

REVISTA
DE
ADMINISTRACION
PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Núm. 11 - ENERO - MARZO 1959 - MEXICO, D. F.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

SUMARIO

<i>EDITORIAL</i>	3
DERECHOS INDIVIDUALES PUBLICOS RECONOCIDOS POR LA JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO. <i>Lic. Hugo Margáin.</i>	5
HISTORIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA I. <i>Lic. Jesús Castañón R.</i>	15
HISTORIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO II. <i>Carlos Sierra.</i>	55
LA HACIENDA PUBLICA Y SUS FUNCIONES ECONOMICAS. <i>Rosa Ma. Tirado de Ruíz.</i>	69
LEGISLACION ADMINISTRATIVA MEXICANA. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. <i>César Augusto Izaguirre Rojo</i>	83
LEYES VIGENTES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.	95

Núm. 11 - Enero-Marzo 1959 - México, D.F.

EDITORIAL

En el anterior número informamos que del 30 de agosto al 3 de septiembre de este año, va a tener lugar en Wiesbaden, Rep. Federal de Alemania, el XI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. Uno de los temas centrales de este Congreso se refiere a la estructura y funcionamiento de la Secretaría de Hacienda.

En México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una de las instituciones administrativas de más larga tradición. Ha venido desarrollándose y desenvolviéndose desde la época colonial con el nombre de Real Hacienda hasta la Independencia, en que empezó la vida nacional como Ministerio de Hacienda y Negocios Eclesiásticos. Pocas instituciones ayudan tanto a comprender el desarrollo histórico de la vida administrativa de nuestro país como la Secretaría de Hacienda.

Nuestra Revista, interesada en todos los acontecimientos de carácter internacional en el terreno administrativo, resolvió por lo tanto dedicar este número principalmente a la presentación y estudio de diversos aspectos tanto estructurales como de funcionamiento de la actual Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Hemos empezado presentando una historia de esa institución a partir de la Colonia, haciendo especial hincapié de la época reuolucionaria, que es la que puede decirse dio los lineamientos de la conformación actual. Se estudia también el aspecto funcional y de la política económica, el jurídico, el Tribunal Fiscal de la Federación, y se proporciona una lista de las Leyes bajo las cuales funciona la Secretaría de Hacienda de México.

Orientado así este número creemos que por una parte ayudará a conocer mejor la organización interna de tan importante institución; después confiamos en que nuestra Revista será para dicho Congreso una útil aportación del Instituto Mexicano de Ciencias Administrativas.

DERECHOS INDIVIDUALES PÚBLICOS RECONOCIDOS POR LA JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

LIC. HUGO B. MARGAIN

El desarrollo de las libertades públicas se inició con la garantía y protección de la existencia y de la libertad del individuo; más tarde se extendió al terreno patrimonial, incluyendo los bienes y derechos y, por último, entró al campo del Derecho Administrativo, subordinando a la norma jurídica las relaciones entre los particulares y el Estado. Para este efecto, y por lo que ve al Derecho Tributario, la garantía de legalidad juega un papel preponderante, ya que como principio de validez de todo impuesto se requiere la existencia de una norma que lo determine. En efecto, conforme a los textos constitucionales (artículo 73, fracción VII y 31, fracción IV), para que exista un impuesto es preciso establecerlo mediante una ley, aceptándose la tesis de la reserva de la ley, que da nacimiento a otra, ningún tributo sin ley.

Originalmente la idea de legalidad no tuvo aplicación práctica en el campo impositivo. Así, para citar un ejemplo, la jurisprudencia norteamericana se pronunció, en un principio, en el sentido de mantener a la Suprema Corte al margen de la política tributaria, aun cuando era el Poder encargado de velar por la supremacía constitucional. La explicación de esta actitud se encuentra en la ejecutoria pronunciada en el caso *Mc. Culloch vs. Maryland*, en la cual John Marshall admitió la soberanía impositiva en manos del Gobierno, cuyas exigencias no pueden limitarse por los recursos constitucionales que mueven al Poder Judicial Federal y señala, como medida protectora, un distinto control de carácter político, fundado en las relaciones entre el legislador y los habitantes del distrito que representa. Esta trascendental resolución sostuvo, como consecuencia de lo dicho, que “el poder impositivo implica el poder de destruir”.

En nuestro medio, la interpretación del artículo 14 constitucional llevó a la Suprema Corte, en un principio, a la conclusión de que no protege a los contribuyentes y, en general, que no se refiere a leyes o actos de carácter administrativo, siguiendo la opinión expuesta en algunos votos de Vallarta.

TESIS DE VALLARTA EN MATERIA IMPOSITIVA.-Con motivo del amparo promovido en 1879 por las fábricas de hilados y tejidos de Tlaxcala, Coahuila y Nuevo León, Ignacio Vallarta entra a resolver el espinoso problema de la supremacía judicial, ejercida por la Suprema Corte a través del amparo, en relación con el Derecho Impositivo, y se pronuncia por la tesis sustentada por John Marshall, al estudiar el mismo problema.

Las compañías quejasas hicieron valer como agravio la inconstitucionalidad del impuesto indirecto a la industria textil, por violación al artículo 13, tachándolo de ley privativa al ocuparse únicamente de contribuyentes dedicados a tal industria. Además violaba, según ellos, la fracción II del artículo 31 de la Constitución de 1857, por carecer de la proporcionalidad y de la equidad requeridas por la Carta Magna, al ocuparse el impuesto de gravar las inversiones en la industria textil, establecida en sólo tres estados de la República. Finalmente, contrariaba el principio de proporcionalidad, al **admitir una exención concedida a industriales en el mismo ramo, con inversiones menores de \$500.00.**

Vallarta no acepta la violación al artículo 13 constitucional. Una norma -argumenta-, tiene carácter general cuando se refiere, por ejemplo, a los menores, a los incapacitados, a los comerciantes, y no por ello se le puede considerar privativa. En forma genérica debe aplicarse a un indeterminado número de individuos, aun cuando queden clasificados en grupos. En el momento en que se cumplen ciertos requisitos establecidos en la ley, el sujeto queda comprendido dentro de la órbita de aplicación de la misma.

En resumen, la norma es general cuando el número de individuos a los cuales se aplica es indefinido, en tanto que la privativa -y ésta esencialmente no es ley-, se refiere a un número determinado de sujetos.

En su tesis Vallarta admite la omnipotencia del legislador para fijar, tanto los gastos del Estado, ya sea aumentándolos o disminuyéndolos, como para aprobar tributos de acuerdo con el desarrollo del país, que graven los grupos económicos que en concepto del legislador "los soportan con menos perjuicio de la prosperidad nacional". En consecuencia, el legislador, sin restricción alguna, puede ejercitar la soberanía impositiva para cubrir las necesidades del Tesoro Público. Vallarta glosó en este punto las ideas de Marshall al expresar que: "la facultad de imponer contribuciones al pueblo y a sus bienes es esencial para la existencia misma del Gobierno y puede legítimamente ejercerse en los objetos a que es aplicable, hasta el último extremo a que el Gobierno quiera llevarla". Sin embargo, admitió como única garantía protectora del contribuyente "la estructura misma del Gobierno", y como el Legislativo está constituido por representantes del pueblo, supone que con ello está a salvo de impuestos injustos y onerosos.

La afirmación más importante de Vallarta, colocando al margen de esta importante órbita del Derecho Administrativo al Poder Judicial Federal, fue hecha en los siguientes términos: "Es incompetente el Poder Judicial para averiguar hasta qué grado comienza el abuso de la facultad de imponerlo" (el tributo); y tomando las palabras de la jurisprudencia norteamericana (caso *Me, Culloch vs. Maryland*), ofreció dos garantías indirectas: en primer lugar, la defensa de los particulares por virtud del sufragio, que les permite llevar a las Cámaras representantes identificados con sus intereses, incapaces de aprobar impuestos exorbitantes y, en segundo lugar, la rebelión, en caso de que el Legislativo abuse de la soberanía impositiva. En tal supuesto el pueblo: "no puede -para repetír sus propias palabras-i-, buscar el remedio de sus males más que en la rebelión".

Las ideas expresadas por Vallarta prevalecieron en la jurisprudencia hasta el año de 1944, en el cual se abandonaron, en forma definitiva, por virtud de la tesis de Carreño y Bartlett, que más adelante se examinarán.

Con este substancial cambio se logró la intervención del Poder Judicial para proteger los derechos de los contribuyentes, que los hacen valer a través del amparo, robusteciéndose de esta manera la tesis de la supremacía judicial, que obliga a someter a los principios constitucionales toda ley impositiva. En vez de las garantías indirectas de Vallarta: sufragio o rebelión, la directa del juicio constitucional.

Con relación a otro tema de carácter administrativo, Vallarta se pronunció en el sentido de considerar como facultad exclusiva del Poder Legislativo aprobar el Presupuesto de Ingresos y Egresos y determinar si en los impuestos existe la proporcionalidad y equidad requeridas por la Constitución. Siendo Presidente del Alto Tribunal dijo: "Esta Corte no podrá, sin arrogarse un carácter político que no tiene, declarar que el Presupuesto de **Egresos** decretado por el Congreso es excesivo, o siquiera que alguna de sus partidas importa un gasto superfluo, que se debe suprimir". Asimismo, considera incapacitada a la Corte para justipreciar la necesidad de los impuestos, su conveniencia político-social, o bien los propósitos económicos manejados a través de la política fiscal. Si la Corte interviniera, concluye Vallarta, suplantaría el Poder Judicial al Legislativo, convirtiéndose en **Parlamento, cuando su misión no es esa, sino administrar la justicia.**

En la actualidad, no interviene la Corte en la aprobación del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Federación, facultad reservada al Poder Legislativo, ni tampoco determina la política financiera del Estado. Sin embargo, en el análisis particular de los impuestos combatidos mediante el **amparo**, examina si en cada uno de ellos no se violan los derechos individuales consagrados en la Constitución.

TESIS SUSTENTADA EN EL AMPARO PROMOVIDO POR AURELIO MALDONADO.-En el amparo promovido por Aurelio Maldonado contra el cobro de un impuesto predial, resuelto el 20 de octubre de 1925 en forma negativa, se apuntó, sin embargo, un cambio radical de la jurisprudencia que la Suprema Corte venia sustentando desde la época de Vallarta. Estuvieron conformes con los fundamentos de la negativa, y no admitieron la creación de una tesis nueva, los Ministros Urbina, Olea, Estrada, Ramirez y Orantes.

En el quinto considerando de esta sentencia se planteó la siguiente cuestión: ¿está capacitada la Corte para calificar sobre la generosidad y proporcionalidad de los impuestos? Desde la época de Vallarta el Poder Judicial se ha mantenido al margen de esta cuestión, considerando al Poder Legislativo como el único competente para decidir sobre el problema planteado. La jurisprudencia -influida por las ideas de Vallarta-, ha sostenido que los requisitos de proporcionalidad y equidad del artículo 31, los establece la Constitución a manera de simple consejo para los legisladores, lo cual es **inadmisible, si se tiene en cuenta el carácter obligatorio de toda norma. El remedio, se afirma, no puede estar en las elecciones, como lo había sostenido Vallarta, y en vista de ello, "es conveniente modificar la jurisprudencia de la Corte, estableciendo ahora que si está capacitado el Poder Judicial para revisar los decretos o actos del Poder Legislativo en cada caso especial, cuando aparezca a los ojos del Poder Judicial que el impuesto es exorbitante y ruinoso, o porque se ha excedido el Poder Legislativo en sus facultades constitucionales"**.

