

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

REFORMAS A LA FRACCION II DEL ARTICULO 115, DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(EN PROCESO LEGISLATIVO)  
(HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL)

T E S I S

QUE PRESENTA

TOMAS CANTU LOPEZ

MEXICO, D. F., 1967



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E .

### PARTE I.-

- 1.- Índice.
- 2.- Dedicatorias.
- 3.- Proemio.
- 4.- Palabras Preliminares.
- 5.- La Revolución Mexicana.
  - a).- El Municipio y la Revolución.
  - b).- El Municipio en los planes revolucionarios.
  - c).- El Municipio como bandera de la lucha armada.
  - d).- El Municipio al triunfo de la revolución y en la organización del nuevo gobierno.
  - e).- Elevación del Municipio a la categoría constitucional.
  - f).- Otras disposiciones de Carranza, de contenido municipal realizadas en la época pre-constitucional. (1916)
- 6.- El Constituyente de 1917.
- 7.- Primera Convención Nacional Fiscal, de 10 de agosto de 1925.
- 8.- Segunda Convención Nacional Fiscal, de 20 de febrero de 1933.
- 9.- Proyectos de reformas constitucionales de 1936.
- 10.- Tercera Convención Nacional Fiscal, de 10 de noviembre de 1947.
  - a).- Ingresos privativos.
  - b).- Ingresos de participación.

c).- Ingresos de legislación concurrente.

11.- Participaciones en impuestos federales.

a).- Primer caso.

b).- Segundo caso.

c).- Tercer caso.

d).- Cuarto caso.

12.- Observaciones de la estructura de la Hacienda Municipal actual.

a).- Consideraciones generales previas.

b).- Necesidades regionales.

#### PARTE II.-

13.- En qué consiste la Reforma.

a).- El proyecto de reformas a la fracción II del artículo 115 Constitucional.

14.- Textos.- Los nuevos y los modificados.

15.- Criterios

a).- Consideraciones finales.

#### PARTE III.-

16.- Opinión personal.

17.- Conclusiones.

#### PARTE IV.-

18.- Bibliografía.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

REFORMAS A LA FRACCION II DEL ARTICULO 115,  
DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS.  
(en proceso legislativo)

(Hacienda Pública Municipal)

T E S I S

que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO,

PRESENTA:

TOMAS CANTU LOPEZ.

DEDICATORIAS :

A MIS PADRES  
por su ejemplo enaltecedor,  
con cariño, respeto y veneración

A MIS PADRES POLITICOS,  
con respeto.

A MI ESPOSA Y MIS HIJOS,  
con amor y cariño

A MIS HERMANOS  
por la unificación fraternal.

AL MAESTRO LIC. JUAN PEREZ-ABREU J.,  
Por sus sabias enseñanzas y guía en la elaboración  
de esta tesis.- Con veneración y respeto.

A MIS MAESTROS,  
Por la fuente y guía del saber.

A LOS PROFESORES

MERCEDES MENDEZ

Y

CIRO E. GONZALEZ BLACKALLER,  
Participación inestimable en ver coronado el  
esfuerzo.- Por sus sabios consejos.  
Testimonio de gratitud.

AL PROFESOR BENITO LOPEZ RAMOS,  
Por su estímulo y cooperación en llegar  
a la ansiada meta.

AL SEÑOR HERIBERTO DEANDAR AMADOR  
Por sus consejos y amistad de siempre.

A HERIBERTO DEANDAR MARTINEZ  
Amigo y compañero.

AL SEÑOR CESAR FRANCO PORRAS  
Sincera amistad.

AL LIC. OSCAR AGUILAR SILLER  
Estimable amigo.

AL SR. LIC. ENRIQUE NAVARRO O.  
Con estimación.

AL C. P. T. JOSE LUIS PALIZA  
Con estimación.

AL SR. TOMAR AGUIRRE JIMENEZ  
Estimable amigo.

AL NOTARIO LIC. HORACIO ALEMAN T.  
Por la ampliación en el saber jurídico.

AL SR. LIC. BERNARDO GOMEZ VEGA  
Estimable amistad.

AL MUNICIPIO DE NUEVO LAREDO, TAMPS.  
motivo de esta Tesis,  
Por sus gratos recuerdos.

A MIS AMIGOS.

A MIS COMPAÑEROS.

P R O E M I O .

Política Fiscal de los Estados y Municipios.

"Una reforma fiscal integral deberá abarcar a todos - los niveles de Gobierno: El Municipal, el Estatal y el -- Federal.- Es imprescindible que los Estados y Municipios- estén en condiciones de realizar sus funciones en la forma más adecuada posible, lo que no pueden lograr si no obtie- nen suficientes ingresos. Como uno de los medios más im-- portantes para que esto se realice, proponemos el de la -- delimitación de los campos impositivos entre la Federación, los Estados y los Municipios, mediante la reforma, en sus- respectivas fracciones, de los artículos 73 y 115 de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

(Tomado de la Revista "Comercio Exterior" de mayo de 1964.- Artículo: "Los Empresarios y la Reforma Fiscal" a- fojas 323).



FRACCION II DEL ARTICULO 115

DE LA

CONSTITUCION POLITICA

DE LOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

## PALABRAS PRELIMINARES

### Razón de esta Tesis

Se hizo porque soy oriundo de Nuevo Laredo, Tamaulipas. Tengo la convicción de que el progreso del país ---- depende del progreso y adelanto de sus municipios. El adelanto cívico de la Nación mexicana, depende en proporción directa del adelanto cívico-democrático municipal, ahí es donde los ciudadanos ejercitan los derechos y deberes concernientes a la ciudadanía.

Al cursar el quinto año de la licenciatura en Derecho me inscribí en Derecho Municipal impartida por el maestro de Derecho Constitucional, Lic. don Juan Pérez-Abreu J., y al terminar el curso, aceptó asesorar la presente. Se tomó como base el proyecto de reformas a la fracción II del artículo 115 de la Carta Magna (Hacienda Pública Municipal)

En el curso de la elaboración de esta Tesis, por instrucciones del asesor, me trasladé a Nuevo Laredo, Tamps. con el fin de realizar un "trabajo de campo" el que me --- fue de mucha utilidad, familiarizándome con el aspecto --- que complementa la teoría: "La fase pragmática del Dere--- cho Municipal" cuya urgente necesidad, entre otras, con--- siste en dotar constitucionalmente al municipio, de más- - medios económicos para la resolución de sus múltiples -- - funciones.

## 5.- La Revolución Mexicana.

### a).- El Municipio y la Revolución.

"El Municipio Libre, junto con la Reforma Agraria y el Derecho Obrero, fueron las instituciones fundamentales que la Revolución introdujo en la gran reforma social y política materializada en la Constitución de 1917.

La dictadura que, como siempre sucede, para permanecer, tiene que acrecentar sus propios vicios, en la pendiente de su descomposición, resultaba ya, a principios de siglo, intolerable para el pueblo de México. Su símbolo era la perpetuación del Gral. Díaz y la concentración de todos los poderes públicos en su persona. El Municipio no escapó a este proceso político y fue nulificado.

El ataque frontal que el pueblo dirigió a la dictadura tuvo sus símbolos de poder: la "no reelección", para limitarlo, y el "municipio libre", para ejercerlo. Debajo de estas aspiraciones políticas latían las verdaderas aspiraciones sociales.

La concentración de la propiedad en el campo, y como consecuencia de ella la miserable condición de los peones, la explotación de la clase obrera, que comenzaba a ser importante por la incipiente industrialización del país, y la nulificación de los municipios, fueron sólo aspectos distintos de una misma realidad.

La concentración de la propiedad en grandes haciendas, se hizo mediante el despojo sistemático a campesinos y comunidades, parcialmente legalizado y como consecuencia de la acción de las compañías deslindadoras.

Los ayuntamientos, representantes naturales de la sociedad vecinal, estaban más cerca de los intereses de las comunidades despojadas, de las que formaban parte algunos de sus miembros, que de la ambición del hacendado. Por eso, no resultaron eficaces como autoridades representativas al servicio de los dueños de las haciendas. Se creó un nuevo tipo de autoridad: el jefe político, designado por los gobernadores y con jurisdicción sobre un distrito que comprendía varios municipios. A sus órdenes estaban la fuerza pública municipal, los jueces municipales y el presupuesto del Municipio.

Emilio Rabasa, en 1912, nos dice: "Por debajo del gobernador están los jefes políticos que, como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización".

"El jefe político era aliado del hacendado, y este del Gobernador. El Gobernador hablaba bien del hacendado y el hacendado del prefecto. La cadena no se rompía. El jefe político disponía de todos los enseres de las haciendas, de los caballos, de los lujosos carruajes del amo, del pulque para las fiestas y del dinero reunido para los agasajos del señor Gobernador.

"El ayuntamiento era un cero a la izquierda; la jefatura política un siervo del Gobernador, y el Gobernador un lacayo de Porfirio Díaz. Era deprimente hasta el máximo el espectáculo; el país, convertido en una tumba, hubo de buscar una válvula de escape para liberarse de la opresión" (Morales Jiménez.- Historia de la Revolución)

Las jefaturas políticas se habían convertido en instrumento de opresión económica. Para millones de mexicanos el símbolo de esta opresión, de esta explotación sin esperanzas, era el jefe político.

Era lógico que la lucha por una justa distribución de la propiedad de la tierra -La Reforma Agraria-, se erigiera inicialmente en contra del instrumento político de los latifundistas, el jefe político.

Por eso debemos señalar que, en lo político, una de las causas principales de la Revolución fue la nulificación de los ayuntamientos; fue el desplazamiento de la autoridad municipal hacia las prefecturas políticas "Si la Revolución que acaba de triunfar en la República, alcanzó el no previsto, el increíble empuje que no pudieron contener ni cuantiosos recursos, ni grandes prestigios, ni el intenso anhelo de paz que sobresalía en todas las aspiraciones". Decía Martínez Miramón, Ministro de la Suprema Corte, en 1911: "no fue porque se había despojado al pueblo del derecho de nombrar a los diputados, senadores, magistrados y demás funcionarios públicos; en el fondo, por lo que peleó una parte del pueblo mexicano, secundado eficazísimamente con la desbordante aprobación de la obra, fue porque el jefe político, impunemente, al apoderarse de terrenos, violaba sin esperanza de remedio el derecho de propiedad; este derecho era igualmente conculcado con la imposición de multas indebidas; que privaban al pobre del fruto de su trabajo; y al rico de parte de su patrimonio".

Así, la reivindicación de las libertades municipales se convierten en punto principal de todos los programas revolucionarios y tema que registran los ideólogos de la época, como Molina Enríquez en su clásica obra "Los Grandes Problemas Nacionales".

b).- El Municipio en los planes revolucionarios.

La importancia de las libertades municipales como -- una de las metas principales del movimiento social mexicano, aparece desde la formulación de los primeros planes -- revolucionarios, que progresivamente fueron precisando la temática de la transformación nacional.

El Partido Liberal.- 1906.

En el "Programa del Partido Liberal y Manifiesto a -- la Nación", formulado en San Louis Missouri el primero de julio de mil novecientos seis por los hermanos Ricardo y -- Enrique Flores Magón, Antonio I. Villarreal, Juan y Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalío Bustamante, precursores de la Revolución y exiliados por el general Díaz, se fija como una de las metas importantes del Partido la "reorganización de los municipios que han sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal" y la "supresión de los jefes políticos", cargo utilizado por el general Díaz para el avasallamiento y nulificación de los municipios.

En esa época -1906- el grupo de precursores de la -- revolución que se esforzaban por crear el "Partido Liberal" recogieron lo mejor de las ideas de los intelectuales mexicanos que, poniéndose del lado de las aspiraciones populares, querían para Mexico una nueva situación política y -- social y se habían agrupado desde 1899 en el "Círculo Liberal Ponciano Arriaga" fundado en la ciudad de San Luis -- Potosí, disuelto mediante la represión de la dictadura en el año 1901, y en el "Círculo Liberal", reorganizado en -- 1903 en la ciudad de México, que promovió las publicaciones de oposición "El Hijo del Ahuizote", dirigido por Juan Sarabia; "Excelsior", por Santiago de la Hoz; y "Regeneración", por Ricardo Flores Magón, que juntos con "El Diario del Hogar" de Filomeno Mata y otras publicaciones, cobijaron e impulsaron en sus páginas la ideología que señalaría el rumbo a la Revolución Mexicana.

El "Partido Liberal" organizó un movimiento revolucionario que debía estallar el 25 de junio de 1908. Hubo algunos levantamientos de poca importancia, como sucede siempre en los comienzos de un descontento nacional, en Chihuahua, Coahuila, y Yucatán; en Valladolid, de este último -- Estado, poco tiempo después, el descontento se dirigió en contra del jefe político que fue sacrificado; el regimen -- contestó con una represión sangrienta al movimiento de --- Valladolid, con el que, de cualquier manera, comenzaba la lucha emancipadora, en esa ciudad, con un carácter netamente municipal.

M A D E R O . - Diciembre de 1908.

Ya sabemos que la acción de Madero fue principalmente orientada al tema político electoral, aunque incluye su libro serias meditaciones sobre el problema social del país. Muchas veces se olvida, en la historia del municipio revolucionario, mencionar a Madero, quien aun en las circunstancias en que manifestó su pensamiento político; la "Sucesión Presidencial" incluyó algunas orientaciones certeras y valiosas en relación al municipio que tienen el mérito de haberse expuesto en un momento en que el tema electoral, a través del cual se pensaba resolver todos los otros problemas nacionales, absorbió el pensamiento político de la época.

Madero no olvidó el municipio, y partiendo del enfoque del proceso político que observaba, formuló su plan de acción. Señaló, en primer lugar, la necesidad de la renovación de los poderes municipales para con esta base poder llevar a cabo la renovación de los gobernadores, de las Cámaras federales y, posteriormente, del Presidente de la República.

Los primeros partidos organizados.- 1909-1910.

Como variante del pensamiento de Madero y en lugar del "Partido Liberal Democrático", cuya constitución propuso en su obra "La Sucesión Presidencial", se organizó "El Partido Democrático" por "profesionistas e intelectuales de prestigio reconocido en la Nación y amigos cercanos del regimen porfirista". El manifiesto del "Partido Democrático", cuyo presidente era Benito Juárez Maza, hijo del prócer, incluía también como objetivo importante "la libertad de los municipios y supresión de los jefes políticos."

Polarizada la lucha política entre reeleccionistas y antirreeleccionistas, con la desaparición de los grupos tibios o intermedios, y después de haber sido designados don Francisco I. Madero como candidato a la Presidencia y Francisco Vázquez Gómez a la Vicepresidencia, por la Asamblea Nacional Antirreeleccionista congregada en la ciudad de México con representantes de todo el país, se dio a conocer el programa de sus candidatos, dentro del que figuraba, en el punto tercero, el "Ensanche y libertad del poder municipal y la abolición de las prefecturas políticas".

