

que encierra, comprende tanto al legislador como á los Tribunales ó autoridades que aplican la ley con efecto retroactivo; 3º, que el Código de Comercio es una ley retroactiva; 4º, que la aplicación que de él se ha hecho al Banco de Londres, México y Sud-América, lastima sus derechos adquiridos en virtud de las leyes que regían cuando se estableció, constituyendo estos hechos la violación de una garantía individual; y 5º, que estas doctrinas están conformes con los principios de la jurisprudencia americana y con las sentencias de nuestros Tribunales.

 XV

El art. 13 de la Constitución.

Después de haber demostrado la violación del art. 14, debemos pasar al estudio de nuestro art. 13, y de la garantía que él consagra en su primera parte.

Dice el art. 13: "En la República Mexicana nadie será juzgado por leyes privativas."

Ninguno de los jurisconsultos mexicanos que se han consagrado al estudio de los principios de nuestra Carta política, ha fijado cuidadosamente la verdadera interpretación que ha de darse á este precepto. Desentendiéndose algunos, de los términos generales en que está redactado, han creído ver tan sólo en él una prohibición para que en materia penal no pueda nunca aplicarse una ley especial, promulgada con el único objeto de imponer una pena determinada á una persona de antemano conocida, como lo fué la ley del Congreso conforme á la cual fué juzgado, sentenciado y ejecutado en Padilla D. Agustín de Iturbide, porque le prohibía, bajo pena de muerte, regresar á su patria. Otros suponen que el artículo sólo quiere decir que el Poder Legislativo no tiene facultad para aplicar penas, y que es, por consiguiente, una simple repetición del art. 21, que dice que la aplicación de las penas es exclusiva de la autoridad judicial. Y los más opinan que

la ley no ha tenido más objeto que evitar la repetición de aquellos abusos que antaño se cometieron, cuando las luchas y las discordias civiles levantaron cadalsos para cumplir las sentencias de los tribunales especiales.

Sin embargo, todos están conformes en que la primera parte del artículo no ha hecho más que establecer el principio de la igualdad ante la ley, aunque en un sentido negativo, es decir, prohibiendo que las leyes puedan crear diferencias en favor de determinadas personas, con perjuicio del derecho que los demás tienen para ser considerados con iguales derechos y prerogativas. De manera que el principio que constituye la garantía constitucional no es el que no puedan expedirse ó aplicarse leyes que tengan cierto carácter de especialidad, ó que sólo se ocupen de casos particulares, ó que den reglas y establezcan prescripciones para normar el ejercicio de las facultades políticas ó civiles, sino que esas mismas leyes no limiten, entre personas del mismo gremio ó entre negocios de la misma especie, las acciones que deben de concederse en bien de todos y para todos, así como los derechos que deben de disfrutar, infringiendo el principio cardinal de la igualdad ante la ley que rige y gobierna las democracias.

Para confirmar esta verdad bien poco auxilio puede proporcionar la discusión del artículo en el seno del Constituyente; no obstante, la antigua redacción que él tenía, así como las objeciones que se le hicieron, bastan para comprender que el legislador quiso tan sólo consignar el principio de la igualdad ante la ley, y que creyó expresarlo suficientemente con los términos en que quedó el artículo.

El actual art. 13 era el 2º del Proyecto de Constitución, y estaba concebido de la siguiente manera: "Todos los habitantes de la República, sin distinción de clases ni de origen, tienen iguales derechos. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas, etc."

Cuando este artículo fué puesto á discusión en la sesión del 11 de Julio de 1856, el Sr. Ramírez objetó la primera parte porque no se sabía de qué clase de derechos se hablaba, toda vez que era de suponerse que no se refriese á los naturales ó á los polí-

ticos; pero el Sr. Arriaga, miembro de la Comisión, replicó diciendo que la parte que se discutía era una base fundamental, á la que seguía después la enunciación de toda clase de derechos, y sostuvo el principio abstracto de la igualdad.

El Sr. Zarco manifestó que la Comisión había sido poco feliz al redactar el artículo porque incurría después en contradicciones, y para evitarlas propuso que se dijese: "Todos los habitantes de la República, sin distinción de clases ni de origen, son iguales ante la ley;" pero el Sr. Arriaga no se conformó con la redacción del Sr. Zarco, porque la Comisión quería establecer no sólo la igualdad ante la ley, sino también ante la sociedad, ante las autoridades y ante los funcionarios.