Además, prosigue dicho considerando, la facultad de la Corte encuentra su fundamento en su papel de guardián de las garantías individuales, y aun cuando los requisitos de proporcionalidad y generalidad de los tributos se encuentran establecidos en el artículo 31, y por lo mismo fuera del capítulo consagrado a las garantías individuales, no por eso dejan de tener ese carácter, ya que son derechos establecidos en favor del particular. La violación de estos derechos ocasiona la transgresión de los artículos 14 y 16 constitucionales. De continuar la Suprema Corte ----concluye el considerando en **cuestión-, en su actitud abstencionista frente a impuestos notoriamente** injustos, violatorios del artículo 31, se estará quebrantando el artículo 103, que claramente establece la procedencia del juicio de amparo contra leyes que contravienen a la Constitución.

MODIFICACION JURISPRUDENCIAL CON LA TESIS CARREÑO.—La modificación definitiva del criterio de la Suprema Corte, con relación a la proporcionalidad y equidad de las contribuciones, se inició en el año de 1944, al resolverse el amparo promovido por los cines Florida y otros, en el cual fue ponente el ministro Carreña, quien, a pesar de negar el amparo a los quejosos, combatió la vieja tesis de Vallarta, abriendo la posibilidad

de la ingerencia de la Corte para examinar la legalidad de los principios de proporcionalidad y equidad en los impuestos aprobados por el Poder Legislativo.

En su ponencia, el ministro Carreña combate los medios de protección aceptados por Vallarta, y no considera que el sistema electoral en México **proteja al pueblo de la aprobación de impuestos injustos, por las deficiencias** del sistema democrático en un joven país en formación. Por cuanto al argumento de que el legislador ejercita la soberanía impositiva, no le parece válido, puesto que todas las leyes emanadas del Legislativo son actos de soberanía y, sin embargo, deben sujetarse a la Constitución, y el Poder encargado de la elevada función de examinar si se ajustan o no a la Ley Suprema, es el Poder Judicial Federal, como se desprende de los artículos 94, 103, 104 Y 133 de la Constitución. De aceptarse la tesis de Vallarta, afirma, "ninguna norma legal expedida por el Poder Legislativo, podrá ser jamás motivo del juicio de garantía". Sin embargo, al discutirse la ponencia de Carreña, los ministros de la sala la modificaron para omitir las refutaciones a la teoría **de Vallarta, y en su lugar repitieron las ideas sustanciales de la misma, confirmando** el tradicional pensamiento de la Corte en esta materia.

En los considerandos de la ponencia del amparo que se comenta, se **sostienen ideas de una enorme importancia en la esfera fiscal.** Carreño se ocupa de la falta de equidad y proporcionalidad de los impuestos que la legislatura local había aprobado sobre los ingresos brutos obtenidos por las empresas de espectáculos. Al conocer del amparo, el Juez de Distrito había repetido la jurisprudencia tradicional, consistente en la total abstención de los tribunales federales en materia de impuestos, cuando se reclamaban como agravios la falta de equidad y proporcionalidad en los mismos, y había resumido la jurisprudencia en materia de impuestos locales, la cual se pronuncia en el sentido de considerar que los gravámenes exorbitantes no pueden ser atacados por virtud del juicio constitucional, sino usando el sufragio electoral, de suerte que el pueblo debe encontrarse representado en las legislaturas respectivas por ciudadanos que le garanticen la mayor ecuanimidad en la aprobación de las cargas públicas, de conformidad con la tesis de Vallarta.

Pasa posteriormente Carreño, en la ponencia en cuestión, a examinar la ejecutoria Aurelio Maldonado. En ella -manifiesta-, se estableció la capacidad de los tribunales federales para conocer de leyes impositivas cuando **sean exageradas y ruinosas, porque en ese caso "el poder legislativo se ha** excedido en sus facultades constitucionales". En el amparo Maldonado -afirma Carreño-e-, la Corte consideró que los conceptos de proporcionalidad y equidad en los impuestos son garantías del hombre, no obstante encontrarse en el artículo 31 de la Constitución y fuera del capítulo relativo a los derechos consagrados y establecía claramente que "la lesión de aquel

derecho (proporcionalidad y equidad en el impuesto), es una violación de esas garantías", Decir que el remedio se encuentra en el sufragio y prescindir del Poder Judicial en la calificación de la proporcionalidad y equidad de los tributos, es hacer "nugatoria la prescripción de la fracción 1 del artículo 103 constitucional, que establece el amparo contra las leyes que violan las garantías individuales, y la misma razón podría invocarse para negar los amparos en todos los casos en que se reclamara contra leyes".

Remontándose al año de 1879, Carreña cita el siguiente párrafo de la Tesis de Vallarta -inspirada en las ideas de Marshall-, que logró la abstención del Poder Judicial en materia tributaria como hemos visto: "no toca a los Tribunales corregir los abusos que el Congreso pueda cometer decretando contribuciones; el remedio de esos abusos está en la libertad electoral; sólo cuando el Poder Legislativo cometa flagrantes y palpables atentados contra la propiedad, pueden los Tribunales intervenir en negocios de impuestos para hacer respetar los derechos individuales; el remedio de los abusos está en la estructura misma de nuestro Gobierno, repetiré otra vez esta profunda observación de Marshall, está en el patriotismo, en la sabiduría, en la justicia de los representantes del pueblo; está en el mismo interés de éstos, porque debiendo su elección a sus comitentes, no pueden atentar contra los intereses de éstos, sin hacerse indignos de su confianza que a todos consta deben procurar conservar. En la libertad del sufragio, según la estructura de nuestras instituciones, está, pues, el remedio de los abusos del Poder Legislativo".

Carreña ataca la solución de Vallarta acudiendo a la realidad de nuestra evolución política electoral que, por corresponder a un país joven, no tiene la perfección necesaria para proteger los derechos de los contribuyentes con la fórmula propuesta, y procede, a continuación, a destacar las diferencias entre el desarrollo constitucional de Norteamérica -de donde tomó su inspiración Vallarta-, y el de México. Aun cuando el modelo sea el mismo, su evolución es distinta —afirma el ponente—, y se refiere a Ponciano Amaga cuando, en la exposición de motivos de la Carta del 57, hizo hincapié en el error que se cometería al otorgar facultades omnímodas al Poder Legislativo, lo que en el fondo equivaldría a entronizar una dictadura. Por lo tanto, en materia impositiva, el Poder Legislativo no puede, ni debe, tener facultades ilimitadas, sino quedar "sometido al dominio constitucional", según expresión del mismo Arriaga, que demuestra el pensamiento contrario en el Constituyente a la facultad irrestricta del Legislativo, proclamada posteriormente por Vallarta.

Además de lo dicho, al analizar los textos de la Constitución Norteamericana y compararlos con la nuestra, el ponente demostró una substancial diferencia. En tanto que en la norteamericana se afirma: "los derechos, im-

puestos. . . serán uniformes para todos los estados", con lo cual se establece la necesaria generalidad y uniformidad del tributo, el texto de la Constitución nuestra protege al ciudadano, de suerte que no se le impongan tributos que no sean proporcionales y equitativos. Esta diferencia substancial de ambas Constituciones explica la actitud adoptada por Marshall, y no presta apoyo a la teoría de Vallarta. Nuestra evolución constitucional, insiste Carreño en su ponencia, no se deriva de la norteamericana y aún menos de la inglesa, supuesto que en la Gran Bretaña el Parlamento tiene facultades exclusivas en materia tributaria; sino que más bien nuestro texto constitucional deriva del artículo 13 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Además, debe tomarse en cuenta la influencia de la Constitución Gaditana de 1812, en su artículo 339, el cual textualmente dice: "Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles en proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno", y la del artículo 80. de la misma Carta, en donde se establece la obligación de todos los ciudadanos de contribuir a los gastos del Estado, en forma proporcional.

En seguida Carreño rebate el argumento de que la ley impositiva no es **sino una manifestación de la soberanía, y que, en consecuencia, no puede** revisarse por los jueces, puesto que tal argumento destruye el artículo 133, en el cual se consigna la supremacía constitucional. Al revisar los artículos 94, 103 Y 104, llega a la conclusión de que tal supremacía debe mantenerla el Poder Judicial Federal a través del amparo. La deducción a que llega es clara: si se aceptara la restricción impuesta al examen de las leyes impositivas, se tendría que llegar al absurdo de que ninguna ley emanada del Poder Legislativo podría ser materia del juicio constitucional.

En la misma ponencia Carreño hace todavía una crítica, con mayor énfasis, al segundo medio que propuso Vallarta para la corrección de los impuestos abusivos, que fue nada menos que la rebelión. Jamás el poder encargado de la pureza de la Constitución, como es el Poder Judicial, dice, "puede recomendar la subversión del orden constitucional, para modificar el orden jurídico existente".

Finalmente, ataca la tradicional jurisprudencia de la Corte en materia de proporcionalidad y equidad de los tributos, según la cual, el más Alto Tribunal debe abstenerse de apreciar los dos conceptos mencionados, por carecer de los elementos con que cuenta el Poder Legislativo al aprobar los impuestos. Al respecto, el ministro ponente sostiene que el raciocinio del Legislador puede ser indagado por el Poder Judicial, puesto que constituye una fuente real de Derecho, para lo cual el juez deberá estudiar las discusiones y exposiciones de motivos de las leyes impositivas. Aun cuando exista libertad de apreciación de los legisladores, concluye, la misma no puede franquear los límites que la propia Constitución ha establecido. Esa es la

razón que permite al Poder Judicial intervenir en la calificación de la constitucionalidad de las leyes impositivas.

LA PROPORCIONALIDAD Y GENERALIDAD DE LOS TRIBUTOS EN LA TESIS BARTLETT.-En el mismo año de 1944, Bartlett, conforme lo había anunciado en la discusión del amparo de los cines Florida y otros, que se acaba de comentar, atacó la tesis de Vallarín al resolver, **como ponente, el juicio constitucional interpuesto por José Mariano Noriega** en contra de la clasificación de los causantes en Cédula V del Impuesto sobre la Renta, basándose en las ideas ya expuestas por Carreño, y sostuvo la legitimidad del Poder Judicial para entrar a examinar el fondo de todo impuesto, con relación a los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad.

Bartlett encontró una flagrante contradicción entre los principios básicos del Impuesto sobre la Renta, y la clasificación hecha de los profesionales en ocho categorías. Examinó el artículo 10. de la ley y concluyó que el objeto del impuesto era gravar la utilidad, la renta, los arrendamientos, los honorarios y otros tipos de ingresos netos percibidos por los causantes. Sin embargo, con la reforma introducida en la Cédula V para establecer la clasificación por ingresos, obviamente el legislador desconocía el principio de la utilidad gravable, por lo que consideró que el amparo debía concederse, toda vez que si la propia ley aceptaba un criterio de proporcionalidad y equidad, y después lo desconocía en algunos de sus artículos, esto permitía a la Corte cumplir con su misión de interpretar la ley, salvaguardando los derechos esenciales del individuo.