En este programa se recogen las ideas de los precursores, del Partido Liberal, de los Flores Magón y aun de los miembros del Partido Democrático que creyeron en la promesa de Porfirio Díaz, de renovar el sistema político de México.

En las ideas de los precursores de la Revolución, -- presentadas orgánicamente en el manifiesto del Partido Liberal de 1906, en la obra "La Sucesión Presidencial de don Francisco I. Madero", en el "Manifiesto del Partido Democrático", desprendimiento del porfirismo que surge a la -- lucha política confiando en las seguridades que el general Díaz había ofrecido; y en la "Asamblea Nacional Antirreeleccionista", en todas estas corrientes políticas, que agrupadas con la ideología y los programas surgidos del clamor nacional en favor de un cambio radical en el sistema de -- gobierno, encontramos la necesidad de enaltecer al municipio y facilitar su libre acción como base democrática de -- la nación.

c).- El Municipio como Bandera de la lucha armada.-

#### El Plan de San Luis (5 de octubre de 1910)

El Plan de San Luis, llamamiento a la lucha armada -- que hiciera Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, -- mencionada como elemento fundamental de la "tiranía que -- los mexicanos no estamos acostumbrados a sufrir, desde --- que conquistamos nuestra independencia", el hecho de que -- "La libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna .

#### El Plan Político Social (18 de marzo de 1911)

Ya iniciada la lucha del pueblo de México por su --- libertad, y al grito de "¡Abajo la dictadura!", "Voto Libre" y "No Reección", el "Plan Político-Social" proclamado por la facción zapatista de los estados de Guerrero, -- Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, el 18 de marzo de 1911, incluye en su punto 6o. la -- "reorganización de las municipalidades suprimidas".

d).- El municipio al triunfo de la revolución y en -- la organización del nuevo Gobierno.

Convención de Generales en la Cámara de Diputados  
(Octubre de 1914)

Al triunfo de la revolución, el señor Carranza en -- su intento de organizar el nuevo gobierno, dirigió el 31 de octubre de 1914, ante la Comisión de Generales que se reunió en la Cámara de Diputados, el mensaje que contiene esenciales reformas sociales y políticas "indispensables -- para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica".

En la enumeración que hace de esas reformas, menciona, en primer lugar, "el aseguramiento de la libertad municipal" como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas y aun señala la necesidad de dar atribuciones --- concretas a los municipios para que por causa de utilidad pública expropian de las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de 500 habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar las edificaciones de escuelas, mercados y casas de justicia.

Inmediatamente menciona don Venustiano Carranza la -- resolución del problema agrario por medio del reparto de -- los terrenos nacionales, de los terrenos que el gobierno -- compre a los grandes propietarios y de los terrenos que se expropian por utilidad pública; a continuación señala los fundamentos de los derechos de los trabajadores para un -- mejoramiento general de la clase obrera.

En estos tres conceptos fundamentales: el municipio, la reforma agraria y el derecho de los trabajadores, mencionados en ese orden, presenta don Venustiano Carranza -- los tres grandes temas legislativos, a que habría de avocarse el constituyente revolucionario.

e).- Elevación del Municipio a la categoría cons----  
titucional.

(Adición al Plan de Guadalupe.- 12 de diciembre de 1914.)

La elevación de la libertad municipal a categoría -- constitucional, aparece por primera vez en las adiciones -- al Plan de Guadalupe, de 12 de diciembre de 1914, redac--- tadas "de acuerdo con el sentir más generalizado de los -- jefes del Ejército Constitucionalista, de los gobernadores de los Estados y demás colaboradores revolucionarios e --- interpretando las necesidades del pueblo mexicano".



Dividida la revolución en constitucionalistas y convencionistas, Venustiano Carranza decide continuar la vigencia del Plan de Guadalupe, que reforma en Veracruz, con objeto de comenzar a impulsar las reformas sociales y políticas desde un gobierno pre-constitucional.

Dentro de estas reformas aprobadas el 12 de diciembre de 1914, se fija que "el establecimiento de la libertad municipal debe realizarse como institución constitucional" y que "al triunfo de la revolución deberán efectuarse las elecciones del ayuntamiento en la mayoría de los Estados de la República, como base para que el Primer Jefe pueda convocar a elecciones para integrar el Congreso de la Unión ante el cual, a su vez el propio Primer Jefe, presentaría todos los proyectos de reforma.

Venustiano Carranza, además del Plan de Guadalupe, redacta decretos de carácter social, de materia agraria, obrera, comunicaciones y civiles.

En relación a la creación y estructuración del sistema municipal nacional, formuló los siguientes proyectos de Ley:

1.- "Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución General de la República, relativa al Municipio Libre" en virtud de la cual obliga a los Estados a establecer el municipio libre "como base de su división territorial, y de su organización política; y se establece que el municipio "sería administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado".

Según el licenciado Florencio Barrera Fuentes, en su tesis "Historia y Destino del Municipio en México", Carranza "satisfacía las necesidades del momento y substituía transitoriamente la falta de una legislación municipal pero fundamentalmente anuncia por primera vez un principio revolucionario: el municipio libre.

2.- "Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios"

3.- "Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios".

4.- "Ley sobre la organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California".

5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes de parte de los ayuntamientos de la República para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc."

Acción municipalista del grupo convencionista.- 11 de enero de 1915.

La Convención, instalada en la ciudad de Aguascalientes, por una de las dos facciones en que se divide la revolución, también señala la meta de la organización municipal y la toma como bandera, su presidente, Eulalio Gutiérrez, declara:

"La libertad municipal se basa en la democracia y uno de los ideales, quizá el principal de la revolución triunfante, ha sido la restitución de la libertad de los municipios, y con ella, la de los bienes y rentas propias de las mismas corporaciones", y deroga la Ley de 23 de marzo de 1903, con la que el Presidente Díaz arrebató los bienes de su hacienda a los municipios del Distrito Federal, restituyéndose así a estos ayuntamientos sus bienes propios, impuestos y rentas de que disfrutaban antes de la vigencia de la ley suprimida.

f).- Otras disposiciones de Carranza, de contenido municipal realizadas en la época pre-constitucional (1916)

Por decreto de 8 de marzo de 1916, se faculta al gobierno del Distrito para nombrar ayuntamientos provisionales en las municipalidades del Distrito Federal, a fin de crear esas municipalidades.

Con esto cesaba la época de los prefectos políticos.

El 4 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza instaló los ayuntamientos provisionales y las diversas municipalidades del Distrito Federal, con excepción del municipio de la capital, restituyéndoles los mismos bienes y caudales que les pertenecían.

La tendencia municipalista fue uno de los resortes -- de la Revolución desde la época de los precursores, y es -- también una de las más importantes ideas en los programas -- de la Revolución en el manifiesto del Partido Liberal; en -- el programa de Madero como candidato a la Presidencia de la República; en el Plan de San Luis, llamamiento a la lucha -- armada y en los diversos planes en que se dividió la pro-- gramática revolucionaria, consecuencia del surgimiento de -- las facciones en lucha.- La gran cristalización del pensa-- miento revolucionario la realiza don Venustiano Carranza, -- al reunir el constituyente y dar forma jurídica definitiva -- al Estado Mexicano actual, institucionalizando al movimien-- to armado.- En la Constitución, meta jurídica de la Revo-- lución, será recogido el pensamiento municipalista, dando -- lugar a uno de los temas que más movieron el interés de los diputados constituyentes y que originó los más enconados -- debates de la magna Asamblea.

(Véase Bibliografía, punto 4 de esta Tesis)

#### 6.- EL CONSTITUYENTE DE 1917.

Don Venustiano Carranza, al hacer entrega de su pro-- yecto de Constitución, en lo que respecta al Municipio, --- expresó lo siguiente:

"El Municipio independiente, que es sin disputa una -- de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la-- base del Gobierno Libre, conquista que no sólo dará liber-- tad política a la vida municipal, sino que también le dará-- independendia económica, supuesto que tendrá fondos y recur-- sos propios para la atención de todas sus necesidades, sus-- trayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario -- han demostrado los gobernadores,.....

La Segunda Comisión de Puntos Constitucionales, en la sesión de 20 de enero de 1917 (Tomo II, pág. 504) presen-- tó el siguiente dictamen:

"Ciudadanos Diputados:

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras institu-- ciones y que la debilidad de sus primeros años los haga --- víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comi-- sión ha estimado que deben ser protegidos por medio de dis-- posiciones constitucionales y garantizarles su Hacienda, --

condición "sine qua non" de vida y su independencia, ----  
condición de su eficacia".

La fracción II (del artículo 115 constitucional) fue duramente atacada, cuando se discutía en el Congreso Constituyente.- El pro y el contra se resume en las siguientes exposiciones:

La del señor Jara, miembro de la Comisión que fundó - el dictamen, como se ve a continuación:

".....No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como a pueblos, así como a entidades en general, hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de -- los presupuestos ha sido por los Estados, por los Gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra al Municipio -- se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignifi-- cante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque - sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuida-- do de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño, que esté consti-- tuida por sus tres poderes....."

".....Los municipios, las autoridades municipa--- les, deben ser las que estén siempre pendientes de los dis-- tintos problemas que se presenten en su jurisdicción, pues-- to que son las que están mejor capacitadas para resolver -- acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y - están, por consiguiente, en mejores condiciones para distri-- buir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos - del propio municipio en las obras de más importancia; en - las obras que den mejores resultados, en las que más necesi-- ten, en fin, en aquel municipio....."

".....Si damos por un lado la libertad política, - si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de -- tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la res--- trinjamos por otra; no demos libertad política y la restrin-- jamos hasta lo último la libertad económica, porque la pri-- mera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada-- en nuestra Carta Magna con un bello capítulo y no se lleva-- rá a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el - pleno consentimiento del Gobierno del Estado....."

El C. Martínez Escobar:

"¿Cuál es la libertad económica municipal?, pues queda al arbitrio completo de lo que disponga la Legislatura del Estado, y es por eso que en estos momentos me rebelo contra la fracción II (se refiere al artículo 115 Constitucional) - de este artículo, porque trata de mutilar la libertad del municipio que la quiero, que la anhele, ya que yo desearía un verdadero poder municipal con todos los caracteres --- constitucionales de un poder, y que aquí, en el fondo de -- estas libertades aparece palpitante la intervención completa del Estado sobre el Municipio; de manera que la libertad municipal viene a ser perfectamente estrujada y mutilada - por esa intervención del Estado mismo en la libertad municipal....."

El C. Zepeda Medrano:

"¿De manera que se establecerá el municipio libre, -- ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, señores, dándole su hacienda con toda su libertad. El Municipio libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio en hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, des de ese momento el Municipio deja de subsistir....."

".....De manera que si nosotros establecemos la -- independencia municipal y dejamos al Municipio la tarea de recabar todas las contribuciones es indispensable, es necesario cambiar el sistema de la clasificación de las contribuciones....."

(Sesión del 29 de enero de 1917, página 768. No habiendo sido aprobado el dictamen, se presentó uno nuevo sobre la fracción II del artículo 115, en los siguientes términos:)

"Ciudadanos diputados:

Habiendo sido retirada por esta Comisión, el párrafo II del artículo 115, se presenta ahora a la consideración de vuestra soberanía, un nuevo proyecto de ley que garantiza la libertad municipal, tomando en cuenta las consideraciones siguientes:

La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del Municipio, no dar éste constitucionalmente recursos propios, es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin que a este respecto se propone la ley.

Si el Municipio dependiera económicamente del Estado, éste tendrá la primacía y aquel le estará siempre sometido.

Es un principio sociológico que todo problema relacionado con el económico debe comenzar por la solución de esta última frase, y si no se hace así el régimen económico se impone y destruye las soluciones que se hayan dado a los demás aspectos de la cuestión.

Establecido que el Municipio debe de tener independencia económica, es preciso darle algunos recursos legales lo más eficaces posible, para que, cuando esa libertad se vea atacada, tenga alguna defensa.

Siendo muy difícil y peligroso hacer una enumeración de los ramos municipales, debe adoptarse un precepto que comprenda todos esos ramos de una manera genérica.

Dejados al Municipio los ramos municipales, es muy probable que tenga ya algunos recursos, pero con el objeto de hacer la situación de ellos más benéfico, el Estado deberá entregar al Municipio una cantidad tomada de las contribuciones que el mismo Estado recaude en la municipalidad respectiva. Esto parece de justicia; y en cuanto a la cantidad a que debe ascender esa parte que el Estado entregue al Municipio, ha parecido conveniente a la Comisión que no sea inferior al diez por ciento, lo cual, junto con los ingresos propios de los ramos municipales, será indudablemente bastante para que los ayuntamientos tengan una vida económica más desahogada que hasta la fecha.

Como la nueva organización municipal puede echar, casi es seguro que echará, sobre los ayuntamientos, cargas como la instrucción y algunas otras que hasta la fecha no han tenido y como estas cargas variarán según los Estados, debe establecerse, de un modo general, que los estados estarán obligados a dar a los ayuntamientos recursos bastantes para cubrir esas nuevas cargas. ¿Esto sin tocar los recursos de que se hace antes mención? ¿Se trata de cargas nuevas y debe hacer ingresos nuevos?

Por lo expuesto, la Comisión se permite proponer a la aprobación de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto para el párrafo II del artículo 115:

"II.- Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:

1o.- Ingresos causados con motivo de servicios públicos que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

2o.- Una suma que el Estado integrará al Municipio -- y que no será inferior al diez por ciento del total de lo -- que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la --- riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

3o.- Los ingresos que el Estado asigne al Municipio -- para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que -- por la nueva organización municipal pasen a ser resorte del Ayuntamiento y no sean de los establecidos en la base la. -- de este inciso.- Estos ingresos deberán ser bastantes ---- a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

Si con motivo de los derechos que concede a los Municipios este artículo surgiere algún conflicto entre un municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la Legislatura respectiva, quien oirá al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurren a las sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no vo to.

Si el conflicto fuese entre la Legislatura y el Municipio conocerá de él el Tribunal Superior de Justicia del Estado en la forma que establece el párrafo anterior.

En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad."

Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 28 de enero de 1917.- Paulino Machorro Narváez.- Arturo Méndez.

"Voto particular que sobre la fracción II del artículo 115, formulan los CC. diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, miembros de la Segunda Comisión.

"CC. Diputados:

La Segunda Comisión de "Constitución", ha estimado -- conveniente presentar a vuestra consideración las dos soluciones que ha contenido en su seno la cuestión municipal, -- para que se resuelva en definitiva por esta honorable Asamblea, la más acertada al interés público".

