió la fracción I del artículo 112 de la Constitución de 1857. ¿Rompeis el pacto federal al derogar el artículo 19 del Arancel? ¿Derogáis la fracción citada?

Elegid en vuestra mente, pero vuestro voto pudiera tener una interpretación que está fuera de nuestras facultades, porque ni cabe en nuestro mandato romper el pacto federal, ni derogar la Constitución, si no es por medios que ella prescribe.

¿Qué vais, pues, a hacer? Dudais, ¿no es así?

Esa duda viene de que alguno de los Estados viven del impuesto sobre el consumo, y ninguno de nosotros quisiera quitar a un solo Estado los elementos que le sean necesarios para su vida, para su porvenir, para su prosperidad.

Entonces, respetad si os place, el derecho consuetudinario, pero no lleguéis adonde no puede llegar nuestro poder. Imprimid un carácter transitorio a esa libertad de los Estados para gravar; más no arranquéis de vuestras propias manos el exclusivo derecho de legislar sobre el comercio extranjero.

Tales son los términos de nuestra Constitución, que en su artículo 72, fracción IX, párrafo 3o., y artículo 112, dice así:

"Párrafo 3o." De las facultades del Congreso:

"Artículo 72.—Fracción IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas.

"Artículo 112. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: 1o. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones".

No fue un proceder insensato el de los constituyentes al hacer tan solemne declaración. Semejante, casi idéntico es el texto de todas las constituciones federativas.

El pueblo de los Estados Unidos del Norte ha dicho en su Carta Fundamental: Que, ningún Estado puede, sin el consentimiento del Congreso, imponer contribuciones ni derechos sobre la importación o exportación.

Los grandes principios tienen, a pesar de su propia eficacia y virtud, el germen de la duda a que está condenada la humanidad y por eso se vacila hoy, como vacilaban también los americanos en la adopción de principios, que a su primera enunciación parece que hieren intereses sagrados, porque afectan la vida de los pueblos; sagrados, porque perturban en sus resultados el patrimonio de los Estados que aspiran a una administración sin trabas ni ligas.

¿Pero no son los Estados parte de la República? ¿No forman ellos mismos esta nación tan querida por todos? ¿No interesa a todos el prestigio, el poder, el nombre y la prosperidad de México?

Pensad, medita estas palabras, y veréis cómo la anarquía legislativa sobre el comercio exterior, sería el caos, sería nuestro propio desprestigio, sería la pérdida de la unidad nacional en la materia que las constituciones todas de los países regidos por un sistema federal, han reservado al Poder Legislativo de la Federación.

El pueblo norteamericano tenía la misma duda, oponía la misma resistencia que muchos de vosotros sentís; pero la voz de la patria se sobrepuso al amor de provincia, al amor local, al amor del pueblo en que se nace.

Los historiadores nos refieren ese conflicto de sentimientos, y el Story, citado por el orador que ocupó la tribuna, en su sabio comentario a la Constitución americana al hablar del poder de legislar sobre el comercio exterior, nos dice:

"506. La misma cláusula da al Congreso la facultad de reglamentar el comercio de los Estados entre sí, o con las naciones extranjeras o con las tribus indias".

"507. Este poder faltaba a la confederación, y hemos visto ya que era uno de sus grandes defectos, una de las faltas que han debido causar su caída y el restablecimiento de la Constitución actual. Este poder es esencial para la prosperidad de la Unión; sin él, el gobierno no sería realmente nacional, y caería muy pronto en el descrédito y la impotencia".—(Obra y tomo cit., págs. 930 y 931).

Largo sería extractar siquiera los discursos de todos los diputados que hablaron en esa ocasión. Pero ni los límites dentro de los que debo encerrarme para no abusar de la benevolencia de este tribunal me pueden excusar de indicar al menos que el señor Ministro de Hacienda, que terció en el debate y defendió el arancel, aunque no creyó conveniente entrar en la cuestión constitucional, sí indicó que como varias ejecutorias de este tribunal habían ya fijado la interpretación del artículo 112 de la Constitución, en el sentido de los artículos combatidos del arancel, éstos no podían atacarse por este capítulo.⁴¹

Analicemos en la calma de las deliberaciones de un tribunal esos razonamientos, esas réplicas presentadas por los oradores de que he hablado, en las borrascosas sesiones de los últimos días del segundo período del 6o. Congreso.