Además, la reforma impugnada daba facultades decisorias a la Autoridad Administrativa, con el fin de determinar la capacidad económica del contribuyente y fijar el impuesto, cuando éste debe ser señalado por la ley. Efectivamente, en este amparo se sostuvo: "la lesión al derecho que consigna el artículo (31 de la Constitución) viola los artículos 14 y 16 porque no sólo se deja sin exacta aplicación el precepto de alguna ley secundaria, sino que se menoscaba el mismo artículo 31, y la violación de ese texto no puede constituir una orden motivada y fundada en perjuicio de persona alguna".

Como se ve, la tesis Bartlett no destruía la de Vallarín en toda su extensión, **lo que le permitió, en forma sagaz, convencer a los ministros de la** necesidad de intervenir en los casos en los cuales las leyes impositivas contravenían los principios que ellos mismos establecían por cuanto a proporcionalidad y equidad, como en el caso concreto de la reforma al Impuesto sobre la Renta, la cual, al clasificar a los profesionales con elementos distintos de los establecidos en la propia ley, se contradecía a sí misma, y de paso violaba los principios constitucionales de justicia tributaria establecidos en la Ley Suprema.

Esta tesis marca el cambio del criterio de la Corte en cuestiones fiscales. En lo futuro intervendrá en el análisis de los principios de proporcionalidad y equidad que deben ser respetados en todo impuesto, incorporándolos, de esta manera, a las garantías del hombre consagradas en los primeros veintinueve artículos de la Constitución. Al limitarse las supuestas facultades omnimodas del Legislativo en esa materia, se reafirma la supremacía judicial en manos de los jueces, máxima aspiración de un régimen de Derecho.

LA TESIS FRAGA SOBRE LA GARANTIA DE AUDIENCIA.-En 1942, al resolver la Suprema Corte de Justicia el amparo interpuesto por la Compañía Industrial de Guadalajara contra la Secretaría de la Economía Nacional, la cual, según la quejosa, había violado la garantía de audiencia y **afectado su patrimonio sin oírlo, el ministro ponente, Gabino Fraga, logró** ampliar por primera vez la aplicación de dicha garantía a toda la relación **jurídico administrativa, y sostuvo que, en todas las leyes de carácter administrativo, Se debe establecer un procedimiento por virtud del cual se respete la garantía de audiencia, porque de no preverlo se violaría la Constitución.** Por lo tanto, no basta con que la autoridad se apegue a la ley administrativa, sino que es menester que en la misma se contengan "los requisitos de audiencia que son necesarios como esenciales en todo procedimiento".

Basándose en estos principios consideró que la Ley de Patentes y Marcas, en que se había apoyado la resolución de la Secretaría de Economía combatida por la quejosa, era inconstitucional al no haberle dado oportunidad de defensa y, en consecuencia, la Corte estaba capacitada para examinar la inconstitucionalidad de una ley, conforme los principios sustentados en el artículo 14 constitucional, puesto que la idea de la Ley Fundamental "es que en todo procedimiento que sigan las autoridades -son frases de la ejecutoria-, y que llegue a privar de derechos a un particular, se tenga, antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas". En vista de que la Ley de Patentes y Marcas, motivo del amparo, no otorgaba a los particulares el derecho de ser oídos ni de defenderse, transgredía el artículo 14 y debía reputarse como inconstitucional.

Estas ideas fueron definitivamente estructuradas por el mismo ministro Fraga en el amparo promovido por María Soledad M. de Valdés, resuelto en junio de 1944, en donde se analiza la garantía de audiencia como obligatoria, tanto a las autoridades administrativas y judiciales, como al Poder Legislativo. De suerte que en las leyes aprobadas por este último Poder, deben hacerse constar los medios procesales a que el particular puede recurrir en los casos en que se afecten sus derechos. A estas consecuencias llega la tesis sustentada en el amparo mencionado, desprendiéndolas Fraga del principio de **la supremacía constitucional, ya que expresamente la Ley Suprema limitó,** por medio de la garantía de audiencia, la actividad del Estado desarrollada

a través de sus Poderes. Así pues, se amplió el campo de aplicación del artículo 14, y se afirmó que toda ley secundaria debe consagrar la garantía de audiencia, para no violar la Constitución, Si por lo contrario se sostuviera que la garantía de audiencia sólo rige para la autoridad Legislativa y Judicial y no para el Poder Ejecutivo, lo que permitiría omitirla en las leyes en que éste interviene, se otorgaría una omnipotencia a dicho Poder que dejaría a los particulares indefensos. La Corte debe cerciorarse de la aplicación correcta de la ley por la autoridad y de que esta misma ley conceda al contribuyente la oportunidad de ser oído y, por lo tanto, de defenderse.

La tesis Fraga, como se conoce la jurisprudencia examinada, señala los requisitos para la aplicación de la garantía de audiencia en la esfera administrativa, de acuerdo con las siguientes bases: primera, cuando se tenga un derecho del cual se puede privar al particular por un acto de autoridad; segunda, que la audiencia sea realmente necesaria, porque se requiera la colaboración del particular en la secuela del procedimiento, y que dentro de ella se de al particular la oportunidad de rendir pruebas y presentar alegatos **-si la autoridad administrativa, aplicando la ley, no requiere de la probanza de hechos ni de alegatos jurídicos, el derecho de audiencia no ofrece ninguna utilidad práctica y, en consecuencia, no debe establecerse--**; y, tercera, que el amplio derecho concedido en la garantía de audiencia no sea objeto de excepción expresa en el texto constitucional, como en los casos de expropiaciones por causa de utilidad pública.

Fraga presenta la aplicación de la Ley del Timbre como ejemplo de un caso en el cual no es necesario conceder el derecho de audiencia, ya que los hechos o actos gravados se consideran por esta ley en forma objetiva, y a los mismos señala un impuesto determinado; en consecuencia, nada puede modificarse con oír al contribuyente. No es el caso de otras leyes impositivas en cuya base gravable intervienen los más variados hechos, todos ellos susceptibles de comprobación. El contribuyente, en estos casos, debe tener derecho a que se examinen sus pruebas y se escuchen sus alegatos. Entonces, la decisión de la autoridad cumplirá con la exigencia de hacer justicia, supuesto que se habrá escuchado al interesado.

De acuerdo con la jurisprudencia examinada, la Suprema Corte de Justicia sometió el Derecho Administrativo a la supremacía del Poder Judicial, cuya finalidad esencial radica en hacer respetar la Constitución.

HISTORIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA

LIC. JESUS CASTAÑON R.

“...Tengo para mí que el historiador, si ha de merecer respeto, debe decir todo lo que haya podido saber o averiguar consultando las fuentes auténticas, y que no ha de apasionarse en la defensa ni ensañarse en el ataque; su lenguaje debe ser severo sin ostentación, y claro y sencillo como el asunto lo exija. Su misión es ilustrar y no suscitar odios ni restañar heridas...”

(doaquin D. Casaeús, en "Historia de la Deuda Contraída en Londres con un Apéndice Sobre el Estado Actual de la Hacienda Pública", Imprenta del Gobierno. Méxicc, 1885).

1

Tarea difícil es, emprender la investigación que nos permita reunir y clasificar el material necesario para escribir la historia de la Secretaría de Hacienda; y más aún la de su antecedente, la Real Hacienda; dado que la historia de ambas, en última instancia, y en el amplio sentido de la expresión, no es, sino la Historia de la Hacienda Pública en México, durante más **de cuatro siglos -300 años de virreinato y 140 de vida independiente-**e-, lapso en el cual la organización económica del mundo, así como sus conceptos básicos han cambiado radicalmente.

Dicha tarea ha sido realizada por diversos estadistas y economistas, desde finales de la Colonia; Fabián de Fonseca, Carlos de Urrutia, Alfonso Maniou, Guillermo Prieto, Manuel Payno (padre e hijo), y Matías Romero, estos estudios han sido totales, es decir, abarcan desde la Real Hacienda, hasta la Hacienda Pública en los días en que escribían estos autores, aparte de estos estudios, existen los particulares, en los que se estudian determinados aspectos de la materia.

Al escribirse este trabajo, se encuentra en proceso, la terminación de la impresión de los dos últimos tomos, de la valiosa obra del Sr. Lic. Manuel y áñez, formada por cinco tomos y en la que se hace un análisis del problema fiscal, desde la época de la colonia, hasta nuestros días.

Así pues, utilizando parte del material citado, trataremos de llevar al lector en pocas páginas, lo que tan exhaustivamente ya ha sido estudiado por los especialistas.

William Ebenstein, en su conocida obra, *Premisas Históricas y Tendencias del Gobierno* (en México), soslaya la tesis de que alguno de los obstáculos y problemas de la vida política actual, no son sino supervivencia de viejas formas vigentes durante tres siglos; probablemente no carezca de razón **en ocasiones**.

Las instituciones públicas y de tipo europeo en el Continente, nacen de la ilegalidad, en el momento en que Hernán Cortés, desconociendo la autoridad de Velázquez, funda el Cuerpo Municipal, de la Villa Rica de la Vera-Cruz, que a su vez le nombra por cabeza y Jefe de la expedición.

En ese acto, Cortés, conociendo las necesidades por las que atraviesa su Emperador, tiene buen cuidado de dictar las medidas adecuadas para guardar el *Quinto Real*, o sea la participación del Rey en oro y especies preciosas que se van a "rescatar".

En sus "Cartas de Relación", Cortés informa de sus hazañas, y al mismo tiempo, **de la organización que encuentra en las nuevas tierras; desde luego, observa que gran número de pueblos son tributarios de un señor que resulta ser el "emperador azteca".**

Terminada la conquista, lógicamente las tierras, habitantes y organización, pasan a depender de las autoridades españolas, que en un principio son **los propios conquistadores con el "Extremeño" al frente, que ve confirmada por el Rey, la autoridad de que se hiciera por ficción legal, con un audaz golpe de mano.**

Después de la caída de México, el primer paso de Cortés, "... fue el nombrar ministros, *Tesorero, Factor, y Contador, Oficiales de la Real Hacienda, que corriesen con la recaudación y guarda de los Quintos Reales*, demás partidas de oro y plata, piedras, alhajas preciosas, y otros efectos, que por disposiciones reales, constante donación y otro título, pertenecientes a SS. MM., y con lo que les servían estos sus fieles vasallos: los primeros que ejercieron estos oficios, por nombramiento de justicia mayor, fueron: Julián de Alderete, Alonso de Grado y Bernardino Vázquez de Tapia, quienes en 15 de mayo de 1522, autorizaron y aprobaron la carta informe y relación tercera, que en la misma fecha dio cuenta Cortés, al Señor Emperador, el Rey Carlos Primero de la conquista, toma y rendición de la ciudad de México, y todos certificaron: "... que el oro y metales que se recogieron y fundieron en esta capital, con su intervención montó a ciento treinta mil castellanos, algo más: de cuyo *quinto* se dio por recibido el Tesorero Real, y también cita de los derechos de esclavos y otras cosas, según todo constaba en una relación que acompañaron a SS. MM.

