
I

LA frecuencia con que de algunos años á esta parte se ha venido haciendo uso del recurso de amparo, ha producido como resultado inmediato la generalizacion en el estudio del derecho constitucional. Ya no hay quien no sepa de memoria los derechos del hombre; los deudores insolventes los aclaman para remedio de sus cuitas; los políticos se sirven de ellos como arma de partido, y los abogados los explotan como último recurso para defender á sus clientes cuando no los han podido salvar en el laberinto de tres instancias, y caen bajo el peso de una sentencia definitiva.

No hay para qué decir que cuando los deudores, los políticos y los abogados se apoderan de una ley, agotan su análisis y encuentran argumentos hasta en el número ordinal de sus artículos. Estoy muy lejos de creer que este movimiento no sea provechoso; por el contrario, aunque no presida á su desarrollo un interés científico, la discusión trae consigo grandes adelantos, y alimenta la esperanza de que algún día se fijen las bases de nuestra jurisprudencia constitucional.

No sería remoto que, con motivo del nuevo impuesto, los abogados de los causantes se aperciban á defender á sus clientes proporcionán-

doles el modo de eludir el pago; y aunque no estoy muy familiarizado en las sutilezas de la interpretacion, me he propuesto descubrir la garantía violada, poniéndome en lugar, ya que no del letrado más entendido, sí por lo menos del más caviloso.

Voy á exponer el resultado de mis trabajos, pasando en revista los artículos constitucionales, en cuyos preceptos, palabras, ó aun simple puntuacion, pudiera trabarse el hilo de una maraña que, en su complicado enredo, ofrezca á la vista un absurdo constitucional.

Título 1º de la Constitucion.

Tiene este título cuatro secciones: se ocupa en ellas sucesivamente de los derechos del hombre, de los mexicanos, de los extranjeros y de los ciudadanos mexicanos.

DERECHOS DEL HOMBRE.—Se determinan en 27 artículos, pues ni el 1º ni el 29 consignan alguno especial. Seria ocioso detenerse, con el motivo que nos ocupa, en examinar los artículos relativos á la esclavitud, la libertad de enseñanza, el derecho de peticion, la libertad de tránsito, de imprenta, y demas garantías que no tienen ni remota conexion con nuestra ley. Veamos los que de alguna manera puedan hacer al caso.

«Art. 4º—Todo hombre es libre para abrazar la profesion, industria ó trabajo que le acomode, siendo *útil y honesto*, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino «por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, ó por «resolucion gubernativa dictada *en los términos que marque la ley*, «cuando ofenda los de la sociedad.»

No es tan absoluta, como generalmente se cree, la consagracion que dispensa nuestra Carta política á los derechos individuales que ha escogido para enaltecerlos, y la mejor prueba nos la suministra el an-

terior artículo, en donde vemos limitada la libertad del trabajo y de la industria, por los calificativos *útil y honesto*, expresiones para todos tan conocidas como indeterminadas. ¿Qué es lo útil, cuáles son sus límites, en dónde empieza lo inútil? ¿Quién puede ser el juez de la honestidad? ¿en dónde encontraremos el intérprete que determine de una manera rigurosamente científica la acepcion que deba darse á esta palabra?

Con sobrada razon decia el Sr. Zarco en su «Historia del Congreso Constituyente:» «Bueno seria quitar de la Constitucion los adjetivos y los adverbios de modo, para que nunca haya calificaciones arbitrarias, ni interpretaciones violentas.»

Además de la limitacion vaga que se opone á la libertad industrial con las palabras á que nos hemos referido, la parte final del artículo la restringe por el *derecho de tercero*, que nunca debe estar en colision con aquella, y por los de la sociedad, en los *términos que marque la ley*.

Podria decirse que los impuestos entorpecen en cierta manera la libertad de industria y del trabajo, porque encarecen la produccion é impiden al industrial ó trabajador el aprovecharse de todas sus utilidades; mas la pretension de vivir libre de impuestos ofende los derechos de la sociedad. ¿Puede eximirse el individuo en un país cualquiera, de contribuir á los gastos nacionales? ¿Se concibe sociedad sin la asistencia de los servicios públicos con su remuneracion competente?