La libertad municipal, fundada en la libre disposición de la hacienda del Municipio, es seguramente el único principio para dar vida a las nuevas instituciones y las diferencias suscitadas cuando la discusión del primer dictamen, acreditan que la total libertad es deseada por todos los señores representantes, y que solamente variaba el concepto de la manera de hacer efectiva dicha libertad"

Habiendo sido rechazado el primer dictamen de la Comisión, el presente voto particular contiene el primer dictamen con las correcciones sugeridas por la discusión, de tal manera que pueda decirse que consagrándose la libertad del Municipio, quitando la facultad de la corte para intervenir en las cuestiones municipales, y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones, es de aprobarse por esta honorable Asamblea, el precepto relativo, en los siguientes términos

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del por ciento que asigne el Estado a cada Municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el Municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la Ley respectiva".

Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 29 de enero de 1917.- Hilario Medina.- Heriberto Jara.... (Sesión del 29 al 31 de enero de 1917) (Tomo II, página 816).

El C. Jara;

"No hemos pretendido hacer triunfar a fuerza nuestro voto particular, y creo que la comisión tampoco tiene empeño en sacar adelante su dictamen; únicamente consecuentes con las ideas expuestas aquí, sobre el particular, creemos que la libertad municipal no la pueden tener en realidad los ayuntamientos, no podrán gozar de su libertad sin esa base de una libertad económica efectiva.- Si van a estar los municipios sujetos a lo que imponga el Estado, no se le dice también que pueda gozar de libertad hacendaria, sino que de alguna manera se deja al Estado que disponga de las rentas del municipio, dándole lo que quiere, los municipios quedarán en las mismas condiciones en que han estado hasta la fecha. Si el general Calderón se empeña -



en sostener su criterio hacendario, respeto su opinión, --- pero debo decir que tiene la misma tendencia que regular--- mente manifiestan todos los que se encierran en el criterio que da el desempeño constante de determinada ocupación profesional. El ha estado manejando negocios hacendarios desde hace tiempo, y cree que los municipios por lo que respecta a sus fondos, no pueden regirse por otras bases que no sean usadas hasta la fecha. Eso es todo; no quiere romper con ese arcaísmo, y las innovaciones que proponemos les --- parecen extrañas y extravagantes, pero hay que fijarse bien en la forma como presentamos nuestro voto; allí no señalamos porcentaje, no ponemos un cartabón fijo, decimos sencilla--- mente: el municipio administrará libremente su hacienda, -- señalándose las contribuciones municipales que sean suficien--- tes para las atenciones de sus diversos ramos. Allí está -- la cuestión: queremos que haya una base para que el Estado no tenga sujeto al municipio, porque en esas condiciones -- hay que tenerlo presente, cuando un Estado no quiera darle libertad a sus municipios, basta con que la legislatura les pónga taxativas, basta con que el Ejecutivo inicie determi--- nadas medidas, y que sean aprobadas por el Congreso local -- para quitar su libertad a sus municipios. No se puede ob--- tener libertad política, libertad administrativa ni ningun--- na clase de libertad, a base de aire: se necesita tener la libertad a base económica".

El 20 de abril del mismo año se concede a los Municipios de toda la República el usufructo de los bienes inmuebles nacionalizados de acuerdo con la Ley de 12 de julio de 1859.

A partir de la Constitución de 1917 se nota la ten--- dencia del Gobierno Federal para conceder participación en los impuestos federales a las Entidades y Municipios, a --- fin de fortalecer su Hacienda y así vemos las participaciones que se conceden en materia de producción de petróleo a los municipios.

#### 7.- PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL DE 10 DE AGOSTO DE 1925.

Al efectuarse la Primera Convención Nacional Fiscal -- que se inauguró el 10 de agosto de 1925, el señor Presidente de la República hizo notar que uno de los mayores obstáculos que se oponían en la República al establecimiento de un nue--- vo regimen económico mejor, y más de acuerdo con los postu---

lados contemporáneos, a la creación de la unidad económica-nacional, cuya existencia es necesaria y a la estabilización y desarrollo de un sistema eficaz para el aprovechamiento de nuestras riquezas naturales, era el régimen fiscal vigente en aquella época, basado fundamentalmente en los impuestos indirectos.

Al referirse a los defectos del sistema fiscal, consideraba que las diferencias de cuotas, de reglamentación de plazos y épocas de pago y a la existencia de más de cien impuestos municipales distintos, como resultado de que cada Entidad establecía su propio sistema de tributación con independencia del Gobierno Federal, y como los objetos del impuesto eran los mismos y como no había un plan concreto y definitivo de limitación entre la competencia federal y las competencias locales para crear impuestos, esto hacía imposible el progreso económico de la Nación.

Al delinear el Ministro de Hacienda en la inauguración de la Convención, se señaló que era indispensable analizar la productividad de los impuestos tanto federales, locales como municipales, las necesidades de la Federación; de los Estados y de los Municipios, según sus presupuestos y la formación de un plan de arbitrios para fijar la distribución de ellos, de la administración de los mismos y de sus productos.

Poco estudio se hizo de los ingresos e impuestos municipales, pero en el capítulo de "Concurrencia y Reformas Constitucionales", se aprobó la adición de la fracción III del artículo 117 de la Constitución General de la República estableciendo que el Gobierno Federal proporcionaría a los gobiernos locales y municipales, estampillas reselladas con el nombre de cada Estado y Municipio, para que tales estampillas con la contraseña legal correspondiente, se empleara en el cobro de las participaciones que dichas entidades deberían tener en los impuestos federales.

También se recomendó en la base sexta que los ingresos municipales deberían destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad.

En el proyecto de Reformas Constitucionales de 1926, presentado por el Presidente de la República, Sr. Plutarco-Elías Calles, a la consideración del Congreso de la Unión, figuraba el principio de que en los impuestos, tasas o derechos que se establecieran sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el ar-

título 27 constitucional, en el impuesto sobre el incremento no ganado sobre el comercio interior y sobre la industria, y sobre los productos agrícolas, silvestres o cultivados, - comunes a dos o más estados que estableciera la Federación, así como en el impuesto sobre sucesiones y donaciones participarían la Federación, los Estados y Municipios en la proporción que el Congreso de la Unión determinara (base sexta transitoria).

Igualmente se establecía que al establecerse la cédu la del impuesto sobre la Renta sobre el producto de la ---- propiedad edificada, el rendimiento obtenido por este concepto se aplicaría por mitad a los Estados y Municipios, -- los cuales deberían suprimir todo gravamen a capital invertido en construcciones y mejoras territoriales.

En la base quinta, se fijaba como derecho privativo - de los municipios el aprovechamiento de los impuestos o derechos sobre los servicios municipales y las concesiones -- que dieran dentro de su competencia.

En la base octava se daban reglas para que en el caso de que en los productos de un impuesto tuvieran participación la Federación y los poderes locales, el cobro de la parte correspondiente a éste sería por sus propias autoridades pero la determinación del Impuesto correspondiente -- se haría con la colaboración de las otras autoridades.

En la base décima, inciso a) se establecía que correspondía a los municipios percibir íntegramente los impuestos que gravaran los servicios públicos municipales.

En el inciso b) se establecía que los municipios participarían del impuesto territorial en una proporción no -- menor del veinticinco por ciento de su monto, y en la base c) se fijaba que cuando se pretendiera gravar alguna otra - fuente de riqueza para reportar rendimientos al Estado y - a los Municipios, debería establecerse un solo impuesto --- señalándose en la Ley la proporción en que uno y otros participarían al producto obtenido.

Son de mencionarse las siguientes consideraciones --- que hacía el Ejecutivo Federal al presentar este proyecto:

"Cima y término de la organización económica de un - país, y regidos, por tanto, por principios a cuya lógica -- debe ajustarse el legislador los sistemas de impuestos no - pueden constituir formaciones arbitrarias, sino que han de

organizarse de manera que sus rendimientos sean bastantes para que las comunidades económicas obligatorias, la Federación, los Estados y los municipios dentro de la República, atiendan a las funciones que les corresponden y satisfagan sus necesidades, y además, han de gravar a cada ciudadano, proporcionalmente a su capacidad contributiva, tanto como sea necesario para que se realice la suficiencia dicha".

"Por otra parte, el Estado moderno ha acrecentado formidablemente su actividad, y en la civilización contemporánea es una nota característica también la siempre creciente complicación de las relaciones económicas engendradas por la gran industria y sus vastas y diversas explotaciones, las nuevas formas de riqueza, la lucha de clases, etc. Dentro del juego de esta complicación, las rentas de los ciudadanos se diferencian cada vez más y más, no sólo cuantitativamente, o sea en cuanto a su monto, sino cualitativamente, es decir en cuanto a las condiciones de su adquisición y consumo".

"Y como, al mismo tiempo, el establecimiento y percepción de los impuestos -aparte de sus fines sociales-, sólo deben autorizarse siempre que exista una relación correcta entre el valor que tienen para la vida nacional las prestaciones del Estado y el costo que representan para las economías privadas, fácilmente se comprende -dada la complicación de las relaciones referidas- que la capacidad contributiva de los ciudadanos y el suficiente producto de los impuestos sólo podrán alcanzarse con una coordinación metódica de las distintas categorías de tributos y una organización sistemática de dichas categorías. De otro modo, ni se obtienen los debidos productos fiscales, ni se alcanza proporcionalmente la capacidad económica de los contribuyentes, ni se logra el fin social del impuesto, sino que, al contrario, los gravámenes irregulares y absurdos, rompen la correcta correspondencia entre el producto fiscal y su costo de percepción y oponen un obstáculo al desarrollo nacional, como lo demuestra tanto la experiencia de esta República, como la de otras uniones, de Estados, por ejemplo, la de Norteamérica, preocupada ya por esos mismos hechos".

"Por otra parte, los progresos de la técnica durante el siglo XIX, al crear la gran industria, concentrándola, y el gran comercio, complicando las relaciones económicas, han acrecentado fabulosamente el volumen de éstas, por efecto de la supresión de las distancias a través del telégrafo y de la rapidez de transportación mediante los ferrocarriles,

el automovilismo y la aviación; las bolsas comerciales procuran un ajuste entre la producción y el consumo y el crédito y la organización jurídica y financiera reviste formas complejas y de enorme desarrollo. Dentro de tal situación cada país en concurrencia con las otras naciones, aspira a constituirse en una sola unidad económica y a que, en consecuencia, una norma única se establezca dentro de su jurisdicción."

"Ante los fenómenos expuestos, la uniformidad en los sistemas de tributación no es solamente el problema de esta época de reajuste de valores morales y económicos, sino también el postulado que emana de la corriente de la historia, a cuyo margen el derecho de cada época, acondicionado por las circunstancias especiales de su tiempo, sólo representa una etapa que habrá de ceder el paso a la etapa siguiente. Y así, el regimen de la concurrencia de poderes legislativos en los campos de imposición, implantado antes de la continuada serie de inventos y de transformaciones económicas del Siglo XIX, ha de menester urgentemente de reformas radicales, para que la nueva organización se adapte a las exigencias de lo presente, cuyo primer imperativo exige no abatir con el desorden y la anarquía las fuentes de producción en que debe residir la fuerza de la unidad económica nacional".

"El Ejecutivo de mi cargo, de conformidad con todo lo expuesto, y, además, con la tendencia de la Primera Convención Nacional Fiscal reunida en agosto del año próximo pasado e integrado por delegados de los gobiernos de los Estados y del Gobierno Federal-- considera necesario uniformar los sistemas de impuestos existentes en la República, siguiendo para ese efecto un plan de distribución de rentas en el cual se atribuyen privativamente al Poder Federal los impuestos que deben corresponderle exclusivamente ya sea por la necesidad de no romper con la situación existente, ya por el interés de nuestra nacionalidad y de nuestra unidad económica, ya por la amplitud de la base de tributación o la mayor capacidad de las autoridades dichos impuestos; se reservan otros tributos exclusivamente a los poderes locales, y otros más --aún cuando establecidos privativamente por la Federación-- se repartan en su producto con los Estados, a fin de asegurar a éstos la suficiencia de sus recursos; y afirmar así el espíritu de la reforma en el sentido de que cuando se atribuye privativamente a la federación la facultad de legislar sobre ciertos tributos, se quiere, más bien unidad en la forma y en el criterio de la administración que exclusivismo en el aprovechamiento del impuesto."

Este Proyecto de reformas constitucionales no llegó a ser discutido por el Congreso de la Unión, en virtud de haber sido retirado por el Ejecutivo Federal.

8.- SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL DE 20 DE FEBRERO DE 1933.

En el año de 1933 (20 de febrero), se reunió la Segunda Convención Nacional Fiscal convocada por el Gobierno Federal.

En esta reunión, al tratar de los impuestos al comercio e industria en la base segunda, se estableció que la recaudación del impuesto correspondería a los estados o a los municipios, según la conveniencia de su control sobre los causantes respectivos.

El producto del Impuesto se distribuiría entre Estados y Municipios en relación con sus necesidades, procurando hasta donde estas necesidades lo permitieran, que cada quien -Estado y Municipio- aprovechara exclusivamente el producto de los impuestos que recaudara.

La determinación del impuesto para cada causante debería hacerse por Juntas Calificadoras integradas por representantes del Gobierno Federal de los estados y municipios y de los causantes.

Dentro de este impuesto debían incluirse todos los impuestos locales y municipales sobre toda clase de actividades comerciales e industriales, suprimiéndose por lo tanto todos los impuestos especiales sobre el comercio, con determinados artículos.

En la base novena se recomendaba la repartición del rendimiento de los impuestos generales al comercio y a la industria entre los estados y municipios atribuyendo fundamentalmente a estos últimos el producto del gravamen sobre los negocios de desarrollo enteramente local.

La Federación participaría en proporción a los impuestos que debería suprimir.

Inmediatamente que se realizara esta conclusión, deberían concederse a los estados y municipios una participación fija en el rendimiento total del Impuesto sobre la Renta, debiendo hacerse los primeros ensayos a partir del año de 1934.

En el capítulo de conclusiones sobre los impuestos -- especiales al tratarse de los impuestos sobre los recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la nación aunque se reconocía el carácter federal de ellos, se consagraba una participación y al efecto se decía:

"El campo de estos impuestos debe corresponder indudablemente a la Federación por el hecho de existir un interés económico nacional en la explotación adecuada de los -- recursos; pero es natural y equitativo que sus rendimientos se compartan con los Estados y Municipios, tanto por formar estas entidades la nación misma, cuanto por la cooperación ineludible de ellas en la exacción de los impuestos referidos."