Aquella relación es uno de los Primeros, si no es 'lile el primer documento que podríamos calificar de fiscal en la historia de la Real Hacienda de la Nueva España.

Unos cuantos años después, aparece otro documento de excepcional **importancia en la historia, no solamente fiscal, sino económica de México**, y que es, una provisión del Emperador Carlos V, dada en Granada el 9 de noviembre de 1525, en la que se otorga facultad a todos los vasallos para explotar minas de oro y plata, libremente sin perjuicio del "Quinto Real".

A raíz del descubrimiento de América, y para el tercer viaje de Colón ya estaba organizada la casa de Contratación de Sevilla; que según el Dr. Ernesto Schäfer se empieza a bocetar en 1502, la que finalmente se funda el 20 de enero de 1503, esta institución es la autoridad por la cual tiene que pasar todos los negocios de Indias hasta el año de 1519, en que por primera vez, aparece en los documentos el nombre de Consejo de las Indias, organismo que evoluciona y finalmente queda jurídicamente establecido en 1524.

A la caída de la Ciudad de México, lo primero que se provee, es el nombramiento de Tesorero, y ocupan sucesivamente este cargo, hasta la toma de posesión de Don Antonio de Mendoza, como primer Virrey, los siguientes personajes: Diego de Soto, del 20 de mayo de 1522, al mes de marzo de 1524; Alonso de Estrada, de agosto de 1524, al 16 de febrero de 1530; Jorge de Alvarado (interino), del 10 de febrero de 1530, al 6 de noviembre de 1531; Juan Alonso de Sosa, de noviembre de 1531, a marzo de 1533; y por último, Fernando de Portugal en este mismo año. Más adelante se nombra a Pedro de Cherino, con el oficio de veedor, para cuidar del *Quinto Real*.

Pese a que posteriormente se ha negado el grado de adelanto que los habitantes del Territorio de Anáhuac (Nueva España), poseían, la **organización social de aquellos, era muy adelantada, y ya muchos historiadores** se han referido al hecho de que poseían registros de documentos en los cuales se anotaba con toda precisión los pueblos sujetos a los diversos señoríos, sus productos y los tributos que deberían pagar; primero Cortés, y después las **autoridades españolas que le siguieron, en el mando, utilizaron en algunas causas, las nóminas o relaciones de tributo de los indígenas y de ellos se sirvieron para ayudarse a estructurar nuevo sistema fiscal; esto mismo hicieron** las autoridades eclesiásticas para sus propios fines.

Conocidas son las dificultades y conflictos surgidos entre Cortés y sus capitanes, y posteriormente entre aquél y las diferentes autoridades civiles y eclesiásticas de la Nueva España, esto determina la creación de los virreinos de México y del Perú, los cuales subsistirían, junto con los que se crearon después, por más de tres siglos, para estas fechas ya se encontraba completamente estructurado y en funciones el Real Consejo de Indias, con los

mismos derechos y privilegios que el de Castilla, abrazando su jurisdicción las Indias Orientales y Occidentales, sujetando a él, a la casa de Contratación de Sevilla y prohibiendo a todos los demás cuerpos e instituciones de España, excepto la Inquisición, el conocimiento de aquellos negocios.

El gobierno definitivo de la colonia queda así estructurado: Autoridad Suprema, Real Consejo de Indias, autoridad delegada del Rey con facultades ejecutivas y en ocasiones con funciones de última Autoridad Judicial, el Virrey; a su lado las Audiencias: la de México, Guadalajara o Nueva Galicia, y de Cancillería, y estaba compuesta... "de un regente y diez oidores funcionando en dos salas; había tres fiscales el del Civil, el de lo Criminal y el de la Real Hacienda, quien en estricto sensu, era el representante del Fisco:

Antes dijimos que aliado de estas autoridades, se encontraban los ayuntamientos, integrados de regidores de dos tipos perpetuos y hereditarios, y los alcaldes que eran nombrados cada dos años, por los propios regidores; el ayuntamiento tenía a su cargo los asuntos municipales; los fondos con que contaban eran los *propios* y *los arbitrarios*; los primeros, eran las propiedades o productos de ellas que por disposición real o legal se les asignaban, y los segundos, todos aquellos fondos que se allegaran por otro cualesquiera título; paralela a la institución municipal, de honda raigambre democrática existían las alcaldías mayores, que se proveían por designación directa del rey o los virreyes.

Toda vez que la principal riqueza de la Nueva España, fueron los productos de la minería, la parte correspondiente al aprovechamiento de ella, en beneficio del Estado español, es el primer ramo importante que se organiza y para el cual se legisla con más cuidado y eficacia; a él se aplican las reglas ya establecidas en la Península, y así lo dicen los señores Urrutia y **Fonseca, cuando dicen:** " ... **Siendo más conforme a los principios** elementales y trillada regla del derecho que los reinos y provincias que se unen e incorporan accesoriamente a otros, deben gobernarse y regirse por unos mismos principios y establecimientos".

En función a este principio se organizó la Real Hacienda, estableciéndose más o menos los mismos ramos, o sea clasificando los impuestos y sus fuentes de la misma manera que lo estaban en España, aunque en algunos casos tomando en cuenta las específicas características económicas de la Nueva España.

Los autores citados, dividen los ramos de la Real Hacienda " ... que además del desempeño de sus responsabilidades particulares, componen la masa expresada (la masa común del erario real), y deben con sus valores liquidados cubrir las cargas y gastos generales a que estén sujetos en Europa

o Indias en 35, a saber: derechos de ensaye; derechos de oro; derechos de plata; derechos de vajilla, amonedación de oro y plata; alumbre; cobre; estaño y plomo; tributos: censos; oficios vendibles y renunciables; oficio de cancillería; papel sellado; medía anata; servicio de lanzas; derechos de licencias; **ventas, composiciones y confirmaciones de tierras; pulperías; donativo; comisas; grana; añil y vainilla; vino aguardiente y vinagre; nieve; cordobanes; juego de gallos; pólvora; lotería; alcabalas; pulque; armada y avería; almojarifazgo, y otros derechos de mar, sal y salinas; aprovechamientos; alcances de cuentas; bienes mostrencos; anclaje, y estando de lastre . . .**”

Aparte de los anteriores se consideraban otros, tabaco, naipes y azogues, que estaban separados; y cuyos productos se destinaban a la península, y finalmente cinco, que eran: las penas de cámara, bulas de la Santa **crucada; diezmos eclesiásticos; vacantes mayores que si bien ingresaban a las cajas reales, lo eran a título precario, pues ahí sólo se administraban, por tener destinos específicamente determinados.**

El señor Lic. Manuel Yáñez, en su libro, *"El problema Fiscal"*, (tomo 1º, pág. 52), dice, siguiendo a Matías Romero (Informe de Don Matías Romero, año de 1870, pág. 61), que los ramos se dividían generalmente en cuatro:

I.-Los primeros se llamaban comunes y servían para cubrir los gastos del virreinato, este ramo estaba dividido en 35 renglones, que se han citado arriba, y los donativos que daban a la Corona en casos especiales.

H.-Los remisibles, llamados así porque sus productos liquidados se remitían a la **Metrópoli, a este ramo correspondían tres renglones.**

HI.-Los particulares por estar destinados a objetos especiales, a este le tocan cuatro.

IV.-Ajenos, denominados así, por no pertenecer al erario, teniendo el Gobierno sólo el encargo de cuidar que fueran bien administrados, que es muy basto y que estaba destinado entre otras cosas a labores de tipo asistencia!.

El propio autor, clasifica los ramos o impuestos de la hacienda del virreinato, en términos modernos, de la siguiente forma:

- A.-Impuestos sobre el comercio exterior (Importación y exportación).
- B.-Impuestos y gravámenes en el comercio interior.
- C.-Impuestos sobre la agricultura y ganadería.
- D.-Impuestos sobre sueldos y utilidades.
- K.-Impuestos sobre actos, documentos y contratos.

F.-Impuestos sobre juegos, diversiones y espectáculos Públicos.

G.-Impuestos de capitación.

H.-Otros gravámenes.

I.-Aprovechamientos.

J.-Bienes ajenos.

Ya hemos dicho que la principal fuente de riqueza, para el conquistador, lo fueron las minas y sus productos, aunque sin puntualizar que parte de esta riqueza, fue el trabajo obligado y gratuito de los indígenas; en consecuencia el ramo que más se atendió, y alrededor del cual quedó creado todo un sistema juridico-fiscal, con objeto de obtener el máximo aprovechamiento de su riqueza para el Estado.

En los primeros años de la conquista, la moneda que circuló en los territorios de la Nueva España, fue la española, pero el desenvolvimiento económico, hizo que llegara a escasear, de tal manera, que la Corona, para remediar esta necesidad, previno que se creasen tres casas reales de moneda, "**... en que se labrasen, acuñasen y redujeren a moneda, todos los metales** de estas clases, superior e inferior que a ellas fuesen conducidas en los términos que advierte el Real Rescripto, fecha en Madrid en 11 de mayo de 1535 ... "

Las casas de moneda deberían quedar establecidas en las ciudades de: México, Santa Fe del Nuevo Reino de Granada, y la Villa Imperial del Potosi, y que en la de Santo Domingo, de la isla española, se hiciera la de Vellón, cuando se diera licencia.

Se ordenaba que las disposiciones aplicables, serian todas aquellas vigentes por las casas de moneda de Castilla, siempre y cuando no hubiesen disposiciones especiales de las Indias.

A partir de entonces, este aspecto de la Real Hacienda, evoluciona de manera tal, que llega a haber en el territorio de la Nueva España, las siguientes **casas de amonedación**:

Chihuahua, Durango, Guadalajara, Guanajuato, Sombrerete, Zacatecas, Oaxaca, Catorce, S.L.P.; Culiacán, Hennosillo, Alamos, México, San Luis Potosi y Tlalpan.

Estas casas, eran parte del sistema impositivo de la Real Hacienda en la Nueva España; también lo fueron las instituciones siguientes: los pósitos y las alhóndigas, los primeros, eran parte de la Hacienda Municipal, estas instituciones que servían para tener depósitos de granos, que eran facilitados a los labradores, para que cuando estos recogieran la cosecha, pagasen el precio con un interés en especie, que se almacenaba, y que también se utili-

zaba en las épocas de calamidades, tales como, sequías, plagas, etc.; las albóndigas, que eran los depósitos de cereales, y donde se comerciaba en ellos, una especie de bolsa de los granos.

Todos los impuestos, y ramos que hemos visto, fueron creándose según las necesidades que se fueron presentando, de manera tal, que los más antiguos, son los que gravitaban sobre los metales, su beneficio, y aprovechamiento, como ya dijimos; en segundo lugar, las alcabalas, y sucesivamente fueron apareciendo el del tabaco, los naipes, etc., pero siempre tomados de los similares vigentes en los reinos españoles, pues no debemos olvidar que la legislación para Indias, provenía del Consejo Real que funcionaba en Sevilla.