Habiendo combatido el artículo los Sres. Moreno y Guzmán, el Sr. D. Luis de la Rosa propuso una nueva redacción: "Los derechos que la ley concede á los habitantes de la República, serán respetados igualmente, sin que se pueda conceder ninguna distinción por razón de clases ó de origen."

El Sr. Lafragua combatió el artículo tal como había sido presentado por la Comisión, en atención á las dudas y contradicciones á que podía dar lugar, y terminó apoyando la enmienda del Sr. de la Rosa; y ésto dió motivo á que el Sr. Arriaga, haciendo notar que las objeciones nacían de que se consideraba la cuestión como absoluta, en vez de tratarla como relativa, retirase el artículo para consignar los mismos principios de una manera más concreta.

El artículo fué después vuelto á presentar en la sesión del día 18 de Noviembre sin la primera parte, que consignaba el principio de la igualdad, y fué aprobado sin discusión en la sesión del día 20.

Como se ve, la primera vez que se presentó el artículo tan sólo fué combatido porque la redacción, enunciando el principio de la igualdad, se creía por unos insuficiente, por otros en contradicción con los artículos del Proyecto que determinaban los derechos de los extranjeros, y por algunos inútil; porque no debían proclamarse principios absolutos, sino establecerse de una manera

concreta las garantías que se otorgasen; pero todos estuvieron conformes en buscar una forma que hiciese comprender tanto el deseo de la Comisión, como la voluntad del Constituyente, y ésta fué hallada y aprobada la segunda vez que el artículo fué presentado para su discusión.

Comentando este artículo el Sr. Montiel y Duarte, se expresa en los siguientes términos: "La primera (parte del artículo) quiere decir que la ley debe ser una misma para todos; pero como dice el Código Civil, esta igualdad perfecta y absoluta se entiende naturalmente de la ley civil."

"Y ésto significa que en la legislación criminal cabe una desigualdad aparente, precisamente para hacer efectiva la igualdad que demanda la justicia."

"La legislación criminal, ajustándose al principio de igualdad, no hace distinción alguna en su parte preceptiva; pero sí la hace, y tendrá que hacerla siempre en su parte penal, porque sería la desigualdad más inicua castigar absolutamente con la misma pena al hombre que al niño y al anciano, y lo mismo al varón que á la mujer."

"La primera parte del artículo, si por su forma parece que es una simple prohibición al Poder Judicial para que ninguno aplique leyes privativas, siendo ésta una garantía otorgada por la Constitución, ó más bien, siendo éste un derecho de todo hombre sin excepción alguna, ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial han de poder aplicar una ley privativa. Y supuesto que su prohibición deriva nada menos que de la igualdad ante la ley, debe sostener y respetar esta garantía aún el Poder Legislativo, conforme al art. 1º de nuestra Constitución."

"El resultado práctico es, por lo mismo, que en el caso de que el Poder Legislativo llegue á lanzar una ley privativa, es decir, que no se extienda á la generalidad de las personas que caben dentro de la esfera natural de su prescripción, sino que se limite á algunas personas ó cuerpos particulares, pueden los individuos resistir su aplicación por los medios que franquea la Constitución contra las leyes que violen las garantías individuales."

De manera que la primera parte del art. 13, según la intención del legislador y la opinión de algunos comentadores, no es otra cosa que la consagración del principio de la igualdad ante la ley que expresamente determina que los ciudadanos todos, y dadas las circunstancias especiales que en cada uno de ellos concurren, serán considerados con iguales derechos y obligaciones.

Sin embargo, combatiendo esta interpretación, se ha dicho que el legislador puede, sin infringir los preceptos de este artículo, dispensar á algunos ciudadanos ó corporaciones del cumplimiento de la ley, ó eximirlos de las reglas y disposiciones que para los demás se dictan con el carácter de obligatorias; pero ésto no deja de ser una blasfemia constitucional, porque vendría á establecer distinciones irritantes que, además de trastornar la sociedad, acabarían por traer consigo tal número de privilegios que harían imposible la práctica de uno de los principios constitutivos de las democracias.