Las contribuciones, por el simple hecho de serlo, no son incompatibles con la libertad industrial. La Constitucion misma las impone como obligatorias (arts. 31 y 33), y seria absurdo sostener lo contrario.

Ahora bien; si una ley de impuestos tuviere algun vicio constitucional, que no consista en el simple hecho de significar un gravámen, porque este no es defecto, sino que por ejemplo vulnere otra garantía, entonces la cuestion caerá bajo el dominio del artículo que se cree violado, sin que nada tenga que ver con el que nos ocupa.

He abusado tal vez de la buena voluntad de mis lectores con la exposicion de un argumento que á primera vista aparece tan ofensivo para aquel á quien se dirige, como necio para el que se atreve á proponerlo; pero téngase en cuenta que no estoy fuera de los límites de la posibilidad, cuando supongo que podria apoyarse un sofisma en el art. 4º, si hemos visto que con pretexto del 16 se han revivido los títulos de las autoridades populares, inventando la *competencia de origen*.

«Art. 16. 1ª parte.—Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la *autoridad competente*, que *funde y motive la causa legal del procedimiento*.»

Yo entiendo de la siguiente manera el anterior precepto. Consagra la inmunidad personal, poniéndola á cubierto de arbitrariedades; y á este efecto, prescribe á las autoridades los requisitos ineludibles con que pueden molestar á las personas, en ellas mismas, en sus familias, domicilio, papeles y posesiones, y son: 1º competencia; 2º mandamiento escrito; 3º fundamento del procedimiento, y 4º motivo legal del mismo.

Las obligaciones impuestas por las leyes no están al arbitrio de los individuos; las autoridades deben vigilar su cumplimiento. Si voluntariamente aquellos no las obsequian, tienen estas el deber de hacerlas efectivas por medios coercitivos; mas para esto, segun el precepto constitucional, deben ser competentes, es decir, deben tener jurisdiccion sobre el rebelde, tanto por razon del individuo, como por el asunto á que se refiere la ley. Un director de contribuciones no podrá separar á unos cónyuges por una sentencia de divorcio, ni el juez civil cobrar un impuesto usando de la facultad económico-coactiva, etc., etc. Los círculos jurisdiccionales son múltiples: para determinarlos seria necesario un estudio completo del sistema administrativo y judicial de la República, tanto en el orden federal como en el peculiar de cada Estado; pero este trabajo no conviene á nuestro propósito, por-

que no suponemos que se ponga en duda la competencia del Director de Contribuciones del Distrito y de los gefes de Hacienda en los Estados para cobrar un impuesto federal.

Faltaria á sus deberes la autoridad que molestara á una persona que cumpliese con la ley; pero faltaria igualmente si no la compliese á su observancia, en el caso de resistencia. Si un causante que hubiera satisfecho su contribucion, se viera amenazado por un mandamiento de embargo para exigirle el mismo impuesto, podria, sin duda alguna, acogerse al amparo del art. 16, por falta de motivo legal para un procedimiento semejante. Así pues, el motivo legal de un procedimiento contra la inmunidad de las personas, consiste en la resistencia á cumplir con una obligacion legitima: pues bien; el carácter de legitimidad en la obligacion, constituye su fundamento, que así como el motivo, debe especificarse en la orden escrita. En vista de lo expuesto, ¿cuál es el fundamento del cobro forzoso de una contribucion? La ley que la establece. Para que no tuviera fundamento, seria preciso que la ley no fuera ley; pero si esta existe, por más que sea contraria á algun otro precepto constitucional, no dejaria de ser un verdadero fundamento, y por apoyarse en ella las autoridades, no violarian el artículo 16, que solo les exige fundamento legal.

¿Y si la ley viola alguna otra garantía? Entonces seria procedente el amparo por la garantía que vulnera, pero nunca por la consignada en el art. 16. Conviene, pues, examinar si el presupuesto de ingresos es una verdadera ley, y reviste con este carácter al nuevo impuesto que en sus artículos comprende.