Para hacer efectivos todos estos ramos de impuesto, se creó una maquinaria burocrática cuya cabeza en la capital de la Colonia, lo eran el Virrey y la Audiencia, y en la Metrópoli, el Consejo de Indias; dentro de éste existían dos juntas, la de Hacienda y la de Guerra, posteriormente se creó la Cámara de Indias, y a mediados del siglo XVII, se creó dentro de la misma, la Junta de Hacienda, que fue la suprema autoridad en la materia, tal junta no duró mucho tiempo, sólo duró cuatro años.

En el funcionamiento e integración del Consejo, hubo muchísimos cambios en los cuatro siglos de su existencia, pero siempre fue la autoridad suprema salvo el rey, hasta su extinción en el primer tercio del siglo XIX.

La política impuesta por el Consejo, para la conservación de sus colonias, hizo que el de comercio en éstas con el mundo exterior sólo tuviera unos cuantos puertos; por España, Sevilla, y la casa de Contratación, —órgano del Consejo de Indias—; en Nueva España, Veracruz, para la exportación e importación de metales y otros productos; Acapulco, para el comercio con las Colonias del Oriente, de manera tal, que el comercio intercolonial, fue muy limitado, a pesar de que Don Lucas Alamán, defendió según él, la equilibrada organización impuesta por el régimen.

A medida que la economía de las colonias se fue desenvolviendo, se fue complicando el sistema impositivo, así el Conde de Revillagigedo, en la *Memoria* que deja a su sucesor, le recomienda adaptar diferentes medidas para corregir los males que son: multitud de ramos, lo que hace difícil el conocimiento de los mismos, al contribuyente y su manejo, estos deben ser reducidos, aun cuando sea necesario recargar los principales, para equilibrar la Real Hacienda; la variedad de nombre de las exacciones, de modo que siendo una misma, había distinta denominación, por ejemplo, de puerto a puerto, en fin, propone todo un conjunto de medidas, que tienden a simplificar el sistema impositivo para el causante, y su manejo, para la Real Hacienda, haciéndolo al mismo tiempo más productivo.

Las luchas internacionales y la participación en la política, por parte de España, que se desenvuelve en Europa, producen la decadencia que se inicia y llega a su climax, bajo la égida de los Austrias, hasta el reinado de Carlos 11, el "Hechizado", esta situación cambia con la entrada de la dinastía de los Borbones.

Para esa época, finales del siglo XVII y principios del XVIII, la corrupción del Gobierno en España, y del Real Consejo de Indias, se había extendido hasta las colonias y se vendían, no solamente los llamados oficios, sino todos los impuestos, casi todos los ramos se encontraban arrendados, lo que produjo una situación en extremo afflictiva, para el erario de la Corona, para el propio Virreinato y el Consejo de Indias, a sus componentes se les llegó a deber sueldos por más de sesenta millones de maravedises, o sea, 170 ducados, cantidad exorbitante, si se tiene en cuenta que con 80 ducados anuales, era suficiente para el mantenimiento de una persona.

A la entrada de los Borbones a la monarquía, se empieza a notar un **mejoramiento, que también se refleja en las colonias; un poco avanzado el siglo XVII**, se envía como visitador al Reino de la Nueva España, a Don José de Gálvez, quien reorganiza el Gobierno de la Nueva España, pero fundamentalmente la Real Hacienda, creando doce intendencias, con su Capital en las ciudades que lo han sido de las antiguas provincias que son: las de México, Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango, y la de Arizpe, que se extiende por Sonora y Sinaloa,

Se crea la Superintendencia, y se pasa el mando de la dirección de la Real Hacienda, del Virrey, a la Intendencia General del Ejército y hacienda, a la que quedan subordinadas todas las intendencias; se establece una junta Superior, de la cual es el Presidente el Superintendente; como miembros de la Junta, quedan el Ministro más antiguo, Contador y Tesorero General del Ejército y un asesor, que lo es el Fiscal, y se ordena:

" ... Reducir en las Provincias de aquel Imperio a un método igual, en cuanto fuere posible, el gobierno y administración de Justicia en materias de mi Real Hacienda, y en lo económico de Guerra cuidando privativamente la expresada Junta Superior no sólo de los dichos dos ramos o causas, sino también del de los propios y arbitrios y bienes de comunidad de los pueblos . . . "

Los Gobiernos Políticos (sic) de Puebla, Durango (Nueva Vizcaya), Sonora y Sinaloa; los corregimientos de México, Oaxaca, el de Veracruz, de Valladolid, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas se unen a las intendencias; los intendentes tienen a su cargo los cuatro ramos de la Administración Pública, Justicia, Policía, Haciendas y Guerra: a excepción hecha de

cuatro estados principales de México, Guadalajara, Arizpe, Mérida y Veracruz, todos los demás intendentes quedan investidos del Vice-patronato real, **se mantienen las jurisdicciones eclesiásticas; así como los Gobiernos Políticos** de Yucatán, Tabasco, Acapulco, Veracruz, el Nuevo Reyno de León, Nuevo Santander, Coahuila, Texas y Nuevo México, a los gobiernos se les dejan las mismas facultades que tienen excepto las que se refieren a materias hacendarias y son las llamadas de *propios, arbitrios* y bienes de la comunidad de los pueblos que se reservan a los intendentes a la Junta Superior de Hacienda.

En los pueblos de indios, que tengan la calidad de cabeceras de partido, se nombra un subdelegado, para que se entienda de las cuatro causas que **ya citamos: esta medida se complementa con otra, que es muy importante** y que a la letra dice: "Entendiéndose que los indios y demás vasallos míos de aquellos dominios, quedan, por consecuencia, en libertad de comerciar, donde y con quien les acomode para surtirse de todo lo que necesiten . . . ", para redondear la bondad de la reforma, se ordena que en esos mismos pueblos y cabeceras de indios se les reconozca a los habitantes el derecho para elegir cada uno, entre ellos mismos, los gobernadores o alcaldes para su régimen puramente económico, quienes a su vez deberían exigir *el real tributo*.

Se dictan también medidas puramente hacendarias algunas de las más importantes son las siguientes: se pone en manos de los intendentes, todo cuanto corresponde al erario, independientemente de que los ramos se administren por cuenta de la Corona, o estén arrendados; se pasa la jurisdicción contenciosa a las Intendencias, y los que eran ministros de la Real Hacienda sólo quedan como contadores y tesoreros y a ellos pasa la obligación de recaudar y administrar, se les deja con la facultad económica coactiva; se nombran subdelegados con facultades en el ramo hacendario; se reserva **exclusivamente a los intendentes, el conocer de los asuntos de la Real Hacienda**, sin más instrucción que la de la Junta Superior; se les da a los intendentes intervención para la dirección y manejo de los ramos del tabaco, alcabalas, pólvora, pulques y naipes; se faculta a los intendentes para proceder en contra de los defraudadores del fisco en los ramos arriba citados; se reviste a los ministros y subalternos de la Real Hacienda del fuero militar, en los términos de las ordenanzas vigentes con objeto de evitar las confusiones **por los cambios de jurisdicciones, ese mismo fuero se hace extensivo al Contador y al Tesorero**; los demás empleados de la administración hacendaría, tienen un fuero especial, como complemento de todas estas medidas se exige a todos los empleados de la Hacienda se eximan de aceptar otros empleos o cargos, con objeto de que no distraigan su atención.

Existen en el territorio de la Nueva España 15 cajas para la recaudación de los impuestos, que se convierten en otras tantas tesorerías y contadurías,

además se crean otras nuevas como la de Puebla, Oaxaca, Valladolid, México, Arizpe y Campeche; las de México, tienen el rango de Generales de todo el reino y las de las Capitales los de generales de cada intendencia y así siguen en orden jerárquico hasta tesoreros menores y cajas subalternas.

Se suprime el cargo de factor oficial real; se crea el almacén general; para ser más expedito el funcionamiento de la Real Hacienda, se dejan en pie sólo aquellas disposiciones referentes a las responsabilidades de los empleados adoptando toda clase de precauciones en el manejo de los fondos públicos.

Para llevar, lo que se llamaría la contabilidad de la Nación, se revive una vieja disposición que ordena se lleve un libro titulado, "*Libro de la razón general de mi Real Hacienda*", este documento tiene obligación de manejarlo cada intendente y al final de cada año, enviarlo a la Contaduría General de Cuentas; también debe llevarse uno general del reino por triplicado. un ejemplar de ellos es para conservarlo, y los otros dos, son para enviarlos a la Contaduría General de Indias; se ordena hacer un inventario del real patrimonio, en el cual se deben especificar las características de cada uno de los bienes.

Para su manejo, los egresos se dividen estos en 6 clases: "1a. De Real Hacienda; 2a. Política; 3a. Eclesiástica; 4a. Militar; 5a. Pensiones perpetuas; 6a. Pensiones temporales; expresando el origen y fundamento de cada una de dichas pensiones y reduciendo a pesos o reales de la moneda de plata corriente en Indias las distintas monedas antiguas o modernas en que estuvieron concedidas haciéndolo en cuanto a las diversas especies de ducados explicadas en Real Cédula Circular de 15 de septiembre de 1776 conforme a lo resuelto por ellas", se establece todo un sistema claro y preciso de la forma en que deben manejarse esos gastos, en una palabra, las Ordenanzas de Intendentes, en el ramo que se refiere a la Hacienda, establecen todo un conjunto de nuevas disposiciones para establecer la economía del país, y en consecuencia lógica, los impuestos de la Real Hacienda, sin que ello signifique, que cambie en sus líneas la política básica.

Aparte de las modificaciones introducidas por esa Ordenanza, como consecuencia de la visita de Don José de Galvez, se suaviza en la forma, la política de España para sus Colonias; el sistema comercial se transformó, se autorizaron casi todos los puertos españoles; para el comercio, con la sola limitación de que la entrada de la mercancía fuera por Veracruz; se permite en cierta escala el comercio internacional que antes estuvo prohibido en lo absoluto. Estas medidas, agregadas a las que se ha mencionado antes, aliviaron la situación, que en ocasiones había llegado a ser grave; ese alivio estuvo lejos de ser lo idílico que pinta y añora Don Lucas

Alamán. Esta Real Hacienda reformada y con un funcionamiento de un poco más de 30 años, fue que persistió, con más o menos variantes hasta la Constitución de la primera República en el año de 1824.

* * *

Desde finales del siglo XVIII, precisamente bajo el regimen del más brillante de los Barbones, Carlos III, se empiezan a filtrar las ideas modernas en todo el Reyno de la Nueva España, ideas que se extienden por los principales centros de cultura, ayudando así a preparar una generación que más adelante será la que dirija la revolución que pondrá fin al régimen colonial.

En tanto, en Europa, el liberalismo francés cobijado bajo las alas de **las águilas napoleónicas se difunden por todo el continente, España, a su vez,** cae en poder del Corzo obligando a Carlos IV a abdicar en favor de Fernando su hijo, quien a su vez abdicaría en favor de Napoleón. La Junta Suprema Central Gubernativa a nombre de Fernando VII, en 1809 invita a los reynos de ultramar a enviar una representación a aquella entidad; este acto inusitado viene a consolidar la conciencia de la igualdad proclamada en los principios de la Revolución Francesa.