La privanza y la desigualdad que ha querido evitar el artículo constitucional, no sólo pueden establecerse por medio de leyes que se ocupen no más de imponer restricciones á la libertad de un individuo particular ó de una corporación, ó gravándolos con obligaciones que no se hacen extensivas á los demás que gocen y disfruten de iguales derechos, sino también promulgando disposiciones, que aunque tengan un carácter de generalidad, llegan á ser idénticas á las anteriores, porque dispensan á las otras de su cumplimiento. De modo que la ley será privativa, ya sea que se refiera á un individuo ó una corporación con exclusión expresa de las demás, ó ya sea que comprendiéndolas á todas, por medio de la dispensa la haga recaer sobre uno sólo. La primera de éstas sería privativa, de una manera expresa y positiva, esto es, señalando con precisión la persona cuyos derechos se limitaban; la segunda lo sería de una manera implícita y negativa, determinando á quienes no comprendía ó alcanzaban sus prescripciones. La forma en que la ley privativa se expida, no altera, pues, su naturaleza, de modo que ya sea que la privanza nazca de la exclusión que se haga de su cumplimiento, ó restringiéndolo á uno solo preceptivamente,

ella será privativa en ambos casos, y por ende caerá bajo la prohibición del art. 13 de la Constitución.

El célebre jurisconsulto Eseriche, dice: "La ley debe ser justa en su principio, y general en su objeto. Para ser justa debe ser igual para todos los miembros del cuerpo social. Su aplicación debe ser independiente del título de las personas."

"Debe ser general en su objeto, ya sea que proteja ya sea que castigue; pues de otro modo degeneraría en privilegio. No excluye esta doctrina las leyes que determinan derechos singulares ó beneficios de ley á toda una clase por razones de justicia, como son los otorgados á los menores y á las mujeres, impropriamente llamados privilegios por algunos, sino sólo las *exenciones* de la ley común hechas en gracia ó en odio de las personas."

Pero después, al hablar de la dispensa de ley, dice: "La dispensa no es otra cosa que la exención ó libertad de lo ordenado por alguna ley, concedida en favor de alguna persona por consideraciones especiales."

Y en artículo *Gracias al sacar*, dice: "Ciertas dispensas de ley ó concesiones de facultad, título ó privilegio que se otorgan por el Rey, mediante cierto servicio pecuniario. Llámense *gracias al sacar*, porque se pueden sacar ú obtener en virtud del servicio pecuniario, por contraposición á otras que no se pueden conceder ni aun mediante servicio."

Ahora bien, estas dispensas de ley que evitan que sea cumplida por todos igualmente, y estas *gracias al sacar* extendidas, no ya á las cuestiones del estado civil de las personas ó á las cuestiones relativas á la reglamentación de la enseñanza, sino á todo género de leyes ¿han podido ser aceptadas por nuestra Constitución que establece las bases y fundamentos de una democracia en la cual no existen privilegios ni prerogativas, que no sean concedidas por ella á todos por igual?

Cuando se quiere desconocer el origen histórico de una disposición constitucional y poner en olvido las prerogativas de que antes disfrutaban los soberanos para restringir á su placer el alcance de las leyes, creando, por medio de dispensas excepcionales, cou-

diciones que hacían imposible la igualdad ante la ley, es muy difícil apreciar que el legislador mexicano, al aprobar el art. 13 de nuestra Carta política, no se preocupó de otra cosa sino de dar término á aquellas alusivas facultades y de proclamar los principios de la libertad, sin restricciones que importasen un gravamen para los unos y un beneficio para los otros ciudadanos; pero si el publicista ó el jurisconsulto quieren conocer la razón de una prohibición constitucional, deben estudiar las facultades de que antes disfrutaba el poder público, para penetrarse de lo que importa ó significa la restricción que se le impone.

Aplicando este criterio infalible, encontraremos, pues, que el art. 13 de nuestra Constitución, no sólo quiere decir que nadie podrá ser juzgado por leyes privativas, porque éstas sean las que arreglen las relaciones de determinados individuos entre sí ó con el Poder, sino también que á nadie podrán aplicarse leyes generales, de cuyo cumplimiento estén dispensados la mayor parte ó algunos ciudadanos ó corporaciones, porque ésto importa una privanza, tanto más onerosa y tanto más antidemocrática, cuanto que crea preferencias irritantes que repugnan los principios liberales, y hace imposible la igualdad de obligaciones y derechos de que todos deben de disfrutar, para poder cumplir con las unas y poder ejercitar las otras.