Los requisitos esenciales de una ley son, en resúmen, los siguientes:

- 1º Que emane del Cuerpo Legislativo.
- 2º Que esté incluida, por su objeto, en las facultades del Congreso General.
- 3º Que la promulgue el Poder Ejecutivo.

Es notorio que el nuevo impuesto fué aprobado por una notable mayoría en ambas Cámaras, y que está en las facultades del Congre-

so general "aprobar el presupuesto de los gastos de la Federacion "que anualmente debe presentar el Ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo" (art. 72, fraccion 7^a, Const. 1857). En el *Diario Oficial* fué la ley oportunamente promulgada; de manera que se han cumplido todos los requisitos para que se le deba reconocer su carácter obligatorio.

Se nos dirá que hay trámites constitucionales para la formacion de las leyes (el párrafo 2^o de la Seccion 1^a del tít. 3^o de la Constitucion se ocupa de ellos), y que en la ley cuya validez discutimos no se han observado. Esto no es cierto; mas aun cuando lo fuera, no seria razon para que el presupuesto de ingresos, y por lo mismo la nueva contribucion que comprende, dejara de ser una verdadera ley.

Si la Cámara pasa por alto las irregularidades de un procedimiento y aprueba definitivamente un proyecto, incurre á la verdad en la responsabilidad que semejante conducta trae consigo, mas no por esta circunstancia el proyecto aprobado deja de ser ley. ¿Qué derechos pueden tener mayor sancion constitucional que los derechos del hombre? Y sin embargo, las leyes que los violan, aun por la misma Constitucion son consideradas como tales, sin que á esto obste el que establezca un recurso especial para que los individuos eludan su aplicacion, porque al concederlo supone la existencia de la ley: "Los Tribunales de la Federacion, dice en su artículo 101, resolverán toda controversia que se suscite, por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales." Los que no acuden al remedio que la Constitucion propone, permanecen legítimamente obligados, pues de no ser así, una ejecutoria contra ley en un recurso de amparo, la derogaria, lo que es contrario al texto expreso y evidente espíritu del artículo 102 que exige que la "sentencia sea siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaracion general respecto de la ley ó acto que lo motivare."

A este respecto, sucede con las leyes lo mismo que con las sentencias. Hay sentencias injustas y enteramente inconstitucionales, como lo prueban múltiples ejecutorias de nuestro Tribunal más respetable, en las que hay tal variedad y contradiccion en puntos tan delicados como los que se refieren á garantías individuales, que solo por respeto á la primera Corporacion Judicial de la República se les llama ejecutorias, título verdaderamente científico y que supone un adelanto en Jurisprudencia, debiendo llamarse, simple y llanamente, sentencias ejecutoriadas, esto es, sentencias que no tienen remedio, que pueden hacer impunemente de lo blanco negro, y de lo negro blanco; pero siempre sentencias, que no obstante la iniquidad que puedan envolver, se llevan á efecto, empleando en caso necesario el auxilio de la fuerza pública.

Si la Constitucion no diere el carácter de leyes á las que violan algunos de sus preceptos, el Ejecutivo no deberia promulgarlas, lo que equivaldria á constituirlo en revisor de los actos del Congreso.

No se opondrá á esto el art. 126, en que se establece que la Constitucion, las leyes del Congreso que emanen de ella, y todos los tratados hechos ó que se hicieren por el Presidente de la República con aprobacion del Congreso, serán ley suprema de toda la Union; que los jueces de cada Estado se arreglarán á dicha Constitucion, leyes y tratados, á pesar de las disposiciones que en contrario pueda haber en las Constituciones ó leyes de los Estados, porque esta regla de conducta señalada al Poder Judicial, no lo autoriza para hacer declaraciones generales en contra de la ley que juzgue anticonstitucional, sino para posponerla á la Constitucion en los casos que ocurrieren, lo cual en manera alguna hemos negado.

Por otra parte, las leyes solo pueden derogarse con los mismos trámites establecidos para su formacion, y una ley viciosa, por graves que se supongan los defectos de que adolezca, siempre que no sea derogada, es obligatoria, por regla general, pues que para evitar su aplicacion, habria que recurrir á los Tribunales, que son los únicos que

pueden legitimamente interpretarlas y dispensar de su observancia.