Como conclusiones adicionales se aprobó la supresión de las Juntas de Mejoras Materiales y la entrega directa -- de los municipios de la participación establecida en la Ley del Impuesto sobre Fondos Mineros.

Tratándose del capítulo de "Concurrencia y Reforma -- Constitucionales" en materia de legislación, se hicieron -- las siguientes recomendaciones:

"Establézcase como principio que la determinación, -- administración y recaudación de cada impuesto debe encomendarse a una sola autoridad que sea la misma a quien corresponde el aprovechamiento del gravamen."

"En los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, encomiéndose la determinación del gravamen a una sola de ellas, reconózcase a las otras una participación conveniente en el rendimiento y establézcase una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto".

#### 9.- PROYECTOS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1936.

Durante la gestión presidencial del señor General Lázaro Cárdenas, se redactó nuevo proyecto de Reformas Constitucionales para delimitar los campos impositivos de la Federación, de los Estados y los Municipios y dar cumplimiento a las conclusiones de la Segunda Convención Nacional --- Fiscal.

El proyecto fue sometido a la consideración particular de los gobernadores de los Estados, del cual se toman las siguientes exposiciones:

"III.- En la iniciativa de 1926, por considerarse --- peligroso atribuir exclusivamente y en normas legislativas-inflexibles, algunos impuestos a la Federación y otros a -- los estados y a los municipios, en las disposiciones transi torias se propuso esa delimitación que se consideraba ----- susceptible de modificarse en el futuro, y quedó proyectado que la Convención Nacional Fiscal nacería y funcionaría --- dentro del sistema constitucional como organismo permanente coordinador".

"Con el criterio diverso, en la iniciativa que someto al examen del Congreso de la Unión, propongo la atribución-definitiva de algunas contribuciones al Estado Federal, a - los Estados miembros y a los municipios, porque considero - determinados impuestos, por tener ya en estos momentos un-- destino exclusivo al Gobierno de la República, que deriva - de la Constitución misma, no deben dejar de ser privativa-- mente federales, y porque otros por su propia naturaleza -- como después lo demostraré, deben ser sólo de la Federación o de los Estados o de los Municipios.

"Sin duda es por este primer motivo, conveniente de-- jar dentro del marco de atribuciones de los poderes federa-- les la regulación legislativa de los tributos sobre la renta, para que el Gobierno Nacional, cuyos intereses son pre-- ferentes a los locales, quede en aptitud de aumentar dichos gravámenes como recurso corrector de una ocasional e impre-- vista elevación de sus gastos sobre sus entradas."

"Además funda la facultad privativa de la Federación-- en el impuesto sobre la renta el importante argumento ya -- expresado en la iniciativa de 1926, de que "Un impuesto so-- bre la renta tiene menos probabilidades de éxito a medida - que más se restringe la base del impuesto, lo cual es debi-- do a que la renta de los contribuyentes, y, sobre todo, de-- los contribuyentes de mayor capacidad, no tiene una cone--- xión necesaria con la localidad en que habitan, sino que -- proviene de fuentes de riqueza ubicadas en distintas partes de la República. Sólo el Poder Federal, por consiguiente, - está capacitado para legislar con acierto sobre ese impues-- to, para controlarlo, así como para resolver los distintos- conflictos que su administración hace surgir".



"Sin embargo, contrariamente a lo propuesto en la --- iniciativa anterior, deben los Estados, Distrito Federal, --- territorios y ayuntamientos, participar en el rendimiento --- de ese arbitrio público porque al fijarse la competencia --- privativa en tal materia, diversos estados miembros verán --- extinguirse ingresos que por ese concepto actualmente ob--- tienen, máxime si se agrega en el futuro a las cédulas del --- impuesto sobre la Renta, la de Propiedad edificada cuyo --- rendimiento, casi en su totalidad, deberá corresponder a las entidades federativas."

".....Solución idéntica que impone respecto a los gravámenes fiscales sobre los recursos naturales que pertenecen a la Nación, como son los impuestos sobre producción de metales y compuestos metálicos, sobre producción de sal, sobre producción de petróleo, sobre el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal y sobre pesca y buceo. Si el dominio sobre los recursos naturales es federal, también debe serlo privativamente la legislación que los grave, porque en estos casos los impuestos tienen aspectos de productos que a la Nación corresponden para compensarla --- de la apropiación individual de bienes que le pertenecen y porque sólo ella puede adecuadamente proteger los intereses generales por medio de leyes que obliguen a una explotación mesurada y prudente de recursos sobre los que tiene plena propiedad".

Las entidades federativas y los municipios deben, --- por claras razones, participar en los impuestos sobre recursos naturales cuando la explotación se haga dentro de --- los límites de sus respectivas circunscripciones territoriales".

".....Se agrega, en seguida, la facultad privativamente federal para establecer tributos especiales que gravan la producción industrial que por su importancia se localiza en varias entidades federativas, lo que requiere una legislación homogénea, que sólo puede expedir con efectos saludables el Congreso de la Unión para impedir que la industria quede más gravada en unos estados que en otros, lo que origina una emigración artificial de los primeros hacia los segundos, en ocasiones contrariamente a lo que aconsejaría una prudente política industrial, interesada en --- acercar los centros productores a los de consumo o a las --- regiones en que la materia prima puede obtenerse con menos costo, o en buscar favorables condiciones climatéricas, --- o, en una palabra, en hacer más barato y mejor el producto.

La necesidad de eliminar la competencia local en esos ----- impuestos, se ha sentido con gran precisión al dictarse --- en las leyes federales reguladoras de los impuestos especia les, sobre la gran industria, preceptos que ofrecen parti-- cipaciones en sus rendimientos a estados y municipios a --- cambio de que no impongan cargas fiscales sobre las mismas fuentes "

"Los impuestos de que se trata y que conviene federa lizar, son los actualmente establecidos sobre energía eléc trica -que ya la fracción X del artículo 73 sustrae de la - esfera de competencia estatal-, gasolina y otros productos derivados de petróleo, ferrocarriles y empresas de transpor te de jurisdicción federal, hilados y tejidos, azúcar, ce-- rillos y fósforos, tabacos, alcoholes, aguardientes y mie-- les incristalizables, aguamiel y productos de su fermenta-- ción y cerveza. Sobre ninguno de ellos podrán, en conse--- cuencia, legislar los congresos de los estados, aun cuando por razones notorias de equidad, se hace participar en los mismos a las entidades federativas y a los ayuntamientos,-- con excepción del impuesto que grave los ferrocarriles y -- empresas de transporte de jurisdicción federal."

"El primero de los impuestos que con exclusión de --- otras competencias se asigna a las entidades federativas, - es el impuesto sobre la propiedad territorial, que no obs-- tante el regimen de concurrencia tributaria, ha sido siem-- pre local. El Congreso de la Unión no ha establecido gra-- vámenes sobre la tierra, a pesar de que no existe un obs--- táculo constitucional para hacerlo. Este hecho demuestra - en forma inequívoca que a la naturaleza de ese arbitrio --- conviene una administración regional que los maneje pruden-- temente con un exacto conocimiento del valor y de la pro--- ductividad de la tierra. Tendencia torpemente centraliza-- dora sería la de desconocer en el proyecto la fuerza de la tradición y las razones que conducen a su subsistencia."

"Artículo 2o.- Se reforma como sigue, la fracción II- del artículo 115 de la Constitución Federal vigente:

"II.- Los municipios administrarán libremente sus ha ciendas, la cual se formará de las participaciones que se - les señalen de conformidad con el artículo 131, y de los de más arbitrios que establezcan las legislaturas de los esta dos dentro de los límites de su competencia. Los ingresos de los municipios, en todo caso, serán los suficientes para atender a las necesidades municipales....."

"Artículo 131.- El regimen tributario de la Federación, de los estados, Distrito Federal, Territorios y de los municipios, se ajustarán a las bases siguientes:

I.- Es facultad privativa de la Federación, establecer contribuciones:

.....

II.- Sobre la renta.

III.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27.

.....

V.- Especiales sobre:

- a).- Energía eléctrica,
- b).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo,
- c).- Ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción federal.
- d).- Hilados y tejidos.
- e).- Azúcar
- f).- Cerillos y fósforos.
- g).- Tabacos
- h).- Alcoholes, aguardientes y mieles incristalizables.
- i).- Aguamiel y productos de su fermentación.
- j).- Cerveza;

VI.- Sobre juegos, loterías y rifas.

VII.- Sobre maderas y bosques.

.....

Los Estados, Distrito Federal, territorios y municipios, participarán en el rendimiento de los impuestos a que se refieren los incisos II, III, V, VI y VII, con excepción del impuesto sobre ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción federal. También tendrán participación en el rendimiento del impuesto sobre sociedades de seguros.

2a.- Es facultad privativa de los estados, Distrito Federal y territorios federales establecer contribuciones.

.....

Los estados concederán una participación en el rendimiento del impuesto territorial, a los municipios que se encuentren dentro de su jurisdicción.

3a.- Son arbitrios que corresponden privativamente a los municipios, los que se establezcan:

I.- Sobre diversiones y espectáculos públicos;

II.- Sobre servicios públicos y concesiones municipales.

III.- Sobre comercio ambulante;

IV.- Sobre el incremento no ganado de los predios urbanos.

.....

10.- TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL DE LO DE NOVIEMBRE-DE 1947.

La Tercera Convención Nacional Fiscal se reunió el 10 de noviembre de 1947 y en los diversos temas que abordó, trató con frecuencia, los ingresos que deberían corresponder al municipio.

Para comprobarlo haremos un recordatorio sintético de sus conclusiones respectivas:

I.- En materia de Comercio e Industria recomendó la supresión de los impuestos especiales reemplazándolos por un impuesto inicialmente sobre ingresos en función de ventas comerciales, cuyos rendimientos debería repartirse entre los estados y municipios;

II.- Los impuestos especiales sobre determinadas actividades comerciales e industriales, especialmente los que se establecieron sobre la explotación de los recursos naturales deberían consagrar el derecho de las entidades y municipios a una participación que debería considerarse como la compensación legítima por la abstención legal de estas entidades para imponer gravámenes sobre estas fuentes. ----

Los ingresos que se obtuvieran, se distribuirían en tres -- porciones fijas: una para la Federación, otra para las enti -- dades federativas y municipios y una más, con la que se --- constituiría un fondo de reserva, para ayudar a cualquier - entidad federativa que sufriera un déficit o desequilibrio -- en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico - de las entidades que lo necesitaran;

III.- Los impuestos sobre la agricultura y la gana--- dería deberían ser considerados como transitorios y com--- plementarios del impuesto predial, para irse suprimiendo -- conforme fuera avanzando la catastración y en su rendimien- to deberían tener participación los municipios;

IV.- En los impuestos sobre la propiedad urbana y rús tica se consideró conveniente asignarlos a los estados, -- quienes deberían otorgar a los municipios una participación en el rendimiento del impuesto, en atención a que por su -- naturaleza son de carácter local y queda dentro de la jurisdicción de los municipios, debiendo tomarse en cuenta que - el contribuyente considera que paga ese impuesto a cambio - de los servicios municipales que se le prestan, especial--- mente tratándose de propiedad urbana;

V.- En los impuestos sobre productos de la inversión- de capitales se recomendó abolir los impuestos locales y - municipales a cambio de la participación que sobre un gra-- vamen único debían tener tanto la Federación, como los es-- tados y los municipios;

VI.- En los impuestos sobre sueldos y salarios se hi- zo igual rëcomendación o sea el establecimiento de un solo- gravamen con participación de la Federación, de los Estados y de los Municipios, y

VII.- De particular interés es el dictamen de la Co-- misión denominada "DE DERECHOS POR SERVICIOS PUBLICOS MUNI- CIPALES" que en su parte relativa se expresaba en los tér-- minos siguientes:

"Conforme al censo de 1940 de la Dirección General de Estadística, los Estados Unidos Mexicanos están divididos - en 2,325 Municipios, en los cuales no existe uniformidad -- para el establecimiento de gravámenes municipales".

"En general, no sólo hay concurrencia de todos los -- estados y municipios, sino que el ingenio de los legisla---

dores y de los hacendistas municipales ha encontrado la posibilidad de establecer gravámenes a veces anticonstitucionales, y antieconómicos en otras ocasiones, señalando además, procedimientos viciosos para el cobro. La única tendencia inalterable y bien definida, consiste en que para cada municipio, los congresos de los estados gravan, sin duda por iniciativa de los ayuntamientos, a aquellos artículos de producción local sobre los cuales pueden conseguirse arbitrios, sin conceder importancia a la situación económica de la República, ni a los demás impuestos que ya afectan a las industrias que se encuentran dentro de su jurisdicción".

"Ante esta anarquía (salvo muy contadas excepciones) llega uno al convencimiento de que los legisladores de los estados, que son las autoridades encargadas de aprobar los ingresos municipales, no se han preocupado por la uniformidad ni de impedir la creación de arbitrios anticonstitucionales y antieconómicos en algunos casos".

"Todavía, con el objeto de arbitrarse fondos para el sostenimiento de los organismos municipales y bajo el pretexto de cobrar el impuesto sobre el comercio ambulante, especialmente en los municipios rústicos, se ha venido desarrollando una verdadera caza de vehículos o de bestias de carga y hasta de pobres indígenas que transportan sus mercancías".

"El artículo 117 constitucional, que por ser tan ampliamente conocido se considera inútil transcribirlo, al hablar de que los estados no pueden gravar el tránsito de personas o cosas, ni gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera, ni establecer impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales o requiera inspección o registros de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía, parece ser que se ha olvidado completamente, o que en ocasiones se pretende interpretar en el sentido de que los estados no pueden hacerlo, pero sí los municipios".

"El número de municipios existentes en cada Estado de la República no obedece a reglas uniformes, es decir, que no es el número de habitantes, ni la extensión de la tierra, ni la riqueza de determinados núcleos de población que ha hecho erigir los municipios; y así vemos, por ejemplo, que entidades muy extensas, como Chihuahua y Sonora, cuentan, la primera con 64 municipios y la segunda con --

68, mientras Oaxaca tiene 972, Puebla 215, Guanajuato 44, - Guerrero 71, Hidalgo 80 y Querétaro 11."

"Los 2,325 planes de arbitrios municipales que agobian a la República, no serían problema si estuvieran sujetos a límites, a un control económico y político adecuado; si la Federación, como debe ser, fuese armonía de intereses locales en los que la vida autónoma de las entidades municipales quedara supeditada a los intereses de toda la Nación;

"Los municipios tienen como funciones específicas, la seguridad pública municipal, la conservación de orden, la salubridad, dotación de aguas, drenaje, aseo, el fomento de los intereses materiales y morales de los habitantes de su circunscripción, su recreación, el impulso y mejoramiento de las construcciones, viviendas, locales públicos y de la industria, el comercio y la agricultura; las vías de comunicación vecinales, la urbanización y, dentro de las poblaciones, la inspección de las diversiones que se ofrecen al público y el control de las rifas y loterías para evitar que se defrauden los intereses del mismo".