Interpretada de esta manera la primera parte de nuestro art. 13, ¿cómo puede decirse que las prescripciones del Código de Comercio y de la ley de 15 de Mayo de 1884, constituyen una violación de la garantía que él consagra, con perjuicio del Banco de Londres, México y Sud-América, y de algunos otros establecidos en la República?

Los hechos que constituyen la violación, son los siguientes:

El Código de Comercio prohíbe á todos los Bancos emitir billetes por un valor superior á su capital suscrito, les obliga á depositar en la Tesorería General de la Nación la tercera parte de su capital social, á no disponer de sus depósitos para garantizar la emisión de sus billetes, les veda emitir sus acciones al portador hasta que no estén cubiertas en su totalidad, y les impone una

contribución de 5 por 100 cuando menos, sobre la cantidad que en billetes se propongan emitir.

En cambio, un mes después de promulgado este Código, cuyas prescripciones son generales para toda clase de Bancos, la ley de 15 de Mayo de 1884 ha autorizado al Banco Nacional de México para emitir billetes por igual cantidad al triple del numerario en caja, lo ha dispensado de la obligación de constituir el depósito de la tercera parte de su capital exhibido, lo ha facultado para considerar como garantía de sus emisiones los depósitos que tuviere, á no ser que se hallen en sacos sellados ó cerrados, le ha permitido que sus acciones sean al portador sin estar del todo suscritas, y por último, lo ha dispensado de toda clase de impuestos creados ó por crear, con excepción de la contribución predial y del Timbre, notablemente disminuida, y sobre todo, de la del 5 por 100 que á todos los demás Bancos impone.

¿Ha podido el legislador mexicano, sin violar el art. 13, otorgar esta dispensa de ley, que equivale á que sólo se hubiera legislado en atención á las operaciones del Banco de Londres y á los otros establecidos en la República?

La jurisprudencia de nuestros Tribunales federales, aunque no de una manera directa sino por exclusión, ha establecido que tal legislación es anticonstitucional porque cae bajo las prohibiciones del art. 13, que veda el expedir y aplicar leyes privativas.

En las varias ejecutorias de la Suprema Corte, de 26 de Noviembre de 1879, resolviendo el amparo solicitado contra la ley de Presupuestos, por varios dueños de fábricas de hilados y tejidos, porque creían que el impuesto que las gravaba era privativo, se dijo: "que el Presupuesto de 5 de Junio no podía llamarse ley privativa en el sentido del art. 13 constitucional, porque no se refería á determinadas personas ni á un solo Estado de la Federación, sino á todos los productos de hilados y tejidos que se elaborasen en el país, lo cual constituía que esa disposición fuese general como lo era, la que hacía mucho tiempo establecía el impuesto del 5 por 100 sobre el oro y la plata acuñados que se exportasen de todos los Estados de la República, no obstante que otras leyes ex-

ceptuaban de los derechos de exportación los frutos agrícolas y producciones industriales del territorio nacional," y además, en la sentencia que recayó al amparo que impetraron Juan Calva y Romero y Miguel Domínguez Toledano, se dijo: "Considerando respecto al art. 13: que la violación de este artículo se hace consistir en que el decreto expedido es una ley privativa, por no referirse más que á una fracción del número de propietarios del Estado: que esta interpretación de la palabra privativa carece de todo fundamento, y desconoce la necesidad social de tener en cuenta las variadas y aun contradictorias situaciones en que puedan estar los intereses ó las personas, para fijar distintas reglas que obedezcan á la conveniencia respecto de esas personas ó intereses.