Dije antes, que no es cierto que en la formacion del presupuesto de ingresos se hubieran violado los trámites constitucionales marcados en el párrafo 2º de la Seccion 1ª del título 3º de la Constitucion; y en la comprobacion de este aserto seré más extenso, porque la primera impugnacion que se hizo al proyecto, consistió en negar á la Comision la facultad de presentarlo en la forma en que lo hizo. El Sr. D. José María Vigil fué quien en el *Monitor Republicano* denunció como irregular el procedimiento; repitieron sus conceptos otros periodistas, y con mayor amplitud se hicieron valer las mismas observaciones en las Cámaras.

Si el Ejecutivo, se decia, no propuso en su iniciativa de ingresos un nuevo impuesto, la Comision no pudo haberlo hecho sin extralimitar sus facultades. No fué poco lo que se aventuró para fundar esta proposicion, y de consecuencia en consecuencia, despues de una serie de razonamientos más ó menos especiosos, se llegó hasta el grado de negar á los diputados en Comision el derecho de iniciar leyes, considerándolos al efecto como revestidos de dos caracteres; uno relativo á su encargo de legisladores, y el otro propio de la comision especial que reciben.

Parecerá esto increíble, y sin embargo es la verdad: quien de ello quisiera convencerse, podria consultar el discurso que el Sr. Diputado Cejudo pronunció contra los nuevos impuestos en la Cámara de diputados. No se extrañe que sea nimio en argumentos, cuando á tal extremo se llevó la impugnacion, y sírvame esto de excusa para entrar en la aridez de cuestiones reglamentarias, siempre fastidiosas, y para exponer verdades triviales que solamente se hacen á un lado por no encontrar en ellas un obstáculo invencible ó un razonamiento falso.

La Constitucion de la República, en el lugar citado, se ocupa de la iniciativa y formacion de las leyes. Segun los preceptos que contiene en esta parte, gozan del derecho de iniciativa: el Presidente de

la Union, los Diputados y Senadores al Congreso General, y las legislaturas de los Estados. Los trámites á que deben sujetarse los proyectos de ley, son, por lo menos en cuanto bastan á mi propósito, los siguientes: Si la iniciativa procede del Presidente, las Legislaturas ó las Diputaciones de los Estados, se pasa desde luego al estudio de una Comision; si hubiere sido presentada por algun Diputado ó Senador, previas dos lecturas, la Cámara resuelve si la toma ó no en consideracion: en el primer caso pasa el proyecto á la Comision; y en el segundo se tiene por desechado.

Ahora bien; el Ejecutivo, no solo en el ejercicio del derecho de iniciativa, sino cumpliendo con el deber que le impone el art. 69 de la Constitucion, presentó á la Cámara de diputados el proyecto de presupuestos, quedando así legitimamente iniciados. Se convendrá que en esto no ha habido la menor irregularidad.

La Cámara pasó al estudio de la Comision nombrada al efecto, las mencionadas iniciativas. En esto, tampoco ha habido irregularidad.

La Comision dictaminó y propuso entre los ingresos un impuesto que el Ejecutivo no consultaba, y hé aquí en dónde se ha encontrado el gran motivo de alarma, *la grave irregularidad*. ¿Por qué? ¿será porque la Comision propuso algo que el Presidente no inició, ó porque la innovacion importaba un gravámen? Esto último es en el fondo lo cierto; pero se ha pretendido demostrar lo primero, que es en verdad insostenible. Sostener que las Comisiones no pueden innovar en sus dictámenes las iniciativas que forman la materia de su estudio, seria tanto como limitarlas á consultar la aprobacion ó reprobacion de las mismas en los términos en que se les presentaron; y encerradas en un círculo tan estrecho, su papel, esencialmente activo en la formacion de las leyes, seria de todo punto secundario.

Semejante modo de considerar á las Comisiones, pugna abiertamente con el objeto de su institucion, y destruye por su base el orden en los procedimientos parlamentarios.