"En cuanto a los ingresos derivados de servicios públicos municipales, deben atribuirse a los municipios en forma privativa en todo lo que atañe a sacrificio de ganado, inspección sanitaria, dotación de agua potable a las poblaciones, drenaje, alumbrado, aseo público y pavimentación, sin que sea permitido a los estados imponer gravámenes sobre estos renglones de ingresos."

"Sin embargo, para subsistir y progresar, los municipios requieren no solamente obtener ingresos derivados de los servicios públicos que presten sino que es indispensable dotarlos de los recursos accesorios a que se refiere el artículo 115 constitucional, sobre todo si se toma en cuenta que no todos los ayuntamientos de la República están en capacidad de prestar servicios públicos y sostenerlos con los rendimientos de éstos".

Con base en ese dictamen, se aprobaron las conclusiones siguientes:

"I.- Para asegurar la libertad del municipio consagrada por la Constitución como base de la organización política de la República, es conveniente dotar a los ayuntamientos de una Hacienda Pública propia que les permita prestar adecuadamente los servicios públicos que les corresponden."

"II.- La Hacienda Pública Municipal debe formarse esencialmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cuidado; e integrarse con participaciones en los impuestos federales y estatales."

"III.- Dentro del concepto enunciado en la conclusión que antecede, deben considerarse:

a).- Como actividades de carácter local; las diversiones y los espectáculos públicos de cualquier género; los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señale la legislatura local respectiva, los mercados y el comercio ambulante al menudeo."

b).- Como derechos por servicios públicos municipales los de aguas potables, drenaje, sacrificio de ganado, urbanización, planificación, registro, panteones y los de cooperación por obras municipales de urbanización; así como los que se causen por las autorizaciones, certificaciones, permisos y licencias que expida la autoridad municipal".

c).- Que en el establecimiento, administración y cobro de los impuestos de mercados y al comercio ambulante, los municipios deberán abstenerse de prácticas contrarias al artículo 117 constitucional, y no podrán considerar como comerciantes ambulantes a los llamados "agentes viajeros" a menos que operen directamente con el público en ventas al menudeo".

IV.- Las participaciones de los municipios en impuestos federales, cuando se trata de las mismas fuentes de riqueza, serán uniformes por lo que hace a su porcentaje en toda la República y proporcionarles en cada caso el monto de los ingresos distribuibles. Iguales características tendrán las participaciones en impuestos locales para los municipios de cada entidad federativa."

La Asamblea recomienda que la participación de los municipios en el impuesto predial urbano sea mayor que en el predial rústico".

V.- Para el buen éxito del sistema que en materia fiscal se propone, es indispensable que la legislatura de cada Estado expida sus leyes de Hacienda y Orgánica Municipal, en las que sean establecidas las normas que habrán de regular la constitución, integración y funcionamiento de los municipios; y fijadas las bases que tomen en cuenta-



los aspectos territoriales, demográficos y económicos para permitir que los municipios cumplan plenamente con sus funciones social y política".

VIII.- Por su parte, la Comisión denominada "DEL PLAN NACIONAL DE ARBITRIOS", en los puntos referentes a ingresos municipales consideró de urgencia primaria señalar grandes derroteros que encauzarán el futuro de la política fiscal del país y entre ellos aconsejó establecer acuerdos flexibles entre la Federación, los estados y municipios que tendieran a estimar los recursos económicos del país, a efecto de atribuir los ingresos fiscales a las respectivas entidades federativas de acuerdo con su desarrollo económico y con las técnicas más aconsejables y consideró a los ingresos fiscales, de la Federación, de los estados y municipios, divididos en tres grandes aspectos".

#### INGRESOS PRIVATIVOS

#### INGRESOS DE PARTICIPACION

#### Y DE

#### LEGISLACION CONCURRENTE.-

Estableció las siguientes conclusiones necesarias para el objeto de nuestro estudio;

"I.- La Tercera Convención Nacional Fiscal, considera que la consolidación de la unidad económica nacional, indispensable para que la nación pueda realizar sus fines esenciales- sólo puede lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, de los Estados y de los Municipios."

"II.- La Tercera Convención Nacional Fiscal, reconoce que uno de los obstáculos que se han opuesto a la consolidación de la unidad económica de la nación, es la falta de armonía en el régimen fiscal imperante, porque no ha permitido lograr ni un reparto equitativo de la carga tributaria entre los contribuyentes, ni la suficiencia de los recursos fiscales para atender todos los servicios públicos que el país reclama, ni la distribución correcta del producto de los impuestos entre las tres entidades político-económicas que coexisten en el país. Para obtenerla se recomienda la adopción de un sistema nacional de impuestos, que, dentro -

de nuestras leyes constitucionales y de las limitaciones -- de nuestro desarrollo económico, grave al contribuyente con justicia y equidad; permita atender adecuadamente las necesidades públicas de las tres Entidades (Federación, Estados y Municipios), haga posible proyectar y llevar a cabo un -- Plan General de Fomento de la Producción y elevación del -- nivel de vida de nuestra población".

"III.- Para alcanzar los objetivos enunciados en las conclusiones anteriores, la Tercera Convención Nacional --- Fiscal, recomienda la elaboración de un Plan Nacional de -- Arbitrios, que tenga en cuenta:

a).- El hecho de que la Federación, los estados y -- los municipios, son entidades políticas con necesidades --- propias, que coexisten obligatoriamente dentro de nuestra - organización constitucional y que tienen funciones especí-- ficas, pero que las tres tienen como fuente común de arbi-- trios el patrimonio propio de los contribuyentes en la par-- te que es afectable por las leyes fiscales del país; y la-- consideración que de ese hecho deriva, de que sólo mediante una distribución, técnica de facultades que coordinen la -- acción de las tres autoridades y un equitativo reparto en-- tre ellas, de los impuestos en unos casos y de sus produc-- tos en otros, pueden obtener los tres recursos adecuados a los servicios públicos que cada una tiene encomendados".

b).- La necesidad de que las haciendas públicas de -- las tres entidades -Federación, estados y municipios- se -- constituyan esencialmente con ingresos derivados de fuentes impositivas que les sean propias (Ingresos privativos) y se integren con ingresos derivados en forma de participaciones de impuestos establecidos administrados o recaudados por -- cualquiera de las otras entidades (ingresos de participa--- ción).

c).- La conveniencia de que la imposición sobre ---- fuentes privativas de los estados y de los municipios, se-- somete a bases de uniformidad y coordinación en beneficio - conjunto de tales entidades y de la economía nacional sin - que ello implique en ningún caso la subordinación de las -- facultades legislativas y administrativas correspondientes- a otras autoridades".

d).- El reconocimiento de que existen fuentes comunes de tributación de la Federación, de los estados y de los -- municipios, o de dos de estas categorías de entidades pú-- blicas y de que es conveniente que en esos casos, se esta--

blezca un solo impuesto que sea administrado y recaudado -- por una sola de estas entidades y cuyo rendimiento sea --- distribuible, conforme a bases generales, entre las enti--- dades públicas correspondientes.

e).- La evidencia de que en la actualidad los recur-- sos de los estados y de los municipios -particularmente los de estos últimos-, son proporcionalmente más insuficientes- que los de la Federación, para cubrir el costo de los ser-- vicios públicos que les corresponde, y consiguientemente".

.....

"C.- Atribuir privativamente a los municipios -en --- concordancia con la conclusión anterior- los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre mercados, degüe llo, comercio ambulante al menudeo; los derechos por servi-- cios públicos municipales y los que causen por las licen--- cias, autorizaciones, registro y permisos que expida o auto-- rice la autoridad municipal."

.....

"E.- Establecer como ingresos que la Federación, los estados y los municipios deben compartir (concepto de parti-- cipación) los siguientes:

a).- El impuesto sobre ingresos en función de ventas- mercantiles que establecerá la Federación conforme a la --- conclusión del dictamen sobre impuestos generales al comer-- cio y a la industria.

b).- Los impuestos especiales sobre explotación de -- recursos naturales; y los impuestos especiales sobre el co-- mercio y la industria, en los que la Federación deberá ge-- neralizar y aumentar gradualmente, conforme a lo estableci-- do en la fracción f) de la proposición III, las participa-- ciones que actualmente concede a los estados y municipios"

F.- Establecer un sistema práctico y sencillo para el pago de las participaciones que correspondan a cada enti--- dad, en los impuestos que otras recaude.

.....

"VII.- Para la concesión de participaciones a los Es-- tados y a los municipios, en rendimiento de los impuestos - especiales sobre la explotación de recursos naturales y so-

bre la industria, se observarán las reglas siguientes:

"a).- Tendrán derecho a participación en los impuestos sobre explotación de recursos naturales, los estados y municipios en los que se lleve a cabo la explotación, en -- proporción a los productos afectos al pago del impuesto que se hayan extraído de cada localidad o a la extensión superficial si ésta es la base."

"En la distribución los municipios tendrán derecho -- a una participación no menor del 25% de la participación -- que corresponde a los estados, independientemente de la de -- estos".

b).- Los rendimientos derivados de los impuestos es-- peciales a la industria, serán distribuidos en dos porcio-- nes, una destinada a la Federación y otra a las entidades -- locales; esta última porción será a su vez distribuida en-- tre los estados, en relación con la producción y con los -- consumos reales o estimados de cada entidad, según la natu-- raleza del artículo gravado".

#### 11.- PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES.

a).- Primer caso

b).- Segundo caso

c).- Tercer caso

d).- Cuarto caso.

El artículo 115 fracción II de la Constitución de --- 1917, vigente, indica que la Hacienda Municipal se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los -- estados.

Las reformas hechas al artículo 73 constitucional y-- la redacción de la fracción XXIX vienen en realidad a esta-- blecer que el Congreso de la Unión, también tiene faculta-- des para establecer ingresos de los municipios, al estable-- cer las participación de éstos en el impuesto sobre energía eléctrica, aunque las legislaturas locales son las que fi-- jan el porcentaje correspondiente.

Esta interpretación se confirma y generaliza en las leyes federales de impuestos en vigor, en las que se conceden participaciones a los municipios.

Las participaciones en los impuestos federales a favor de los municipios, toman distintas formas que evidencian la falta de uniformidad en los principios que han inspirado la legislación.

Podemos considerar cuatro casos que son los siguientes:

#### PRIMER CASO

En las leyes federales se señala el por ciento que en el rendimiento del impuesto corresponde a los municipios.

Tal es el caso del artículo 36 de la Ley del Impuesto y Fomento a la Minería, que señala el 75% para aquellos en donde se encuentren ubicados los lotes mineros; el de la Ley de Impuestos al petróleo y sus derivados que en el artículo 16 señala a los municipios en donde se encuentren ubicados los pozos petroleros una participación del 1%; la Ley del Impuesto sobre Fondos Petroleros en el artículo 9o. señala el 20% de rendimiento para los municipios donde se encuentren los fondos; la Ley del Impuesto sobre Cerillos y Fósforos que en su artículo 12 señala una participación del 15% a los municipios en donde se encuentren las fábricas de cerillos; la Ley del Impuesto sobre Explotación Forestal que en su artículo 13 señala a los municipios el 5% por las explotaciones que se hagan dentro de su jurisdicción; la Ley del Impuesto sobre Explotación de la Sal que les concede el 20% a los municipios en donde se encuentran las salinas; en los de exportación, los adicionales del 2 y 3% para los municipios en donde se efectúe la exportación y finalmente la Ley de Ingresos que señala en el artículo 4o. las participaciones equivalentes a un 50% de la participación que corresponde a los Estados por el producto de ventas o arrendamientos de terrenos o explotación de bosques nacionales ubicados dentro de la jurisdicción de los municipios.

#### SEGUNDO CASO

Las leyes federales de impuestos consignan el principio de la participación a favor de los municipios, pero dejan a las legislaturas locales señalar el por ciento que les

corresponde en la parte del Estado, fijando la obligación para la Federación, de hacer la retención de un por ciento determinado en tanto dichas legislaturas fijan el por ciento a que nos referimos.

Las participaciones municipales se cubren directamente por el Gobierno Federal.

Este es el caso de los impuestos sobre alcoholes, sobre compraventa de aguas envasadas (artículo 11), en que se ordena retener el 10% de la participación del Estado, en producción de minerales, (artículo 41) se establece que deben retener el 5%; en el impuesto sobre cemento, (artículo 18) esta retención es del 10%; y en el artículo 4o. de la Ley de Ingresos, fracción III, que en materia de caza, pesca y buceo, dispone que se retendrá el 15%.

#### TERCER CASO.

Las leyes de impuestos federales precisan el derecho de los municipios para percibir participación, pero las legislaturas locales deben señalar el por ciento, no fijándose la obligación a la Federación de retener ninguna cantidad para hacer el pago de la participación.

Este es el caso de los impuestos sobre aguamiel y productos de su fermentación (artículo 3o.- fracción II inciso b); sobre producción y consumo de cerveza (artículo 4o.); y sobre producción de energía eléctrica (artículo 15)

#### CUARTO CASO

Las leyes federales consagran participación a favor de las entidades, pero no señalan la obligación de las legislaturas locales de señalar participación municipal.

Este es el caso de los impuestos sobre alcoholes, consumo de gasolina, despepite de algodón, tabacos, llantas y cámaras de hule, autos ensamblados, benzol, xilol y naptas de alquitrán de hulla; grasas y lubricantes e ingresos mercantiles.

Las participaciones a los municipios en ingresos federales, debemos considerarlas como principio de realización de las conclusiones de las convenciones nacionales fiscales.

La supresión del impuesto federal sobre expendios de bebidas alcohólicas y la supresión de la contribución federal sobre ingresos municipales también debemos considerarlos como realización de esas mismas conclusiones.

12.- OBSERVACIONES DE LA ESTRUCTURA DE LA HACIENDA MUNICIPAL ACTUAL.

a).- Consideraciones generales previas.

b).- Las necesidades regionales.

Del análisis que hemos hecho de la Hacienda Municipal actual, observamos la tendencia de fortalecerla, pero que a la vez existe un completo caos en la materia, porque no existe en la República sobre los impuestos que deben considerarse de carácter municipal.

En unas entidades se les deja a los municipios un determinado ramo de ingresos y en otros casos los mismos ramos pertenecen al Estado.

En algunas entidades los municipios obtienen participaciones de cuantía en los impuestos locales y en otros carecen de esas participaciones.