El señor licenciado Yáñez en su obra ya citada, da a conocer un documento muy interesante, que prueba, hasta qué grado se intentó aliviar la situación predominante en la Nueva España, es una real orden del 26 de mayo de 1810, por la cual se exceptúa a los indios del pago de las contribuciones que tenían asignadas, y, se ordena al mismo tiempo que para que no se perjudique a los gobernadores o alcaldes de aquellos, privándolos del porcentaje que percibían sobre las recaudaciones, se les pague esas participaciones con cargo a otros ramos, sirviendo de base para fijar la cantidad, el monto de lo recaudado en el último quinquenio; también, se ordena, que los intendentes, gobernadores o corregidores informen sobre los demás gravámenes y contribuciones que pesaban sobre los indios tales como: medio real de hospital y de ministros, para que reduzca o se derogue y, finalmente, transcribimos un párrafo que se refiere a las tierras yaguas y que, casi seguramente, fue provocado por algunos de los trabajos del que después sería Obispo electo de Michoacán, Don Manuel Abad y Queipo, dice: "*... y en cuanto al repartimiento de tierras y de aguas, es igualmente nuestra voluntad que al virrey a la mayor brevedad posible tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas cédulas de la materia, y a nuestra real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio o que sea posible de tercero, y con obligación*

de los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo. Tendréislo así entendido, y dispondréis lo correspondiente a su cumplimiento...".

El mismo licenciado Yáñez con toda propiedad apunta que, seguramente la Revolución iniciada por el padre Hidalgo, determinó a las autoridades de la Península para expedir el Decreto de 15 de octubre del mismo año, en el que se proclama la igualdad entre peninsulares y, los naturales de los dominios españoles, sancionando el derecho de los segundos a ocupar cualquier cargo; con eso se pretendió nulificar uno de los principales elementos de descontento, pues hasta entonces, los altos cargos y dignidades de los dominios coloniales estaban reservados para los primeros; junto con estas medidas hubo otras muchas, pero todas inútiles, los pueblos de América habían decidido ser libres y lo conseguirían.

* * *

En 1812 se sanciona la Constitución Española de Cadiz, que, pretende **instaurar para España un régimen democrático. En este ordenamiento: en** el artículo 131, fracción XIII, se reserva a las Cortes el derecho de establecer las contribuciones e impuestos, en la XV, ... aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias, en la XVI examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos, y la XVII establecer las Aduanas y Aranceles de Derechos.

El título VII, de esta Carta Constitucional, organiza la Hacienda Pública; establece, en su artículo 346, que en cada provincia existirá una Tesorería, para que en ella se recauden los caudales del Erario Público; en el mismo capítulo se establece la desaparición de todas las aduanas **interiores.**

Se complementa el sistema fiscal para las provincias con el Decreto de fecha 26 de junio de 1813, en este documento, se estructura la Hacienda de las Provincias, encargando a cada Ayuntamiento la **Administración e Inversión de los caudales de propios y arbitrios, como autoridad** suprema a quienes deben rendir cuentas del manejo del erario público provincial, se designa a las Diputaciones locales.

Esta Constitución duró poco tiempo en vigencia, pues sabido es que Fernando VII la derogó desconociendo el solemne juramento que había hecho de mantener la ley fundamental volviendo a instaurar en España y sus dominios el más brutal absolutismo.

En 1821, en el mes de septiembre, y en cumplimiento del plau de Iguala y de los Tratados de Córdoba, se instala la Junta Provisional Gubernativa, del Imperio Mexicano, quien a su vez, debería nombrar una

regencia en que se depositara el poder; uno de los primeros actos, del Gobierno independiente, al frente del cual Se habilita y confirma a todas las autoridades para que continúen en el cumplimiento de las funciones que hasta entonces les estuvieron encomendadas.

Ya en funciones, la Regencia del Imperio, expide el Decreto de Lecha 8 de noviembre, por medio del cual se establecen los ministerios para el despacho de los negocios, el Art. 10., dice:

"... Cuatro son los ministros que se titulan, secretarios de Estado y del despacho universal con la adición uno, de relaciones exteriores e interiores, otro de justicia y negocios eclesiásticos, otro de hacienda pública y otro de guerra con encargo de lo perteneciente a Marina..."

Se fija una planta de 21 empleados, empezando por Oficial Mayor y terminando con cuatro escribientes, al primero se le asigna un sueldo de cuatro mil pesos anuales, y a los últimos de cuatrocientos. El artículo segundo del propio Decreto, enumera las obligaciones del Ministro; el siguiente las de los oficiales mayor y segundo; el artículo 40. determina las obligaciones de los siete oficiales que siguen en orden jerárquico al octavo **oficial, se le denomina de partes y registro, y se le encarga de la correspondencia;** el Art. 60. fija las obligaciones de los oficiales del archivo; el 70. las del portero; se establece el que haya dos sellos para la documentación correspondiente; también se establece la competencia de cada ministerio y al referirse al de Hacienda, se dice: "... a la Secretaría de Estado y Despache Universal de Hacienda, corresponden todos los negocios pertenecientes a la **Hacienda Pública, en sus diversas rentas...**". **El primer ministro de Hacienda,** lo fue el Sr. Rafael Pérez Maldonado, quien duró en su encargo, desde esta fecha hasta el 30 de junio de 1822. Las disposiciones hacendarias, empiezan de inmediato; por Decreto de 22 de noviembre del propio año, se suprimen los siguientes impuestos y derechos:

I.-1 % de diezmo y real de señoreaje.

II.-El derecho de ocho maravedises por marco de plata, por la afinación de las pastas sujetas a este proceso.

III.-Los 26 maravedises, a cada marco de las pastas mixtas.

IV.-El derecho de cuatro ochavas en pieza de plata, y el de media en las piezas de oro.

V.-Se suprimen todos los derechos a las pastas de oro y plata, y a **la moneda, que les fueran impuestas durante la Revolución.**

El Art, 6, ordena que sólo se cobre el 3% sobre el verdadero valor de la plata y del oro, recaudándose este derecho, como se hacía con el 1% del diezmo.

Se ordena que en la casa de Moneda de la capital, sólo se cobren dos reales, por cada marco de oro y plata, por cada marco de amonedación, y en las de la provincia, se hará un presupuesto para fijar más adelante el precio; el Art, 10, sanciona una medida revolucionaria, pues autoriza que una vez pagados los derechos del Art. 60., los interesados podrán vender los metales como mejor les acomode y, finalmente, el Art. 13, exime del pago del impuesto a los azogues, materia indispensable en la industria de **la minería.**

El 15 de diciembre, se expide el arancel interino, para el gobierno de las Aduanas Marítimas en el comercio libre del Imperio. Estos documentos son de un gran interés histórico, pues son las primeras tarifas de importación y exportación publicadas por la República Mexicana, y en ellas, se establece una serie de principios liberales, que están en contradicción con **el orden que pretendían mantener, en esta materia, se aplica el principio** de que lo que no está expresamente prohibido por la ley, está permitido, y así el mencionado arancel, nos dice: "...Art. 70. Todo lo que no sea prohibido en este arancel será permitido desembarcar en cualquier puerto habilitado del Imperio Mexicano, a excepción de las modificaciones que las circunstancias distintas del lugar y tiempo reclaman en beneficio común del mismo imperio, según está indicado en el Artículo 20....".

Se sanciona la libertad comercial, y el principio del trato recíproco, es decir, a los buques extranjeros, se les dará el trato que los nacionales reciban en el país de origen de aquellos; y se vuelve a insistir en la exención de todo tipo de impuestos al azogue, y se agregan todos estos otros: toda clase de instrumentos para la ciencia y la Cirugía; maquinaria y equipo para agricultura y minería, libros impresos, sin más limitación, que no sean contrarios a la Religión y a las buenas costumbres, música escrita o impresa, semillas de plantas o las plantas mismas, lino en rama, rastrillado o sin rastrillar, y animales vivos.

Las disposiciones hacendarias, siguen saliendo, para arreglar o cuando menos pretender arreglar la situación económica; se reglamenta la traslación de dinero a los puertos, 16 de febrero de 1822; se modifican los derechos sobre vinos y aguardientes, aumentándose las tasas para los extranjeros, y disminuyéndose para los nacionales; se ordena remitir al Ministro de Hacienda, un estado de cuenta mensual, de todas las cajas y tesorerías, 11 de marzo de 1822; se sanciona la libertad para extraer capitales al extranjero 22 de marzo; se autoriza al Gobierno para que abra un crédito entre las potencias extranjeras, de 25 a 30 millones de pesos, para lo cual

se faculta al mismo Gobierno a hipotecar la generalidad de las rentas de la Nación, 25 de junio de 1822, se ordena la ocupación de los bienes destinados a las funciones de Filipinas y obras pias; julio 4 de 1822; y el día primero de agosto de 1822, el Congreso otorga lo que consideramos la primera exención de impuestos en un caso particular, a don José Monés, se le permite la introducción sin impuestos ni derechos, de cinco imprentas, **con todos sus útiles.**

Otra medida de gran importancia económica, fue la dictada por Decreto de 29 de octubre de 1822, por el cual se limita el estanco o monopolio del tabaco, en dos años, y afirmando que transcurrido este plazo, la **siembra, cultivo, comercio y beneficio, serán libres.**

En el lapso comprendido de octubre de 1822, a marzo de 1823, se desarrollan los acontecimientos que dan al traste con el Gobierno e imperio de Iturbide, el Congreso reunido nuevamente, decreta la instalación del Supremo Poder Ejecutivo, formado de tres miembros con presidencia rotativa, ese consejo queda integrado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete; más adelante el Congreso, desconoce el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, y finalmente, se convoca a un nuevo Congreso, para que constituya a la Nación, lo que se logra con la proclamación del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, en cuyo artículo 90. fracs, 8, 9, 10, 11 y 12, establece los principios normativos de las facultades en materia hacendaria del propio Congreso.

El día 20 de mayo de 1824, se da un Decreto, por el cual se fijan con criterio proteccionista, todas las materias cuya importación está prohibida.

Por Decreto del 4 de octubre de 1824, se sanciona la Constitución de 1824, que estructurará la República Mexicana y tendrá vigencia con más o menos desafortunada suerte, hasta 1836 que pasa a ser substituída por las Bases Orgánicas, y vuelta a poner en vigencia de 1846 hasta 1853.

Las fracciones 8, 9, 10, 11 y 14, fundan los principios jurídicos sobre los que de aquí en adelante, descansará la Hacienda Pública; el Art. 117, establece que para el despacho de los negocios del Gobierno, habrá el número de secretarios que fijará el propio Congreso, en una Ley General.