Las leyes no pueden hacerse por aclamacion; ningun cuerpo le-

gislativo se ha podido dispensar de normar el ejercicio de sus facultades, y entre los trámites necesarios se ha considerado siempre el dictámen de las Comisiones. Estas, según el art. 53 del Reglamento de Debates, tienen por objeto *facilitar el despacho de los negocios, examinándolos é instruyéndolos hasta ponerlos en estado de resolución*. Pues bien, si sus facultades estuvieren restringidas á consultar la simple admision ó no admision de los proyectos que se someten á su estudio, sin poder en manera alguna modificarlos, en vez de facilitar el despacho de los negocios lo entorpecerian en sumo grado; porque nada más probable que ambos extremos no fueran aceptables para las Cámaras; y entonces, con demasiada frecuencia tendria que volver el expediente al estudio de las Comisiones, no sin gran demora en la formacion de las leyes.

Propuesta una modificacion á las iniciativas, si no debe considerarse como parte del dictámen, seria, cuando menos, una proposicion de Diputados ó Senadores, que no por ser miembros de Comision pierden su carácter; y entonces, previas las lecturas de reglamento, podria la Cámara tomarlas ó no en consideracion, y en aquel caso someterlas al exámen de otra Comision, y así sucesivamente. ¿Se cree de buena fe que de esta manera se facilitaria el despacho de los negocios? Por otra parte, ¿qué es lo que se somete al estudio de las Comisiones? ¿es el negocio mismo, ó son las simples proposiciones con que termina una iniciativa? Evidentemente lo primero (artículo citado del Reglamento). En consecuencia, mientras no se salgan de la esfera que el asunto necesariamente comprende, tienen perfecta libertad para proponer sus opiniones, por más que estas modifiquen los términos en que se consultan las iniciativas.

Debe además tenerse presente, que la materia de estudio de la Comision de presupuestos es la más amplia, complexa y delicada de las que puedan presentarse á la Cámara, y los Diputados encargados de tan difícil trabajo, entre otras cosas, indispensablemente deben tener á la vista toda la organizacion administrativa para fijar el monto de

los gastos. Es, á mi juicio, tan grave una alteracion en estos, como la que se hiciera en los ingresos, con los cuales tienen tan íntima relacion; y no es lógico admitir facultades para modificar los unos, y negarlas para hacer alteraciones en los otros. Sin embargo, nadie reclamó por anticonstitucional el dictámen de la Comision cuando consultaba economías en los ramos administrativos por valor de cerca de cuatro millones de pesos, y se hizo grande escándalo con motivo de los nuevos impuestos, cuyos productos evidentemente no podrán alcanzar á aquella suma.

¿Qué habria sucedido si en vez de consultar un nuevo impuesto, la Comision hubiera pedido la supresion de alguno de los establecidos? Es evidente que los causantes de la contribucion suprimida, lejos de impugnar el dictámen, habrian batido palmas en loor de los representantes del pueblo; y sus abogados, que siempre están dispuestos á expresar en luminosísimos escritos el más laudable sobresalto por la incolumidad de nuestra carta política, habrian tenido que reservar para mejor ocasion su dialéctica constitucional.

En materia de presupuestos, es más expedita todavía la facultad de la Comision para modificar las iniciativas del Ejecutivo. Según la fraccion 6ª, letra A., del art. 72 de la Constitucion reformada, es facultad exclusiva de la Cámara de diputados aprobar el presupuesto anual de gastos *é iniciar las contribuciones que á su juicio deban decretarse para cubrir aquel*. La misma Constitucion señala en su art. 69 el modo con que la Cámara debe usar de tan inestimable facultad.

«El dia penúltimo del primer periodo de sesiones, dice, presentará el Ejecutivo á la Cámara de diputados el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. Estas y aquel pasarán á una Comision compuesta de cinco representantes, nombrada en el mismo dia, la cual tendrá obligacion de examinar dichos documentos y presentar dictámen sobre ellos en la segunda sesión del segundo período.»