Esa misma falta de uniformidad se observa en la legislación federal, en donde hay municipios privilegiados que gozan de participación en los impuestos federales sobre las fuentes de riqueza que en ellos se explotan y municipios que no gozan de esa participación.

El Gobierno federal en algunas ocasiones hace esfuerzos por liberar a los erarios municipales de la carga de empréstitos o adeudos que hayan contraído, como sucede con los decretos de 21 de diciembre de 1953 y 31 de octubre de 1956 por medio de los cuales se cancelan adeudos municipales, pero esto sólo beneficia a los municipios que tuvieron la habilidad de contratar esos empréstitos o contraer esos adeudos, pero no benefician a la generalidad de los municipios de la República.

Todo esto nos demuestra la necesidad de uniformar, de generalizar, de homogeneizar la situación hacendaria de los municipios.

CONSIDERACIONES GENERALES PREVIAS.

I.- LOS RECURSOS DE LA NACION. La facultad de establecer impuestos por los órganos legislativos no es ilimitada.

Que aunque el presupuesto de egresos de los organismos políticos es el que principalmente orienta los ingresos que deban percibirse, es indudable que tiene que estar en concordancia con las posibilidades económicas de los contribuyentes y con el desarrollo de las fuentes de riqueza de la nación.

Las tres entidades políticas, Federación, Estados y Municipios, tienen como fondo común de arbitrios el patrimonio, la renta de los contribuyentes, en la parte que económicamente es factible y conveniente que graven las leyes fiscales del país.

Erario Federal, Erario de los Estados y Erario de los Municipios, no son en realidad conceptos antagónicos y opuestos, los recursos de los tres tienen como misión esencial dar satisfacción a las necesidades públicas y de esta satisfacción depende el bienestar social y desenvolvimiento y progreso de la nación.

Los recursos que la Federación se allega, no persiguen otra finalidad distinta que la indicada, pues no se trata de una aplicación de ingresos que al Gobierno Federal beneficia como una cosa distinta de los estados y municipios ya que la Federación no es más que el conjunto de estados y de municipios, el Territorio Federal es la suma de los territorios de los Estados y de los municipios; los mexicanos la reunión de los habitantes de los estados y municipios.

Nuestro País está desigualmente desarrollado, hay numerosos núcleos de población que requieren las dotaciones más indispensables, tales como la del agua para beber, la ejecución de obras de irrigación o las de comunicación y que sin embargo carecen de fuentes de riqueza necesarias para obtener ingresos que se destinen a los fines indicados.

No obstante que se diera a las entidades la totalidad de los ingresos y en la imposibilidad de emplear simultáneamente todos los recursos que requiera el desarrollo de una región para la satisfacción de sus más ingentes necesidades,



la aplicación de los recursos a través del tiempo, se ha -- hecho en provecho de determinadas entidades y así vemos que en algunos estados se han construído presas y caminos, en -- otros se han hecho vías férreas, efectuando obras de captación y generación de energía eléctrica o de dotación de --- agua potable, que han permitido su mayor desarrollo, pero -- que a pesar de todo y en un concepto exacto de justicia --- distributiva es obligatorio igualar a las regiones y pensar en la atención paulatina y sucesiva de sus requerimientos.

### LAS NECESIDADES REGIONALES.

Sin descuidar el plan de desarrollo general de la --- Nación, también es indispensable y humano tener en cuenta -- la satisfacción de las necesidades locales y municipales -- más apremiantes, para obtener así el bienestar social gene-- ral.

No pueden supeditarse las más ingentes necesidades de los servicios públicos de los habitantes de un municipio a la realización de un plan nacional paulatino. Por eso, --- sin desconocer la importancia del desarrollo armónico del -- país como nación, tiene que pensarse también en el desarrollo simultáneo de las regiones que aportan fuentes de in--- greso al Erario Nacional, por lo cual es necesario que cada uno de los organismos políticos, cuente con los recursos -- para prestar los servicios públicos dentro de la esfera de acción que les fija la Constitución y las leyes secunda--- rias.

No puede pasar desapercibida la actitud de los habitantes de los municipios de la República, que consiste en que no dejan de reconocer las necesidades del desarrollo -- armónico de la Nación, pero que sienten malestar y disgusto al ver que los ingresos que se obtienen en el lugar en-- que residen, no se invierten cuando menos, en una parte, -- en beneficio de su localidad, ya que inclusive, estarían -- dispuestos a cubrir sus aportaciones y aun incrementarlas, -- si comprueban que una parte de los recursos se aplica a la satisfacción de sus necesidades locales.

El anhelo más característico de los municipios es --- construir su escuela, tener agua y disponer de maestros.

Tan sólo ha faltado cristalizar en principios lega--- les las conclusiones a que se ha llegado en las referidas --

convenciones fiscales, naturalmente teniendo en cuenta ---  
las posibilidades económicas de los municipios, los Esta---  
dos y la Federación.

P A R T E I I .

13.- EN QUE CONSISTE LA REFORMA.

a).- El Proyecto de Reformas a la fracción II del -- artículo 115 Constitucional.

El proyecto de reformas a la fracción II del artícu-- lo 115 Constitucional objeto de este estudio y tesis, en -- concreto, siguiendo la proposición presentada en el seno -- del Congreso Constituyente de 1917, propone "que la Hacie-- da Municipal" se integre con las contribuciones que le se-- ñalen las legislaturas locales, y además con el 10% como - mínimo de las contribuciones que de cada municipio cobren - los estados y la Federación.

No creemos que esto sea factible ni que con ello se - resuelva el problema hacendario de los municipios y de la - República.

A.- No creemos que sea realizable porque el diez por- ciento de las contribuciones que cobra el Erario Federal -- equivale a la cantidad de ..... \$ 777,519,198.91.

Si en la actualidad las participaciones a los estados ascienden a ..... \$ 372,408,000.00 en números redondos, esto querría decir -- que entre participaciones Estatales y Municipales tendrían- que cubrirse..... \$ 1,149.927,198.91.-

El presupuesto federal de egresos, con dificultades - es presupuesto nivelado. Tiene a su cargo fuertes compromi- sos derivados de la amortización de bonos de caminos, bo- nos de irrigación, bonos de electrificación, a cuyo pago -- tiene comprometido el rendimiento de varios impuestos. --- Otros impuestos como el consumo de energía eléctrica, el -- de teléfonos, el de motores tipo diesel y acondicionados -- para uso de gas licuado del petróleo, están dedicados a --- fines especiales, tales como electrificación, ampliación de redes telefónicas y caminos vecinales.

Si los municipios disfrutan del diez por ciento, ló- gicamente los Estados deberían disfrutar, cuando menos, de una participación igual.

Hemos visto por otra parte, la necesidad de que el -- Gobierno Federal ejecute obras en las entidades y municipios obras inaplazables para su desarrollo económico, que no se-

pueden efectuar con los recursos que se obtienen de esas mismas entidades y municipios.

Simplemente por estas razones, no sería posible realizar este plan sin un desequilibrio presupuestal insostenible o con la paralización de una gran parte de la actividad del Gobierno Federal.

Por otra parte, los estados, en 1956, tuvieron ingresos, según dato estadístico, por \$ 1,416.401,000.00 incluyendo el Distrito Federal.

Una participación del 10% equivaldría a \$ 141.640,100.00, no creemos tampoco que pudieran erogarlos los estados, dado lo limitado de sus recursos.

No es en consecuencia, prudente, dentro de la fijeza y permanencia de una norma constitucional, fijar participaciones rígidas.

B.- Independientemente de las consideraciones expuestas, tampoco creemos que con la medida propuesta se resolvería el problema hacendario de los municipios, por las siguientes razones:

Los municipios ricos, con recursos se volverían más ricos y los pobres sin recursos, estarían peor. En efecto, los municipios de los lugares de exportación e importación de los fundos petroleros y mineros de los centros fabriles, que son los lugares en donde se perciben los impuestos federales, verían incrementarse en forma fabulosa y desproporcionada sus ingresos, en cambio los municipios pobres en nada se beneficiarían o en proporción ínfima, y, en cambio, los recursos sustraídos a los gobiernos Federal y de los estados, por las fuertes participaciones, restringirían sus actividades y no podrían ayudar a esos municipios desvalidos de recursos, esto entorpecería el desenvolvimiento integral y armónico de la República.

A estas razones se sumarían infinidad de dificultades prácticas, como son los problemas de la liquidación de participaciones, dado que impuestos como el de la Renta, no se perciben por municipios, ni siquiera por estados, sino por la ubicación de las oficinas matrices de las negociaciones.

¿Qué razón habría para que los municipios de los puertos en donde se recaudan generalmente los impuestos aduanales se beneficiarían de la exportación de productos de otras regiones? Y ¿Por qué se privaría a los municipios-productores de una participación?

No, el problema es muy complejo, no puede resolverse de una plumada y menos con normas rígidas constitucionales.

Finalmente, hay que tomar en consideración que en diferentes impuestos federales, la cuota de participación a los municipios es muy superior al 10% que se propone, como casos concretos citamos los siguientes:

Fundos Mineros	75%
Fundos Petroleros	20%
Cerillos	15%
Explotación de terrenos nacionales	25%
Venta o arrendamiento de terrenos nacionales	12.5%
Caza, Pesca y Buceo	15%
Ingresos Mercantiles, en Estados coordinados, sobre cuota adicional.	15%

#### 14.- TEXTOS, LOS NUEVOS Y LOS MODIFICADOS.

Debemos al efecto recordar algunos puntos substanciales aprobados en la TERCERA CONVENCION FISCAL, en la que se dijo:

"Por lo demás, y esto aclara adicionalmente el punto, dentro de un Estado Federal, la economía nacional no es la negación de la existencia de las economías regionales, sino tan sólo la coordinación de éstas y su subordinación al propósito de constituir una unidad. Dentro de la economía nacional, los Estados no sólo deben subsistir, sino trabajar con un espíritu de sana emulación impulsando al máximo sus fuerzas productoras para producir un desenvolvimiento -

completo de la nación. Sólo en esa forma será posible el progreso general del país como síntesis del progreso de todos y cada uno de los Estados."

"Desde otro punto de vista, la existencia de una Federación supone y requiere homogeneidad efectiva de destino, de interés y de propósito, donde la homogeneidad falta, donde los destinos son diversos, donde los intereses son antagónicos y donde no hay comunidad de propósitos, la Federación es imposible o si existe carece de sentido verdadero".

.....

"Veintiún años de observación de los defectos del sistema imperante y una nueva meditación sobre la forma de corregirlos, hacen pensar que esos intentos de resolver el problema fiscal resultaron infructuosos principalmente por haber dado una importancia excesiva al procedimiento de atribuir fuentes exclusivas de imposición tanto a la Federación como a las entidades locales, y que, por lo mismo, la reforma debe plantearse ahora sobre bases diferentes".

"En efecto, el hecho de que una entidad tenga autonomía para imponer, y administrar y recaudar un número determinado de impuestos, en forma alguna le garantiza un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades, si dentro de ese grupo de impuestos no se cuenta con elementos que aseguren la suficiencia del conjunto y si, adicionalmente, la entidad de que se trata se encuentra económicamente poco desarrollada".

"Desde el punto de vista de la suficiencia de los ingresos fiscales, el problema de la coexistencia de diversas entidades económicas obligatorias no debe ser primordialmente un problema de delimitación de impuestos, sino, más bien, problema de delimitación de conceptos de ingresos que no excluye, naturalmente, la necesidad de tener en cuenta las fuentes que originan los ingresos, y que permite asegurar un reparto proporcional a las necesidades y obligaciones de los ingresos fiscales que la economía general de la Nación está en posibilidad de reportar".

"El hecho de que se cambie el acento de la importancia de una delimitación de impuestos a una delimitación de conceptos de ingreso, conduce desde luego a la posibilidad de hacer del sistema nacional de arbitrios un verdadero sistema desde todos los puntos de vista y especialmente desde los siguientes:

a).- Obliga a la determinación de los rendimientos -- reales del conjunto de impuestos y demás prestaciones fiscales, para establecer el principio de la suficiencia de los ingresos de las tres entidades.

b).- Atenúa los problemas derivados de la atribución de determinadas fuentes de imposición a cada entidad en --- cuanto que permite que, a un cambio de adscripción de impuestos aconsejado por la técnica y por la práctica, correspondan medidas adecuadas para cubrir las deficiencias de los ingresos de las entidades afectadas.

d).- Obliga al establecimiento de un mecanismo integral en función de las mejores técnicas impositivas y administrativas correspondientes, sin el temor de provocar insuficiencias perjudiciales a una entidad y ventajas correlativas para otra, por cuanto que la misión de los conceptos de ingreso de participación será desempeñar un papel -- de equilibrio como garantía de suficiencia del sistema en conjunto. Quiere decir, que el concepto de ingreso de carácter privativo permitirá aprovechar las ventajas de las mejores técnicas impositivas y administrativas, mientras -- los conceptos de ingreso en participación tendrán la función de dotar al sistema de una gran flexibilidad".

"En aquella época se creyó posible y conveniente que el texto constitucional consagrara las reglas concretas de delimitación de esferas de acción de la Federación, de los Estados y de los Municipios en materia fiscal; ahora se --- piensa que es preferible teniendo en cuenta la naturaleza --- esencialmente variable de los factores económicos que deben gobernar todo sistema de tributación- dejar consignadas en la Constitución exclusivamente las bases jurídicas que permitan el establecimiento de un régimen fiscal adaptable a --- las necesidades cambiantes de la Federación, de los esta --- dos y de los municipios y dejar a una ley que periódicamente ha de revisarse, la tarea de estructurar, de tiempo en tiempo el régimen fiscal.

"En materia de impuestos, especiales a la industria, - la Delegación Federal propondrá consagrar con el carácter - de norma general el principio que ya se consigna en algunas leyes, de que los Estados y los Municipios deben participar en el rendimiento de estos tributos".



"B. INGRESOS PRIVATIVOS DE LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS."

"Los conceptos de ingreso privativo de los Estados y los Municipios se han abarcado en un solo grupo con el objeto de que, en su oportunidad y con mayores elementos que propiamente corresponda a cada tipo de entidad. Por lo mismo sólo se apuntan algunas consideraciones de carácter general que tienden a establecer la naturaleza del problema. Se han pensado que los impuestos a la propiedad raíz pudieran corresponder privativamente a los Estados en lo que se refiere a la propiedad raíz rústica y a los Municipios en lo que se refiere a la propiedad raíz urbana. Se ha pensado también seguir un regimen en el cual se dejase en cualquiera de ellos la administración y recaudación de dichos impuestos mediante el sistema de participación. Como hay muchas consideraciones en pro y en contra, de dichos sistemas, únicamente se ha preferido, por lo pronto, dejar sentado el principio de que los impuestos a la propiedad raíz corresponden privativamente a los Estados y Municipios y que, por lo mismo, la Federación queda fuera de concurso.