El señor Prieto condenaba el *derecho de consumo*, no porque el artículo 112 se deba interpretar en el sentido de prohibir a los Estados gravar su comercio interior (nos son conocidas las opiniones de este diputado al constituyente), sino porque ese derecho, verdadera alcabala, está abolido por el artículo 124. Es tanto más interesante ocuparme de este punto con especial atención, cuanto que para muchos la abolición de las alcabalas es la prohibición a los Estados de imponer contribuciones sobre las mercancías extranjeras. La muy respetable opinión del señor Prieto, que entiende el artículo 112 en el sentido que yo le doy también y que condena sin embargo el *derecho de consumo*, me servirá para desvanecer esa gravísima equivocación.

Comienzo por reconocer que el *derecho de consumo*, tal como se recauda entre nosotros, es una verdadera alcabala, y que ésta debió quedar abolida desde el 1o. de junio de 1858. No culparé a nadie de que esto no se haya hecho aún, ni entraré en la cuestión de si era posible que ese plazo corriera como el constituyente lo imaginó. Confieso, pues, que las alcabalas no deben subsistir, más aún, supongo que no existen ya en la República. ¿Es esto razón para que se prohíba a los Estados imponer contribuciones sobre las mercancías que se importen o exporten? Si esas contribuciones asumen la forma de alcabalas, decláreselas en buena hora anti-constitucionales, porque así lo ordena el artículo 124; pero si no son tales alcabalas, ¿cómo puede pretenderse que por la abolición de éstas, los Estados no pueden decretar ni aun impuestos directos sobre esas mercancías? Me parece que esto sería el absurdo. Nada tiene, pues, que ver el artículo 124 con el 112: se ocupan de materias perfectamente diversas.

41 Ese discurso en su parte conducente, es este: "Me propongo no dejar la tribuna sin dar contestación a algunas acusaciones que se me han hecho.

La primera es que se invade la soberanía de los Estados al prohibirles que graven los efectos extranjeros. La segunda, que el derecho de exportación, a proporción del de importación, puede causar una ruina a los comerciantes y al erario a su vez.

Respecto de la primera, me llama la atención que ahora se opine en contra del artículo 19 del Arancel, cuando hay una determinación que no es otra que la que hoy se consulta, y cuando el mismo señor diputado a quien contesté la presentó al 5o. Congreso en el proyecto de Arancel que está suscrito por él. El Congreso recordará que este proyecto de Arancel se declaró con lugar a votar con muy poca discusión, se pasó al Ejecutivo y éste le hizo observaciones, por cuya razón volvió a la comisión, la que lo estudió detenidamente y lo modificó de nuevo.

Yo pregunto, señor, ¿este artículo 44 no era precisamente el que se refiere a este punto? Este artículo 44 dice simplemente que los efectos extranjeros pagarán a su entrada, sin que después puedan ser gravados por ninguna otra autoridad que no sea por los municipios en el lugar del consumo. Así es que este artículo difería del 19 en este punto, que en este Arancel no se puede imponer derecho ninguno sino solamente con el permiso del Congreso.

Según aquel proyecto de Arancel, sólo se podía imponer un derecho municipal. Uno y otro dicen: los Estados no pueden gravar la importación ni exportación de los efectos extranjeros, sin el previo permiso del Congreso. ¿Cómo es que ahora no le parece bien a su señoría el artículo 19, cuando antes lo creía bueno? Además, la inteligencia del artículo constitucional ha sido la de los artículos de ambos aranceles. Si la inteligencia del artículo constitucional es ésta; si por la Suprema Corte de Justicia se han dado varias ejecutorias, creo que esto basta para reconocer lo que el artículo del Arancel exige, prohibiendo a los Estados gravar la importación o exportación de los efectos extranjeros. Por otra parte, señor, el comerciante que no quiera pagar, con sólo recurrir al juicio de amparo, nulifica la autorización que tienen los Estados, y aun suponiendo que el Juez de Distrito respectivo pase a la revisión de la Suprema Corte de Justicia su decisión, como dije antes, hay varias ejecutorias dadas por ella en que se comprueba que los Estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, imponer derechos a los objetos extranjeros. De aquí es que lo que se adelantaría no sería más que la violación del artículo 112 de la Constitución. Y si esta pretensión es absurda, en tal caso sería bueno que se modifique el artículo cuando la comisión se ocupase de estas reformas, porque ésta es una prevención constitucional, y ésta la interpretación que le ha dado el primer tribunal de la nación". —(Obra y tomo cit., pág. 890).