Como se comprende desde luego, la Comision de presupuestos es el medio con que la Cámara ejercita la prerogativa á que se refiere el anterior artículo; porque esta facultad no puede usarla sino en los términos regulares á que norma todos sus procedimientos, es decir, conforme á reglamento; y segun este, las Comisiones son las que tienen á su cargo el estudio de los negocios para proponer su resolucion, presentándolos en forma de dictámen, que es el que sirve de base á las discusiones. Por tanto, podremos concluir que la Comision de presupuestos estuvo en su derecho para consultar, como lo hizo, una nueva contribucion. De lo contrario, ¿se querrá, por ventura, que los diputados, como movidos por inspiracion, se levanten de sus asientos y decreten el presupuesto de ingresos?

Aun hay más: por un acuerdo de la Cámara de diputados, de 11 de Diciembre de 1878, se impuso el deber á la Comision de nivelar en su dictámen los ingresos con los egresos. Si la Cámara hubiera creido que no estaba en las facultades de la Comision alterar el proyecto de ingresos que presenta el Ejecutivo, no la habria obligado á nivelarlo con los gastos; mas no fué así, sino que le señaló como máximo el producto de las rentas en un quinquenio, á cuya suma debian ajustarse, tanto las entradas del Tesoro, como los gastos de la Administracion. En consecuencia, pudo la Comision consultar por una parte economías, y por la otra proponer nuevos medios para que los impuestos alcanzaran el limite deseado.

Y no obstante todo esto, cuando la Comision propuso el impuesto sobre los productos de algodon y de lana de fábricas nacionales, nada pareció más irregular, segun afirmaron con empeño varios periodistas, á quienes bastó un error disculpable del Sr. Vigil para formar de él su bandera de combate.

Este ilustrado escritor toma como punto de partida un error de hecho; y como su artículo sirvió de base á las personas que atacaron el dictámen, voy á hacer presente su extravío, citando la parte en donde expone la base cardinal de sus racionios. Dice así:

«Pero hay otra cuestion, cuyo debate se ha iniciado ya, y es la siguiente: El 14 de Diciembre último, cumpliendo con el art. 69 de la Constitucion, el Ejecutivo remitió á la Cámara de diputados el proyecto de presupuestos para el año económico de 1879 á 1880, y la cuenta del anterior, habiendo mandado dos dias antes una iniciativa en que manifestaba la necesidad de que se aumentasen los ingresos. Ahora, la Comision de presupuestos, al presentar su dictámen, haciendo á un lado la iniciativa del Ejecutivo sobre el aumento referido, pone á discusion un proyecto propio, que segun parece es enteramente distinto de la iniciativa mencionada.» (Boletin inserto en el *Monitor Republicano* del 15 de Mayo de 1879.)

Sobre este tema sigue discurriendo el autor con su peculiar lucidez; mas como se ve, supone que la iniciativa del Ejecutivo sobre un nuevo impuesto, que no fué otra que la referente á la ampliacion de la ley del Timbre á la mayor parte de los artículos de comercio, habia pasado al exámen de la Comision de presupuestos, y esto no es verdad; pasó, como cualquiera podrá cerciorarse, á las Comisiones unidas 1^a y 2^a de Hacienda. No negaré que bajo el falso informe que preocupaba el ánimo del Sr. Vigil, le asistia toda justicia para echar en cara á la Comision, el que desentendiéndose completamente del proyecto que se habia sometido á su estudio, propusiera á la Cámara otro enteramente propio; pero una vez descubierto el error, el Sr. Vigil indudablemente será el primero en convenir en que es de ninguna fuerza todo cuanto basó sobre él.

Tal vez no tuvo oportunidad de rectificar su equivocacion, y por esto insistió en ella; era menos de esperarse que los que lo siguieron, más con el intento de combatir el impuesto, que de discutir razonadamente, se detuvieran un momento á pensar en el camino que se les habia indicado. Se habia descubierto un lado vulnerable al proyecto de la Comision, y esto bastaba para que, cerrando los ojos y sin meditacion de ningun género, se dirigieran sobre él todos los ataques. Así leimos y oimos por entonces los argumentos más peregrinos; por ejemplo: el