Que por este motivo no pueden llamarse privativas las leyes que establecen reglas exclusivas para los menores, para las mujeres casadas, para los mineros, para los militares, etc., así como tampoco lo son las que fijan ciertas condiciones para adquirir la propiedad raíz, sin requerirlas para la propiedad mueble: *Que estas consideraciones aumentan en vigor cuando se trata de la facultad de taxación, que, debiendo tener por objeto los valores existentes, debe ser regulada conforme á la economía política por la necesidad del impuesto y por la de no agotar los producidos del capital, cuyas circunstancias engendran de una manera necesaria el tipo diferente de impuestos; pues que, de lo contrario, los valores que en una industria reportan una contribución sin peligro de su existencia ni de su progreso, serían absorbidos por el poder de taxación si reportaran el mismo gravamen en otra industria menos productiva: Que la ley dada por la Legislatura del Estado de Puebla, no se refiere á determinada persona ni á determinado distrito, sino que debe ser cumplida en todo el radio de la competencia de la Legislatura, por todos los que estén en el caso previsto en el precepto; por lo que la citada ley es general, aun cuando las obligaciones que impone están limitadas á algunos habitantes, y por consiguiente, no puede reputarse privativa en el sentido constitucional."*

Estas ejecutorias de la Corte Suprema de Justicia han mar-

cado con perfecta claridad qué debe de entenderse por leyes privativas; porque al consignar que no han de reputarse tales las que no se refieren á determinadas personas, y han de ser cumplidas por todos los que se hallen en el caso previsto por la ley, sin hacer distinción entre los que se consagran al mismo género de trabajo ó industria gravado por ella, ha dejado establecido que las leyes que se refieren únicamente á determinadas personas y no comprenden á todas las que se hallan en el mismo caso, ni han de ser cumplidas por ellas, si tienen el carácter de privativas y por ende caen bajo la protección del art. 13 constitucional.

Si, por ejemplo, en el caso de los fabricantes de hilados y tejidos, la ley en vez de gravar, como lo hizo, á todas las fábricas, es decir, á todo ese género de industria, sin distinción, sólo se hubiera referido á las de Tlaxcala ó Nuevo León, ó á las de estos dos Estados sin comprender á los de Coahuila, ó hubiera dado el precepto general dispensando de él á alguna fábrica del Estado de Veracruz ó del Distrito federal, es indudable que aquel Supremo Tribunal, según sus propias doctrinas, hubiera declarado procedente el amparo. Y si en el caso de Calva y Domínguez, la Legislatura de Puebla se hubiera limitado á imponer á ellos la contribución y no á todos los propietarios que reconociesen capitales de la Beneficencia, también la Corte hubiera declarado procedente el recurso intentado y los hubiera protegido contra semejante violación de las garantías que la Constitución les aseguraba.

Pues bien: el presente caso es exactamente igual á los que hemos supuesto, según la jurisprudencia de la Corte; porque aunque el Código dice que las disposiciones que contiene habrán de aplicarse á todos los Bancos que se establezcan ó establecidos, comprendiendo toda la industria bancaria, sus restricciones no se extienden más que al Banco de Londres, México y Sud-América, quedando excluido el Banco Nacional de México, que ejerce la misma industria y se halla en las mismas condiciones que el otro. Si es lo mismo, bajo el punto de vista de la igualdad ante la ley, una fábrica de hilados que un Banco, y si, en el caso de las fá-

bricas la violación hubiera sido manifiesta refiriéndose sólo á unas fábricas determinadas, con exclusión de las demás, en el de los Bancos sucede la misma cosa, con sólo probar que la ley comprende no más unos Bancos determinados, con exclusión del Nacional.

A pesar de que estas demostraciones bastan por sí solas para probar que el Código de Comercio y la ley de 15 de Mayo de 1884, que aprobó la concesión del Banco Nacional, son privativas, según la opinión de los comentaristas y la jurisprudencia de nuestros Tribunales federales, nos vamos á permitir hacer algunas consideraciones sobre la contribución del 5 por ciento que á unos Bancos se les impone, con exclusión del Nacional, para que se vea que aún por este solo punto se ha violado el art. 13 de nuestra Carta política, justificando la interposición de un recurso de amparo.

Conforme á los arts. 31 y 33 de la Constitución, tanto los mexicanos como los extranjeros están obligados á contribuir para los gastos públicos, y á su vez el Poder Legislativo está autorizado para señalarlos de una manera proporcional y equitativa; pero esta facultad no tiene restricción alguna, es tan arbitraria y despótica que no pueda ser limitada cuando ella constituye una verdadera expropiación ya en provecho del Erario, ya en beneficio de particulares ó cuando ataca garantías individuales aseguradas por la misma Constitución?