Merece un capítulo especial, sin embargo, el problema de los arbitrios municipales en razón de que la insuficiencia de los mismos, en gran parte, ha determinado un abandono de los servicios públicos que propiamente corresponden a los municipios. En consecuencia, es de urgente necesidad consolidar en favor de los municipios algunos conceptos de ingreso privativo, como lo son los ingresos derivados de las diversiones públicas, que en la actualidad algunos Estados disfrutaban, y de procurar que los ingresos de participación que sean propios de los municipios tengan ciertos aspectos de solidez, sea incluyendo a los mismos en el disfrute de conceptos importantes de ingresos, como son los impuestos a la propiedad raíz y los impuestos de venta a los consumos, sea fijándoles una participación mínima como el caso de los ingresos derivados de los impuestos especiales sobre la explotación de recursos naturales."

.....

"IV.- EL SISTEMA DE PARTICIPACIONES"

"1.- Para evitar dudas de parte de las entidades locales, se considera indispensable establecer una serie de disposiciones que en forma general garanticen y aseguren, por un lado, un reparto equitativo de los productos de los impuestos especiales, y, por el otro, una percepción rápida y eficaz de los productos que a cada entidad local corresponda

como resultado de dicho reparto. Se ha considerado que una forma de establecer un criterio equitativo de reparto es el de distinguir primero la naturaleza de los distintos impuestos especiales para aplicarles un trato diferencial en razón de su misma naturaleza. Por tanto, en lo que se refiere al reparto de los impuestos derivados de la explotación de los recursos naturales, se ha seguido el criterio de fijar la participación de las entidades locales en razón de los recursos naturales obtenidos en la propia localidad y sujetos al gravamen especial, teniendo en cuenta los siguientes puntos de vista:

A.- La explotación de los recursos naturales, en su mayor parte representan riquezas de carácter exhaustivo que, una vez agotadas, determinan el empobrecimiento general de la región. Justo es, por lo mismo, que en la época de bonanza de dicha explotación se determine una mejoría económica concreta en el lugar de donde dichas riquezas fueron extraídas, de tal manera que pueda consolidarse un progreso material que más tarde sirva para iniciar nuevas actividades en mejores condiciones. Por lo demás, con el criterio de referencia, no se hace sino seguir las prácticas acostumbradas en la actualidad y por lo mismo se considera que no hay razón en lo general para que puedan suscitarse problemas al respecto.

B.- En cuanto a la distribución de los rendimientos obtenidos con los impuestos especiales a la industria, podría estimarse que el criterio más estable, en principio, es el establecer dichas participaciones en funciones de los consumos reales o estimados de la localidad de que se trate. Pero como también existen razones en principio para justificar la participación en función de la ubicación de la Industria, se ha preferido consagrar el criterio existente de establecer las bases del reparto con uno y otro criterio, más que todo por la consideración de que un cambio definitivo en uno y otro sentido ocasionaría dificultades apreciables de carácter político en un problema que sólo puede ser resuelto, a la larga, mediante el auxilio de la experiencia y de la estadística.

C.- En el criterio de reparto por lo que se refiere a los rendimientos obtenidos con los impuestos a los servicios públicos, se recomienda un procedimiento análogo al seguido con respecto a los impuestos especiales a la industria, por razones de igual naturaleza.

D.- En lo que se refiere a los rendimientos de los impuestos a los capitales, se ha establecido como base de reparto el criterio.....de la ubicación del bien para los rendimientos del impuesto sobre traslación de dominio. Esto sin perjuicio de que, más tarde, se afinen los criterios anteriores en la forma deseable.

2.- Una vez que se establecieron las bases generales de reparto, procedería determinar la forma por la cual se asegurara y garantizara la percepción oportuna de las cantidades correspondientes a la Federación, a los Estados, los Municipios y el Distrito y Territorios Federales, como resultado de dicho reparto. Al efecto, se propone que los ingresos de participación obtenidos por las oficinas recaudadoras, se lleven en cuentas especiales y se concentren en instituciones de crédito en tal forma que, en todo momento, dichas entidades estén en condiciones de conocer el movimiento de fondos que propiamente les correspondan, y puedan girar libremente sobre el remanente que les resulte como consecuencia de dichos movimientos. Se propone además un sistema de anticipos para los casos en los cuales no se pueda determinar los créditos propios a cada entidad federativa y, por último, se proponen normas generales para obligar la liquidación definitiva de dichos créditos dentro de los dos primeros meses siguientes a la terminación del ejercicio fiscal respectivo."

Se debe también consagrar el derecho de los municipios a percibir participaciones en los impuestos especiales federales y en los locales.

Dos caminos se presentaban para concretar en ley, estos postulados:

El primero de ellos, consistía en proyectar una Ley Orgánica de la Fracción II del artículo 115 Constitucional.

EL SEGUNDO, EN PROPONER UN PROYECTO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES A LA FRACCION II DEL MISMO ARTICULO 115.

La Comisión (de Estudios Legislativos) inicialmente se inclinaba por la primera solución, en atención a que una Ley Orgánica es de expedición más rápida, su texto es más maleable, lo que permite variarlo de acuerdo con las necesidades que se presenten y las reformas que la experiencia aconseje.

Tuvo que abandonarse esta idea porque al determinar - ingresos se incurría en una censura, ya que podría alegarse que era anticonstitucional la Ley Orgánica que se expidiera, porque no encajaría en la redacción actual de la fracción - II del artículo 115, por este motivo, tuvo que recurrirse a la REFORMA CONSTITUCIONAL.

No era propio de una norma constitucional detallar -- una serie de normas, de limitaciones y de disposiciones reglamentarias, por lo que se prefirió dar un principio general únicamente.

Se pensó, igualmente, establecer la obligación para - el Ejecutivo Federal y para los Ejecutivos Locales, de que al presentar la "Cuenta Pública" precisaran las participaciones que correspondieran a los municipios por la recaudación, el importe de lo cubierto o en su defecto, el depósito anual del resto en una institución como el Banco de México, a fin de garantizar la percepción.

Igualmente se pensó establecer la obligación para los municipios, de presentar en el mes de septiembre de cada -- año un proyecto de plan de arbitrios, o ley de ingresos municipales, y un proyecto de presupuestos de egresos o previsiones de gastos por ramos y por partidas, con una estimación de ingresos por capítulos y que, en el caso de que - no fueran aprobados y publicados oportunamente los planes - de arbitrios y presupuesto de gastos, regirían los del año inmediato anterior.

La experiencia demostrará si es necesario posteriormente, expedir una ley orgánica, pero una vez más, se ha -- establecido los preceptos constitucionales necesarios.

## 15.- CRITERIOS.

### A).- Consideraciones finales.

Según informes de la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Industria y Comercio, ha habido un gran incremento en la población de la República, que en pocos años ha pasado de 16 millones a 35 millones de habitantes. Comparando los datos de los censos anteriores, inclusive el de 1940, observamos un incremento constante en el número de localidades; basta mencionar los siguientes datos:

Las localidades de 1 a 100 habitantes que en 1930 eran 48,102, ascienden en 1950 a 57,412, aunque se trata de pequeñísimos agrupamientos de chozas en donde casi no existen elementos de vida municipal.

Las localidades de 101 a 500 habitantes, en que ya se observan algunos rasgos primarios de vida social, aumentan de 18,493 en 1930 a 24,825; las de 501 a 2,500 habitantes, aumentan de 5,274 en 1930 a 7,356; y las ya propiamente urbanas, aumentan de 606 en 1930 a 1,010; lo cual demuestra el movimiento migratorio del campo hacia las ciudades y hacia las medianas poblaciones urbanas.

Este movimiento por su importancia, demanda en los próximos años, una atención nacional, coordinada y jerarquizada de integración de vida municipal para todos los nuevos centros de población que se vayan formando, a fin de impedir que se conviertan en hacinamientos informes de individuos sin condiciones de salubridad, carentes de servicios públicos imposibilitados para prosperar.

No es posible ni conveniente pensar en mantener sin recursos y sin servicios a estos nuevos núcleos de población que van formando la nueva Nación Mexicana, manteniéndolos en un estado de miseria, de desorden y de desatención.

POR ESTAS RAZONES LA INTEGRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL ES UNO DE LOS PROBLEMAS NACIONALES DE MAS URGENTE RESOLUCION PARA OBTENER LA CONSOLIDACION DEMOGRAFICA Y EL PROGRESO DE LA NACION MEXICANA.

Al tratar de organizar la Hacienda Municipal, la primera premisa que debemos establecer es la siguiente:

Es indispensable establecer una proporción entre las funciones que tienen o deben tener a su cargo los municipios y los medios de que se les debe dotar para realizarlos.

No es posible exigirles la prestación de servicios públicos si no se les dota de los medios económicos para pagarlos.

Actualmente la fijación de los medios económicos de los municipios está totalmente encomendados a las Legislaturas de los Estados, en los términos de la fracción II del artículo 115 Constitucional.

No hay uniformidad entre los impuestos y derechos --- señalados en la República a favor de los municipios, sea -- porque los ayuntamientos no los han solicitado o por desconocimiento o apatía de sus autoridades, como sucede por --- ejemplo, con los derechos de cooperación que deberían ser -- una base esencial para la prestación de servicios y ejecu-- ción de obras públicas, y, que, sin embargo, no están esta-- blecidos en forma general en la República.

En otros casos, los estados concurren con los ayunta-- mientos en gravar el comercio ambulante o el efectuado en -- los mercados y vías públicas y los vehículos hasta de trac-- ción animal. Igual cosa sucede con los derechos por la do-- tación de agua potable; el servicio de panteones, el regis-- tro de fierros y marcas de herrar y hasta con el Registro -- Civil. Esta concurrencia merma las posibilidades de arbi-- trarse recursos de los ayuntamientos.

Por estas consideraciones, se ha pensado en la conve-- niencia de establecer como privativo de los municipios los-- ingresos sobre determinados ramos de imposición que tradi-- cionalmente les han correspondido y otros que gravan fuen-- tes de riqueza de un desarrollo enteramente local, que las-- autoridades municipales podrían mejor controlar o prestar -- su colaboración para tal objeto. Es así como es imperati-- vo establecer un mínimo de impuestos y derechos de que de-- ben disfrutar los municipios con exclusión de los estados y de la Federación.

Sin embargo, estos recursos son insuficientes y de--- ben complementarse con las participaciones.

Se considera que la fuente común de donde derivan in-- gresos en la medida de sus necesidades y de acuerdo con las posibilidades de los causantes para los tres organismos po-- líticos constitucionalmente obligatorios, Federación, Esta-- dos y Municipios, es el patrimonio, o en un sentido más es-- tricto, la renta de los causantes en la parte en que pue--- de y debe ser afectada por las leyes fiscales, principio -- consignado en el artículo 31 fracción IV Constitucional, que establece para los ciudadanos la obligación de contribuir -- a los gastos públicos, tanto de la Federación, como del Es-- tado y del Municipio en que residan.

La misma naturaleza y finalidad de las organizaciones políticas, implica una prestación de servicios a la comuni-- dad, aunque por razones de diverso orden, se distribuyen -- sus prestaciones para ser más eficientes, son tan indispen--

sables los que presta una autoridad como la otra y en algunos casos es necesario que se presten concurrentemente o que se auxilien unas a otras para realizar el bienestar social.

Si esto es así, en los rendimientos fiscales, en la contribución que preste cada sector de contribuyentes, debe asignarse una parte a cada entidad en proporción a los servicios que le están encomendados.

Estas participaciones o aplicaciones de una parte de la recaudación a cada entidad política, deben estar en proporción a las necesidades variables de cada una.

La vida municipal, la amplitud y eficacia de los servicios públicos que se prestan, depende esencial, fundamentalmente, de la cooperación que presten los vecinos del lugar, sea con su trabajo o con su cooperación económica en la medida de sus posibilidades, de sus deseos de progresar y de satisfacer sus propias necesidades.

La fuerza, la prosperidad de cualquiera agrupación, social, llámese familia, sindicato, municipio, estado o nación, se basa fundamentalmente en la unión, la solidaridad, la cooperación de todos y cada uno de sus componentes para lograr los objetivos comunes.

Es una verdad decir que el municipio para prestar servicios, para costear escuelas, para dotarlas de útiles e implementos de trabajo, para dotar de agua y pavimento, requiere dinero, dinero que sólo lo puede obtener a base de lo que paguen sus habitantes. En la medida en que estos contribuyen, así será el alcance, la magnitud de la labor que pueda desarrollar.

La riqueza de una familia, depende del trabajo, del esfuerzo, de la cooperación de sus componentes. Y la del Municipio, prolongación que se ha considerado de la vida familiar, igualmente depende de los mismos factores, de la unión organizada de los esfuerzos individuales.

La práctica de estos principios, impuestos por las circunstancias, en las comunidades que no podían recurrir a otras, sino que sabían que estaban atenuadas a su esfuerzo es lo que ha originado el progreso de los municipios americanos o europeos y el progreso de las naciones que son tanto más prósperas, cuanto han tenido que enfrentarse al medio hostil y lo vencen con su propio esfuerzo.

Las leyes fiscales no deben entorpecer la práctica -- de estos principios, no deben establecer el sistema de ---- extraer totalmente los recursos de las comunidades, porque los habitantes, cuando presencian que su cooperación no los beneficia de una manera directa e inmediata, rehuyen el dar la; la ocultación se ve como una cosa natural y legítima, - se ahoga el espíritu de cooperación y estímulo y se sien--- ten con derecho a pedir todo, porque tienen la creencia de que ya pagaron su contribución en la medida justa, aunque - no sea en la medida necesaria.

Si analizamos el rendimiento de los impuestos federales y locales en la mayor parte de los municipios rústicos- y aun en los semiurbanos, nos sorprenderíamos de ver el es- caso rendimiento de ellos. Muchísimos distritos apenas cu- bren sus gastos de recaudación. El impuesto sobre la ren-- ta, principal fuente de ingresos del Gobierno Federal y los impuestos sobre la Industria y Comercio y sobre la propie-- dad urbana, frecuentemente son insuficientes para los gas-- tos.

No siempre esta situación es producto de la más abso- luta miseria y carencia de medios, sino más bien, de la in- correcta valorización de las propiedades y de los ingresos- que manifiestan sus habitantes, como base para el pago de - los impuestos. Cualquier intento para rectificar esa valo- rización origina la más contundente oposición general. Es- que se ha perdido el espíritu de cooperación, de solidari-- dad, de convencimiento de la necesidad de pagar los servi-- cios que necesitan.