El 16 de noviembre del propio año, el Congreso decreta la Ley por la cual se arregla la administración de la Hacienda Pública -no encontramos la disposición legal a que se refirió el Art. 117- por esta Ley, se extinguen las direcciones y contadurías generales de la aduana, pólvora, lotería, montepíos de ministros y oficialías, Tesorería General de Lotería, y el Tribunal de Cuentas; se reserva al Secretario de Hacienda, la vigilancia de las Casas de Moneda; se sujeta a todo el sistema de correos al ministerio; se regla-

menta la acuñación de la moneda, cuyos troqueles se habían cambiado en 1822; se establece un departamento de cuenta y razón el que quedará dividido en secciones de acuerdo con las rentas principales, independientemente de que haya una para los montepíos de ministros, y oficiales y otra central. A cargo de esta última sección, queda la formulación de los presupuestos y la cuenta e informe de las inversiones públicas; que el ministerio ha de entregar anualmente al Congreso; para los efectos del punto anterior, todas *las oficinas subalternas*, deberán enviar sus informes oportunamente al ministerio; en la misma ley se establece, la *Tesorería General de la Federación, a la que, "...virtual o físicamente entrarán todos los productos de las rentas, los contingentes de los Estados, los empréstitos y donativos, y en suma, las cantidades de cualquiera procedencia de que pueda disponer el Gobierno de la Federación; se crea la sección de *cuenta y razón* donde se manejarán todos los gastos de administración de rentas y caudales pertenecientes al Erario público; el Art. 21 sanciona el principio de que no podrá hacerse ningún pago o erogación que no esté comprendida tácita o expresamente en los presupuestos excepto en el caso de que sea aprobada por el Congreso ..."*.

Se creó también la *Contaduría de Hacienda*, integrada por dos *Secciones*, la de *Hacienda* y la de *Crédito Público*, encargándose a cada una de ellas a un Contador Mayor. Se fijaron las reglas para formar la Memoria de Hacienda, prescribiendo que: "debería tener extractos puntuales, sencillos, claros y bien comprobados de todas las cuentas; la Sección de Crédito Público debería comprender el estado de la deuda nacional, las sumas **autorizadas, y los intereses cubiertos**", **estas últimas disposiciones quedan comprendidas dentro del régimen de Gobierno del General Guadalupe Victoria y su Secretario de Hacienda Don José Ignacio Esteva.**

El segundo año de Gobierno del primer Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, es muy importante en lo que respecta a **materias hacendarias, en él, tuvieron lugar los siguientes hechos: reconocimiento de las deudas del Gobierno Virreynal hasta septiembre de 1810; reconocimiento de los créditos y deudas contraídas por los jefes revolucionarios desde la proclamación del Plan de Iguala hasta la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México; en ese mismo año, se contrató un empréstito de dieciséis millones de pesos, que tomó la casa Goldschmit de Londres por ocho millones y al cinco por ciento el tal empréstito, es el principio de la deuda inglesa, también se contrató otro empréstito con la casa Maning y Marshall, empréstito que produjo un total de trece millones ochocientos ochenta mil pesos; para la administración interior de la Secretaría, se dictaron las siguientes medidas: extinción de las Direcciones y Contadurías Generales de Rentas, establecimiento de la Oficina Provisional**

de Rezagos y liquidación de cuentas; durante este mismo periodo presidencial, estuvieron encargados de la Secretaria: José Ignacio Esteva al principio, y al final Don Tomás Salgado.

El periodo que va de 1828 a 1833, es de grandes agitaciones políticas; la lucha entre centralistas y federalistas, entre yorquinos y escoceses asume caracteres de violencia y el Gobierno se ve en situación difícil; los ministros de Hacienda, cambian con extraordinaria facilidad y en ese periodo lo son sucesivamente, Lorenzo de Zavala, Rafael Mangino, Ildefonso Maniau, nuevamente Rafael Mangino; las disposiciones hacendarias y económicas más destacadas fueron las siguientes: el Decreto de libertad, de siembra y venta de Tabaco; la imposición de un 5% a los bienes raíces pertenecientes a ausentistas, y el reparto del déficit presupuestal entre los estados; reorganización de la Tesorería General, establecimiento de la Dirección General de Rentas, fundación del Banco de Avío con un capital de un millón de pesos.

Antes de continuar adelante debemos advertir que la organización de la Hacienda Pública, está en función de una serie de principios de política, que a su vez responden a una determinada concepción del Estado y la **Sociedad; en consecuencia, esta organización cambiará según y conforme** se pretenda imprimir una determinada dirección ideológica a la Organización Estatal de que se trate; la Hacienda Pública de una monarquía no puede estar organizada igual que la de un régimen parlamentario, o la de una República Federal representativa como la nuestra, sus bases y fines aunque pudiesen aparecer semejantes, son totalmente diferentes; aplicando estas tesis en el caso de nuestro país, al cambiar del Régimen Federal al **Régimen Central, o al Régimen "Imperial", los principios que estructuraban la Hacienda Pública** tuvieron que variar.

En el año de 1833, Don Manuel Gómez Pedraza es reconocido como Presidente de la República por medio de los convenios de Zavaleta, y, aquél, designa como Ministro de Hacienda a Don Miguel Ramos Arizpe, quien **sólo permaneció por unos cuantos meses en el puesto, le sucede en el mismo,** Don Valentín Gómez Farias, el precursor de la Reforma, quien, ordena el arrendamiento de las fincas rústicas pertenecientes al fondo piadoso de las Californias, el propio don Valentín toma posesión como Vicepresidente en **abril del propio año y actúa como Presidente en ausencia de Santa Anna,** y se encarga del despacho de Hacienda a Juan de Dios Rodríguez quien **sólo permanece en el puesto unos cuantos días y, más adelante, entra Don José María Bocanegra.** Siendo jefe del Ejecutivo don Valentín Gómez Farias se nombra Ministro del Ramo a Don Mariano Blassio. Los principios que se intentan llevar a la práctica política están brillantemente expuestos

por don José María Luis Mora, en su obra "*México y sus Revoluciones*", y en la compilación de los artículos que publicó antes de su destierro.

Las reformas radicales introducidas por Gómez Farías en el lapso de un año, producen su caída y otro período de intranquilidad en que federalistas y centralistas llegan a las armas, siendo decretados, los primeros en Zacatecas; y el resultado final es la proclamación de las Bases Constitucionales conocidas con el nombre de Siete Leyes, de las que fueron autores, Tagle y Alamán, este ordenamiento entró en vigor en diciembre de 1833, quedando como Presidente de la República Anastasio Bustamante. En este período fueron ministros de Hacienda, primero, Joaquín Lebrija y después Don Ignacio Mora y Villamil, siguiéndole Gómez de la Cortina y otros destacados miembros del partido conservador.

En el Art. 44, de la Sexta Ley, se reglamenta lo correspondiente a la materia hacendaria; la Frac. 3a., reserva al Congreso el decretar los gastos, examinar y aprobar la cuenta de la Hacienda Pública (frac. 40.), autoriza el ejecutivo a contraer deudas, frac. 6a.); a reconocer la deuda nacional (frac. 7a.); el mismo ordenamiento faculta a la Cámara de Diputados, para vigilar a la *Contaduría Mayor de Hacienda*, y las *Oiicinas Generales*, con sede en los departamentos; nombrar jefes y demás empleados de la Contaduría.

Las mismas bases orgánicas, en su artículo 28, crean cuatro ministerios, para el despacho de los negocios públicos que son: del Interior, de Relaciones Exteriores; de Hacienda; y, de Guerra y Marina.

En este periodo de la llamada administración Bustamantina, no hay paz en la República, sobre todo después de conocerse el felón asesinato de Don Vicente Guerrero; en 1841; Santa Anna, comodín de todos los partidos pero sin más convicción política propia, que su ambición de poder, junto con el Gral. Valencia y Paredes Arrillaga, hace triunfar el Plan de Tacubaya; la influencia del propio Santa Anna, se había acentuado de tal manera, que a pesar de la oposición, en las elecciones realizadas tres años después, o sea en 44, resultó electo Presidente de la República. En su primer informe al Congreso, en la parte que se refiere a Hacienda, y que seguramente redactó su Ministro del Ramo, Don Iguacio Trigueros, se hace un magnífico resumen del estado de la Hacienda Pública, alguna de cuyas partes transcribimos por su interés.

"...La guerra de la independencia fue la que comenzó la serie de los errores y de los trastornos, puesto que el gobierno español, en la necesidad de defenderse, no se detuvo en los inconvenientes, y por las urgencias del momento, no atendió a los males futuros que preparaban: lo más pingüe de sus recursos sufrió a grandes concusiones (sic), facilitó un

espantoso peculado, y cuando su mira fue tener defensores que le ayudasen, cerró los ojos a cualquiera otra especie de abusos y desórdenes...".

"...Estableciéndose nuestros gobiernos nacionales y a ellos tocóoger el triste fruto de un simiento envenenado. Añádase nuestra poca experiencia, nuestra urgencia grave y de cuantía, como que se trató de **organizar un gobierno propio de una nación independiente, la astucia calculadora** de los que viven de los errores del que manda, y, sobre todo, nuestras disensiones civiles, y tendremos una leve idea de lo mucho que debió sufrir nuestro Erario..."; y más adelante agrega:

"...La voz de la necesidad, más grande y poderosa que los fríos avisos de la razón estrechó a salir de grandes apuros por medio de **grandes compromisos, y así fue que siguió casi sin interrupción un sistema** ruinoso de préstamos, que ayudando bien poco a las necesidades más ejecutivas, ponía en su lugar otras mayores y más breves, empeñaba las rentas futuras, y dejaba a la generación venidera un tesoro agotado y unas obligaciones tremendas para cubrir los gastos que las épocas anteriores, sin otro fruto que el enriquecimiento de ávidos especuladores..."; en el mismo documento se proponen diferentes medidas para el mejoramiento de la Hacienda, y éstas son las siguientes:

a).-Creación de rentas nuevas para los departamentos (Estados);
b).-Revisión de la deuda extranjera para su ajuste; y, finalmente, c).- Creación de recursos extraordinarios que permitan hacer frente a la grave situación creada por el conflicto de Texas.

Antes de continuar, debemos puntualizar que en el período de la administración de Bustamante, bajo la inspiración del ministro Lucas Alamán, se creó el Banco de Avio, para el fomento de la industria, dicha institución finalmente fracasó.

Bajo la administración del Sr. Trigueros, se pretendió hacer una **reforma a fondo** de la Hacienda Pública, de la que da cuenta en la Memoria correspondiente al periodo de 1841 a 1843; las reformas propuestas, tienden a corregir en lo posible, la situación arriba descrita, y se pueden **resumir, en la siguiente forma: que unas fueron la creación de nuevos impuestos, la amortización de la moneda de cobre, la publicación de un nuevo Arancel General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, Reglamentos para la administración de diversos derechos e impuestos.**

y para estos años, se había agudizado el problema de la guerra de Texas, que aunado a la grave situación interior originada por los conflictos de los partidos políticos, fundamentalmente el conservador; el país se enfrenta a una situación de extrema gravedad, en materia hacendaria, que el Sr. Don Luis de la Rosa, resume así:

"...La anarquía de ideas en materia de economía política no ha sido menos funesta a la República. Sin advertir que la **economía es una ciencia práctica**, que **tiene por base los hechos** y datos estadísticos más bien que las teorías, y que no se puede **aplicar jamás sino modificando sus principios, siempre** generales, por los datos que ha ministrado la experiencia, se ha querido cambiar con un rasgo de pluma todo el sistema tributario de una **nación; y sin contar todavía con los cuantiosos recursos que una** fecunda imaginación había concedido, se han destruído súbitamente los recursos más positivos y las rentas que habían sido hasta entonces más productivas. Cada partidario de un nuevo sistema **de economía política, ha atacado en sus escritos, como ruinoso** al país, una clase de contribuciones; y el resultado ha sido que todas ellas alternativamente han sido combatidas, que todas han sido desprestigiadas, y que no hay impuesto por justo y moderado que sea, que el pueblo no se resista ya a pagar, ni hay **contribución que no se defraude, siempre que esto se puede hacer** impunemente. Pocas son las clases de la sociedad que conservan todavía en este punto la conciencia de un deber que antes era el apoyo más firme del gobierno..."