Los jurisconsultos americanos son muy exagerados en lo que toca á las facultades del Poder Legislativo, para imponer contribuciones, al grado que Mr. Marshall, en el caso de *McCulloch v. Maryland*, citado por Paschal en el núm. 74, decía: "El derecho de imponer contribuciones al pueblo y á sus propiedades, es esencial á la existencia del gobierno, y puede ser legítimamente ejercido sobre los objetos á que es aplicable, con la mayor extensión que al gobierno le plazca darle. La única seguridad contra el abuso de este derecho está fundada en la estructura misma del gobierno. Al imponer una contribución, el Poder Legislativo es quien obra sobre el pueblo, y ésta es la única garan-

tía que se puede tener en general sobre las contribuciones erróneas ú opresoras. El Poder Judicial no tiene facultad para inquirir hasta qué grado es legítima la contribución y cuándo principia el abuso de la facultad de imponerla;" pero esta doctrina de Marshall no puede ser aceptada entre nosotros, donde se ha hecho conocer de antemano el límite de las facultades de todos los poderes en general, y muy especialmente la de imponer contribuciones; y aún en los mismos Estados Unidos ha sido combatido por comentadores como Cooley, que expresamente han dicho que en los casos en que es enteramente posible para el Poder Legislativo traspasar los límites en que debe ejercer su autoridad, es indudable el derecho de los tribunales para intervenir, impidiendo lo que puede mirarse como una cruel extorsión.

La contribución de 5 por ciento impuesta á los Bancos por los artículos transitorios del Código de Comercio, como lo hemos explicado en otro lugar, hace imposible la industria bancaria en la República, porque no es ni proporcional ni equitativa, como la Constitución ordena que sean los impuestos; pero como ningún Banco habrá de pagarla, porque con ella no podrá funcionar, la contribución constituye no una expropiación en provecho del Erario, sino una expropiación en beneficio del Banco Nacional, haciendo que la ley no sólo sea privativa porque exime á este último de las obligaciones que á los otros Bancos impone, sino también porque los sacrifica y los explota en su favor.

¿Y el Poder Legislativo ha tenido facultad, aún aceptando las doctrinas americanas, para imponer una contribución semejante?

El Poder Legislativo tiene autorización para gravar todas las industrias, para determinar la proporcionalidad de los impuestos y la base que haya de servirle de medida para no esterilizar el capital haciéndolo improductivo; pero no hay artículo ninguno en la Constitución que lo faculte para poner una contribución á un industrial en provecho de otro; porque si los impuestos son legítimos para la organización de las sociedades, es sólo en tanto que sus productos sirven para el sostenimiento del gobierno que se constituye, teniendo en mira el bien procomunal.

Por consiguiente, la contribución del 5 por ciento no sólo no es legal, porque semejante género de expropiaciones no están autorizadas por nuestra Constitución, sino que viene á ser una privanza mucho más trascendental que todas las otras que hemos estudiado, y que no son sino la dispensa de las obligaciones que á los otros Bancos se les imponen; porque no sólo pone á su servicio los derechos que á los demás limita, sino también constituye la expropiación del capital de los unos en favor y beneficio de los otros.

De manera que aun cuando se hubiera evitado poner en la ley bancaria todas las restricciones á que ya hemos hecho referencia, bastaba la contribución del 5 por ciento, que hace más patente la desigualdad, para que el art. 13 hubiera sido violado, con tanta más razón cuanto que las doctrinas de nuestra jurisprudencia que hemos transcrito, se refieren principalmente á contribuciones impuestas ya por el Poder Legislativo federal, ya por la Legislatura de un Estado.

Todo lo que hemos dicho ya acerca de las restricciones del Código de Comercio, así como sobre la ley de 15 de Mayo de 1884, creemos que basta para demostrar la significación y alcance del precepto constitucional que prohíbe que nadie sea juzgado por leyes privativas, y que esas disposiciones constituyen una flagrante violación de dicho precepto.

Para dar término á nuestro estudio, nos resta tan sólo hacer ver que esas mismas prescripciones de las leyes citadas son una restricción impuesta á la libertad de trabajo, que garantiza el art. 4º de nuestra Constitución, y que la concesión del Banco Nacional de México importa un monopolio de los prohibidos por el art. 28 de la misma Constitución, porque le otorga un privilegio exclusivo para consagrarse á las operaciones de emisión, cambio, depósito y descuento.