Es necesario reestructurar el sistema. La aportación para los gastos de la Nación y del Estado, siendo tan dis-- tinta la riqueza y el progreso de las diversas entidades -- y municipios, no puede hacerse en la forma general en que - se practica.

Es un hecho comprobado que son los causantes mayores- los que sostienen el presupuesto general y estatal.

Dejamos a las regiones de escaso desarrollo, de esca- so bienestar, la utilización de los pocos recursos con que- cuenta para estimularlos y despertar su espíritu de coopera- ción y solidaridad, en beneficio de ellas mismas.

Que mensualmente cuenten con una percepción, fijada - en promedio según la recaudación del año inmediato anterior, pagada directamente por el Banco de México, que les permita atender oportunamente al pago de las erogaciones que impli-



can los servicios públicos que presten, para que nunca ----  
sean interrumpidos y puedan a la vez realizar las obras ---  
necesarias que emprendan.

Los preceptos constitucionales, no son principios ---  
absolutos, en ellos se contienen situaciones en las cuales--  
se consignan excepciones, por ejemplo: Se establece la so--  
beranía de los estados miembros de la Federación, pero esa--  
soberanía tiene limitaciones en su ejercicio y la misma ---  
Constitución se encarga de ir las señalando. El artículo 115  
Constitucional, es una serie de limitaciones, de modifica--  
ciones al ejercicio de la soberanía de los estados y al ---  
principio de que los estados son independientes y soberanos  
para establecer su régimen interior. Todo el Título Quinto  
de la Constitución Política, en sus artículos 115 y 122, --  
contiene el mismo sistema limitando y modificando el ejer--  
cicio de las facultades estatales.

El derecho es una creación social, tiende a resolver--  
los problemas humanos.

La Organización Federal del Estado Mexicano, tiene --  
como antecedente principal la Constitución Americana (E.U.A.)  
de la cual, no hay duda, toma nacimiento.

En nuestra primera Constitución Política de 1824 y en  
la Ley de Clasificación de Rentas de 4 de agosto del mismo--  
año, no se señalaron arbitrios de los municipios. Como ---  
consecuencia lógica de la creación de los Estados libres --  
y soberanos, en cuanto a su regimen interior, a ellos co---  
rrespondía fijar los arbitrios municipales, y sin embargo -  
el Decreto de 24 de mayo de 1832, faculta a los Estados a --  
imponer para gastos municipales, un 1% de derechos de consu--  
mo a los efectos extranjeros.

Conforme al Plan de Ayutla de lo. de marzo de 1854 --  
el señor Comonfort, en uso de las facultades que el mismo -  
le concedió, expidió el Estatuto Orgánico de la República -  
Mexicana, en él, en materia hacendaria se establecía, en el  
artículo 102 que los bienes de la Nación, las contribucio--  
nes y las rentas se dividían en tres partes, unas con carác--  
ter general pertenecientes a la Nación, otras pertenecien--  
tes a los Estados y Territorios y finalmente, otras que ---  
constituían los bienes, rentas, contribuciones comunales y--  
municipales. Posteriormente vemos también que en virtud --  
de la Ley de 26 de junio de 1856 sobre desamortización de -  
finca s rústicas y urbanas, que interviene en la organiza---  
ción municipal el Gobierno Federal, obligando a los ayunta--  
mientos a desprenderse de sus bienes llamados "de propios".

A través de nuestra historia política, continuamente se ve la intervención de las autoridades federales para dar recursos a los municipios, y así observamos que en la Ley de 18 de enero de 1834 se estableció una contribución municipal de un real por cada tercio de importación que se efectuara por el Puerto de Veracruz, extendiéndose posteriormente a otros lugares, y así nace el Decreto de 18 de marzo de 1852, facultando al cobro de los derechos de ornato sobre las mercancías extranjeras.

En el presupuesto de ingresos fiscales 1884-1885, se aplicaba el 37% a los municipios de las Aduanas Marítimas y Fronterizas y en el artículo 2o. fracción III de la Ordenanza General de Aduanas, de lo. de mayo de 1887 se les dá a los municipios de las Aduanas el 1.25% sobre los derechos de importación.

Fue solamente a partir del momento en que se suprimieron las alcabalas en 1896, cuando se despojó a los ayuntamientos de las contribuciones que consuetudinariamente percibían como parte de ingresos del Gobierno Federal.

El movimiento revolucionario tuvo como primer impulso restituir a los ayuntamientos los bienes y rentas de que disfrutaba y desde que se presentó el proyecto de Constitución de 1917, el primer Jefe del Ejército Constitucionalista consideraba al municipio independiente, sin disputa alguna, una de las grandes conquistas de la Revolución, como que era la base del Gobierno Libre, que debería tener independencia económica y fondos y RECURSOS PROPIOS PARA LA ATENCION DE TODAS SUS NECESIDADES, sustrayéndose a la voracidad innoble que habían demostrado los gobernadores de los estados.

En el dictamen de la fracción II del artículo 115 Constitucional, se dice textualmente: "Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los hizo víctimas de ataques de autoridad más poderosa, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición "sine qua non" de vida y su independencia condición de su eficacia".

Basta hojear el Diario de los Debates del Congreso Constituyente, consultando las exposiciones del señor Jara, quien atacaba el que las legislaturas de los estados fijaran lo que a los municipios debía corresponderles, y decía-

que no debía ser así, para que no se vieran en la situación del niño que requiere los donativos para cubrir sus necesidades, la del señor Martínez Escobar que se oponía a que la libertad económica municipal quedara al arbitrio completo - de lo que dispusiera la legislatura del Estado, para conven- cernos de que la intención del Congreso Constituyente era - dotar de recursos propios a los ayuntamientos y únicamente - porque no encontraron otra forma, tuvieron que supeditarla - a las legislaturas de los estados, pero la intención prin- cipal, MAS CONCRETA, FUE LA DE DOTAR A LOS AYUNTAMIENTOS DE FONDOS PROPIOS.

Por estos motivos la Reforma Constitucional que ase- gura en forma de participaciones ineludibles en los impues- tos federales y locales, la existencia de arbitrios propios de los municipios, viene a realizar el anhelo de la Revolu- ción y la teoría constitucional de que el municipio ante -- todo debe contar con recursos propios, por lo que en ningun- na forma puede considerarse que se aparta de la teoría cong- titucional y de los principios en que se inspiró la Revolu- ción Mexicana.

Una larga tradición legislativa viene a confirmar --- estos supuestos, y es así como en las leyes de Ingresos Fe- derales y Locales, tradicionalmente, se establecen partici- paciones en impuestos federales y locales para los munici- pios.

En esta forma también es como nace la redacción de -- la fracción XXIX del artículo 73 publicado en el Diario Ofi- cial de 18 de enero de 1934, que primitivamente reformaba - la fracción X de este precepto, en la que al establecerse - la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre -- energía eléctrica, primer impuesto que constitucionalmente - se declara como de competencia federal, se dice textualmen- te:

"En el rendimiento de los impuestos que el Congreso -- Federal establezca sobre energía eléctrica, en uso de las - facultades que en materia de legislación le concede esta -- fracción, participarán los estados y municipios, en la pro- porción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden".

Esta tradición del Derecho Mexicano, consagrando el - derecho de los municipios a participar en los impuestos fe- derales, no solamente se ha mantenido en la mayoría de las-

leyes impositivas, estableciendo participación a los municipios, sino que también ha sido confirmada en todas las convenciones nacionales fiscales, reconociendo que la intención fundamental de los legisladores fue el asegurar una Hacienda propia, ingresos propios independientes de toda autoridad para los municipios.....

POR OTRA PARTE, EL CONCEPTO MUNICIPIO NO ESTA LIGADO-FATAL E INEXORABLEMENTE A LA EXISTENCIA DE UNA LEGISLATURA-DEL ESTADO QUE LE SEÑALE CONTRIBUCIONES.

Hay municipios en naciones, constituídos bajo la forma de Gobierno Monárquico, como sucede en Inglaterra y sucedía en Alemania.

Hay Municipios en Repúblicas Centrales, como Francia.

En Dictaduras, como España.

En Repúblicas Federales, como en Estados Unidos y en Suiza.

El sistema de fijar la Hacienda del Municipio, varía en cada Nación, inclusive, en Suiza se establece por los propios municipios.

En México, mientras exista en su actual redacción el artículo 115 Constitucional, su Hacienda estará señalada únicamente por las legislaturas de los Estados, pero existe contradicción porque el artículo 73 fracción XXIX, establece la participación federal obligatoria en energía eléctrica, así como en las leyes de Ingreso anuales, al establecer participación municipal en caza y pesca y las leyes de impuestos sobre cerillos y fósforos, cerveza, minería, fondos mineros, producción de petróleo, etc., para no mencionar sino unas cuantas.

Nada impide en consecuencia, que una norma constitucional existente en la actualidad, sea cambiada y que al patrimonio o Hacienda Municipal se integre con impuestos, participaciones, derechos, productos y aprovechamientos.

P A R T E I I I

O P I N I O N P E R S O N A L .

Cuando se fundaba un Municipio, la preocupación primordial de las autoridades, era el Proporcionar y asegurar SUS BIENES PROPIOS.

El movimiento de la Revolución Mexicana tenía por finalidad, entre otras, la de restituir a los ayuntamientos de los bienes y rentas de los que habían sido despojados y este anhelo cristalizó en la Carta Magna de 1917.

Resurge la Libertad Política de los municipios, pero no la Libertad Económica; es decir, no resurgen los municipios con una economía fuerte, y éste es el problema fundamental que origina la precaria situación patrimonial de los municipios.

Las tendencias fiscales modernas, uniforman la legislación impositiva municipal.

La existencia del Municipio requiere de la vinculación estrecha de gobernantes y gobernados, y el convencimiento de que existen necesidades comunes, las cuales deben ser satisfechas.

Las necesidades municipales de: Instrucción pública, servicio y atención médica, limpieza, drenaje, dotación de agua, mantenimiento del orden; deben ser costeados por los integrantes de ese municipio, según sus posibilidades.

La unificación en el municipio, se convierte en factor de progreso y bienestar.

Que no haya despilfarro ni malversación de los fondos, sino que los vecinos puedan comprobar el destino de los mismos; además que cuenten con derechos y medios para exigir responsabilidades.

Que se divida en dos sistemas prácticos el Gobierno --  
Municipal:

- 1) .-El Político,
- 2) .- El administrativo, de prestación de servicios --  
públicos.

El éxito obtenido en algunas naciones en esta materia, se debe al hecho de haber separado estos dos aspectos, de la vida municipal.

Esta separación consiste en que, aparte de los diri--  
gentes elegidos por el pueblo, se establezcan, ya sea como--  
en Estados Unidos de Norteamérica, cuerpos técnicos dedica--  
dos a la administración de los servicios, como si fuera una  
sociedad comercial, o como en Alemania, en que además de --  
los dirigentes políticos, existen también los funcionarios--  
especializados que se encargan únicamente del aspecto admi--  
nistrativo de técnicos de los servicios públicos.

Tomando en cuenta la directriz y propósito, guiado --  
fundamentalmente a fortalecer económicamente al Municipio,--  
así como el incesante incremento de las necesidades munici--  
pales, provenientes del aumento de la población, de la am--  
pliación de los servicios públicos y del progreso, en gene--  
ral, del país, estimamos inadmisibles que pudieran dismi--  
nuirse los ingresos a los municipios.

## CONCLUSIONES .

- 1.- La resolución al problema municipal, móvil poderosísimo desde los precursores y durante la Revolución Mexicana.
- 2.- No hay uniformidad, ni en la creación de municipios ni en el gravamen municipal.
- 3.- Una Hacienda Municipal propia, es indispensable para la Libertad Municipal.
- 4.- Preocupación fundamental revolucionaria de 1910, fue restituir a los municipios los bienes y rentas propios.
- 5.- El municipio es la base para practicar la democracia.
- 6.- Por cauces legales, el municipio debe conquistar independencia económica.
- 7.- ¡Hacienda Libre Municipal! grito vibrante del Constituyente de 1917.
- 8.- Mayor participación a los municipios, en las recaudaciones.
- 9.- Dar fuerte impulso a la percepción impositiva a los municipios, no debilita el erario federal.
- 10.- Me adhiero a la conclusión de la Tercera Convención Nacional Fiscal, de que "La economía federal no es la negación de las economías, estatal y municipal, éstas deben ser coordinación y cooperación recíprocas".
- 11.- El progreso del país depende del conjunto armónico y estrecha colaboración de la Federación, estados y municipios.
- 12.- Incrementar el Sistema Nacional de Arbitrios Municipales, para que cuente con mayores ingresos y desempeñe eficazmente los derechos y obligaciones municipales.
- 13.- Se debe sentar las bases para estructurar un sistema jurídico fundamental en la esfera impositiva, y dejar a una ley secundaria, que revise periódicamente la situación fiscal municipal.



14.- Es conveniente que el Gobierno Federal disponga de una reserva económica, con el objeto de subsidiar y ---- ayudar a las entidades locales, y especialmente, a los municipios que tengan problemas presupuestales.

15.- Los arbitrios municipales deben ser suficientes. El presupuesto, el alcance necesario para atender los servicios públicos.

16.- Es aceptable la reforma de la fracción II del -- artículo 115 constitucional; porque se tendría la posibilidad de la inviolabilidad constitucional, por ser más difí-- cil su reforma.

17.- Si el causante municipal ve que la comuna se --- beneficia con su pago, este contribuirá y cooperará.

18.- La intención fundamental del Constituyente de -- 1917, en materia hacendaria municipal, fue la de dotarlo -- de RECURSOS PROPIOS. Si se inclinó por dejar que el Con--- greso Local fuera el que asignara el presupuesto al municipio, fue que no encontró la fórmula adecuada para que dicho municipio dispusiera y decidiera sus recursos propios.

19.- Con base en la experiencia, deducida de la ----- precaria situación económica de la Hacienda Municipal, ---- creemos conveniente que se tome en cuenta que el Ayuntamiento, representado por el Presidente Municipal, reunido en -- sesión plenaria, decidirá con base en las necesidades, as-- piraciones y elementos con que cuente el municipio, sus -- propios recursos y no la legislatura local, pues ésta, ---- actualmente, no siempre señala un presupuesto digno del --- Municipio.

P A R T E I V

B I B L I O G R A F I A .

1.- Proyecto de Reformas a la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de julio de 1959. Por la XLIV Legislatura Federal.

2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- vigente.

3.- Revista.- Comercio Exterior.- Mayo de 1964.

4.- Estudio de una Comisión Especial del Senado, integrada por el C. Juan José González Bustamante, C. Arturo-Moguel Esponda y C. Mario C. Olivera Gómez Tagle. Figurando como asesor de dicha comisión el maestro C. Lic. Juan Pérez-Abreu J. en el año de 1966.