Veamos ahora la cuestión en sus relaciones con este último artículo. Conocemos ya los términos absolutos de la prohibición que el Arancel quiso establecer para los Estados: ninguna autoridad de éstos podrá recargar o imponer otros derechos a las mercancías extranjeras, sea cual fuere el objeto a que se destinen. Según, pues, la generalidad de ese precepto, tendrían que ser anticonstitucionales todas las contribuciones locales que afectasen a las mercancías importadas, desde el derecho de patente sobre tiendas de abarrotes o almacenes de ropa, hasta la directa sobre los capitales que esas mercancías representan: desde la directa que en reemplazo de las alcabalas decretasen los Estados hasta las indirectas que, sin ser alcabalas, se impusieran sobre el comercio interior, la de un tanto por ciento sobre ventas, por ejemplo. Los artículos 19 y 83 del arancel prohíben imponer todos esos derechos sobre las mercancías extranjeras, y esa prohibición no está ni con mucho sostenida por el artículo 124 de la Constitución: ¿lo estará acaso por el artículo 112?

Para responder a esta pregunta, no pidiendo ya inspiraciones al derecho constitucional, sino atendiendo sólo a los dictados de una conciencia recta, a las sugerencias del simple buen sentido, basta encarnar en algunos casos prácticos esa cuestión abstracta. Se importa del extranjero una valiosa maquinaria, se la monta en el edificio conveniente; el Estado en que está ubicada ¿no puede cobrarle la contribución sobre fincas que pagan todas las de su territorio? Uno de nuestros millonarios se fabrica para su habitación un palacio construido con los mármoles de Italia, decorado con todos los productos del arte extranjero: ¿ese palacio queda exento del impuesto local, atendiendo la procedencia de los materiales de su construcción? Si tan irritantes privilegios concediera la Constitución, sería preciso renegar de ella, como de las más inicua de las leyes...

Si bajo el igual punto de vista consideramos el mismo privilegio concedido a la exportación, tendremos que tropezar con iguales absurdos. Si las cosas exportables tampoco han de pagar el impuesto local para no recargar el derecho de exportación; si ninguna contribución ha de recaer sobre los frutos, géneros o efectos que se importan o exportan, tendremos que reconocer como consecuencia de esa doctrina que son ilegítimos todos los impuestos directos o indirectos que gravan no sólo los efectos extranjeros sino los nacionales: los frutos naturales de nuestro suelo, los productos de nuestra industria, los minerales, las maderas, el café, el tabaco, la vainilla, el azúcar, el aguardiente, las pieles, etcétera, etcétera, todo lo exportable, todo lo que va al extranjero en cambio de lo que de él recibimos, no debe pagar contribuciones, porque ellas *son un aumento del derecho de exportación*. Y de notarse es que tal exención debe alcanzar no sólo a los frutos exportables, sino a las fincas de donde se extraen o que los producen: a las minas, los bosques, plantíos de café, ingenios de azúcar, haciendas de caña, de tabaco, porque hasta la contribución directa sobre estas *fincas aumentaría el derecho de exportación*. Que esta doctrina está condenada por nuestro derecho constitucional, creo haberlo demostrado con evidencia. Y el simple buen sentido basta a juzgar de ella como *tesis económica*. Estas y aún más absurdas consecuencias derivadas de la prohibición absoluta del arancel, son más elocuentes que todos los racionios para comprender que el artículo constitucional no las sanciona.

¿Se ha percibido ya que abolidas como deben quedar las alcabalas, aun deben subsistir las facultades de los Estados para decretar contribuciones directas o indirectas, que no sean alcabalas, sobre *todas* las mercancías que anden en su tráfico interior? Estas explicaciones me eran necesarias para hacer ver que el voto del señor Prieto, condenando el *derecho de consumo*, no significa que condene igualmente todas las otras contribuciones locales que no sean alcabalas: estas explicaciones servirán también para vencer ciertas resistencias que se hacen a la inteligencia que doy al artículo 112.

Tengo ahora que ocuparme del discurso del señor Martínez de la Torre. Pocas palabras bastan a evidenciar que el fundamento de sus argumentaciones constitucionales, no sólo es falso, sino contraproducente. Este fundamento no es otro que la doctrina de Story, comentando el artículo 1o., sección VIII, parte 3a. de la Constitución, doctrina contenida en los números 506 y 507 de la obra de ese autor.⁴² Pero Story dista mucho

42 Estos números están equivocados sin duda por error de imprenta: deben ser los números 1056 y 1057.