El 14 de junio de 1845, el Gobierno mexicano se ve obligado a decretar la guerra a los Estados Unidos, por la cuestión de Texas.

Las condiciones creadas por esta situación de anormalidad, son de las más drásticas; funciona un Congreso Constituyente para dar un nuevo ordenamiento fundamental a la República; bay nuevas elecciones presidenciales, en las que inexplicablemente vuelve a ser designado Presidente de la República Santa Anna, que sale a combatir a los norteamericanos, al frente del poder queda Don Valentín Gómez Farías, quien libra una lucha desesperada contra los liberales moderados, y los conservadores dentro del Congreso, tratando de obtener una ley, que le permita obtener fondos pertenecientes a la Iglesia, para la defensa del país; pero en ese momento al clero le importan más sus intereses materiales, que la defensa de la patria, y no solamente niega los fondos, sino que propicia el nefasto levantamiento de los polkos.

Al triunfo del ejército norteamericano, el gobierno se traslada a Querétaro, al frente del cual está Don Manuel de la Peña y Peña; reunido el Congreso en aquella ciudad, se discute la continuación de la guerra o hacer la paz, sin embargo, pese a la energía y al patriotismo del Sr. Ocampo, y al dramático discurso del Sr. L. Cuevas que se pronuncian por la continuación de las hostilidades, se opta por hacer la paz, pues no se contaba con fondos con qué hacer la defensa, hasta recordar el hecho por el cual,

el representante del Clero en Querétaro, ofreció como contribución para salvar a la patria, una pequeña culebrina que estaba descompuesta, ante lo cual Ocampo le ordenó al secretario que anotaba las discusiones, lo siguiente:

“...Ponga usted que el clero de Querétaro contribuye con la carabina de Ambrosio...”

Los Tratados de Guadalupe, por los cuales México pierde una gran parte de su Territorio, se firman el 2 de febrero de 1848; Don Luis de la Rosa, comparte en el Gabinete, como Ministro de Hacienda, la amargura y la gran responsabilidad de ese hecho histórico; el 3 de junio del propio año, vuelve Don Joaquin Herrera a la presidencia de la República, y son sucesivamente ministros de Hacienda, Luis de la Rosa, Manuel Piña y Cuevas, Don Mariano Riva Palacio, Don Francisco Arrangois, y luego Don Francisco Elorriaga, distinguido liberal, que también fuera Ministro de Relaciones.

En todo este tiempo la principal preocupación y labor de los secretarios de Hacienda, fue el arreglar las finanzas de acuerdo con los nuevos límites fijados por los Tratados de Guadalupe y el manejo de la indemnización pactada en los propios Tratados; el día 20 de noviembre de 1848, se publicó el decreto por medio del cual, se movilizan las Aduanas Fronterizas a la nueva línea divisoria.

Don Francisco Elorriaga, hace algunos estudios, para regularizar la Hacienda Pública; equilibrar el Presupuesto, ajustar la deuda extranjera; propone al Congreso se celebren convenios con los diversos acreedores del Erario para aliviar la carga de éstos y los intereses que causaban las innumerables deudas que se tenían.

En las elecciones de 1850, surgen candidatos para la Presidencia de la República de los diversos partidos políticos que existen en México, pero finalmente triunfa el del Partido Liberal; para este año, el déficit presupuestal, alcanza la importantísima suma de ocho millones de pesos. El nuevo Presidente de la República, nombra Ministro de Hacienda a don Manuel Payno, le habían antecedido en el puesto, Don Melchor Ocampo, quien tuvo que renunciar por los continuos ataques de que fue víctima en la prensa.

Don Matias Romero, dice de la situación y medidas de la Hacienda Pública hasta ese momento lo siguiente:

“...a dos objetos con íntimo enlace entre sí, se dirigieron los esfuerzos de la administración existente por arreglar la hacienda pública; el primero fue evitar el deficiente, y el segundo, íntimamente enlazado con el primero, liquidar y consolidar la deuda nacional: ...”

En el lapso que va de 1850 a 1853 año en que se instaura de nueva cuenta la dictadura santanista, desfilan por la Secretaría de Hacienda los siguientes personajes: José Ignacio Esteva, Piña y Cuevas, Guillermo Prieto y Marcos Esparza.

Líneas arriba dijimos que los problemas fundamentales a que todos los secretarios de Hacienda dedicaron sus esfuerzos, fueron al arreglo de la deuda, tanto interior como exterior, nivelar el presupuesto para hacer desaparecer el déficit constante, el que producía como consecuencia, que año con año aumentara la deuda. Líneas arriba, dijimos que, el mes de julio de 1850 ingresa a la Secretaría de Hacienda Don Manuel Payno, y a él le corresponde hacer los arreglos necesarios para la consolidación de la deuda inglesa que se llevó a cabo por la Ley de 14 de octubre, y la de la deuda interior por la del 30 de noviembre del mismo año —Don Matías Romero considera que la conversión realizada fue una sola operación— por la primera de esas leyes, se autorizó al Ejecutivo para girar un libramiento a favor de los acreedores de la deuda inglesa, y a cargo del Tesoro de los Estados Unidos, de dos millones y medio de pesos, por cuenta de la indemnización si los acreedores consentían en que el rédito de la deuda quedara reducido a un tres por ciento sobre un capital de diez millones de libras esterlinas y se tuviesen por pagados los vencidos a la aprobación del arreglo; asimismo se autorizó al Ejecutivo para consignar (destinar) al pago de los nuevos réditos el veinticinco por ciento de los derechos de importación en las aduanas marítimas y fronterizas y el setenta y cinco por ciento de los de exportación en las del Pacífico, y el cinco por ciento en las del Golfo, este arreglo se concluyó por medio del Sr. Angel González Echeverría, que fungió como agente del Gobierno Mexicano y de él informó el Sr. Payno en la Memoria que publicó en el año de 1852 destinada al público, y en la que considera que el beneficio obtenido para la República fue de \$25.789,970.

En ese mismo lapso, Don José Fernando Ramírez ocupa la Secretaría **de Relaciones Exteriores, y en ese carácter, concluye varias convenciones** referentes a la deuda exterior, ellas son las siguientes:

Convención Española de 11 de noviembre de 1851; a que se fija el monto de la deuda, en \$7.000,000, y se establecen las bases para su liquidación; en el mismo año y en el mes de diciembre, se liquida la del padre Morán y que se refiere a algunos bienes de las Misiones de las Filipinas, y se fija en \$948,000; la inglesa de 4 de diciembre de 51, con un monto de \$3,500.00 y por último la francesa, por la conclusión y firma de estas Convenciones Don José Fernando Ramírez es rudamente atacado en el Congreso.

El gobierno de Don Mariano Arista, es presionado por los partidos políticos existentes, por los liberales y los conservadores, pues si bien, es cierto como afirmaba Don Francisco Zarco, que en lo personal era una persona de grandes virtudes y cualidades, le faltaban las que eran necesarias para dirigir el poder, sobre todo en esos momentos, en que se requería de una política firme y decidida para resolver los innumerables problemas a que se enfrentaba la Nación como resultado de las largas luchas civiles, en las que no poca responsabilidad le cupo al clero; así su gobierno cae el 5 de enero de 1853, en que presenta su renuncia al Congreso; se designa para sucederle a Don Juan Bautista Ceballos, quien disuelve al cuerpo **legislativo y convoca a un nuevo congreso; pero esta reunión no se llega a efectuar**, pues los jefes pronunciados, santanistas, conservadores y clericales, eligen presidente al general Lombardini; se llama a Santa Anna al poder y se hace cargo de él, el día 20 de abril, al frente del gabinete, puede considerarse que queda Don Lucas Alamán, quien figura como Ministro de Relaciones; Don Antonio Haro y Tamariz, es designado Ministro de Hacienda.

La situación económica de la Hacienda Pública se agrava más y más aun, de manera tal que el Ministro últimamente citado informa al Presidente que el déficit de la deuda pública por sus réditos, sería de \$4.315,765; y del presupuesto de la administración lo calcula Guillermo Prieto en más de \$3.000,000.

Ahora bien, la dictadura para mantenerse, necesita hacer un cúmulo de erogaciones extraordinarias conque regalar a sus adeptos, el boato necesario, y las regalías convenientes a las fuerzas armadas que la sostienen, todo esto hace más difícil la situación de la República.

En la brevisima administración de Ceballos se dio un nuevo arancel que posteriormente fue motivo, no solamente de confusiones, sino que vino a hacer más obscura la situación de las tarifas arancelarias, pero si esto no fuera suficiente, en junio del mismo año se dio otro; la Dictadura dio a su vez un sinnúmero de leyes en las que reflejan las necesidades económicas crecientes del régimen, entre las principales cabe destacar las siguientes: Ley de 14 de mayo, que centralizó las rentas públicas; Ley de 30 de mayo, restableciendo desde el 1.º de julio, las contribuciones directas decretadas en 13 de enero, 6 y 7 de abril de 1842 y 17 de marzo de 1843, sobre fincas rústicas y urbanas, establecimientos industriales, profesiones, ejercicios lucrativos, sueldos y salarios, objetos de lujo y patentes sobre giros mercantiles; Ley de 2 de junio que restableció las alcabalas en toda la República; Ley de 20 de mayo, que mandó **organizar** con ejército 26,553 hombres de fuerza permanente y 64,946 de fuerza activa, con un total de 91,499 y un costo de \$33.397,135 anuales. Debe pen-

sarse en lo que significa para el estado de las finanzas de aquel entonces un desembolso de treinta millones de pesos, cuando no se podían cubrir cuatro de rédito de la deuda pública.

Haro y Tamariz, haciéndose las cuentas alegres formuló un presupuesto en el que se calcularon los ingresos en 19 millones de pesos, y los egresos en 11 millones; la contradicción es notoria pues antes hemos consignado que el aumento de los gastos del ejército era superior a la suma total de los ingresos de que se ha hablado.

Durante el ejercicio de la dictadura se "arregló" el *Tratado de la Mesilla*, por el cual México sufrió otra mutilación territorial, y los Estados Unidos se liberaron de algunas de las obligaciones contraídas en el Tratado de Guadalupe, el producto de la enajenación fueron diez millones de pesos que se utilizaron para cubrir el déficit interior y de la deuda, también en ese lapso se presentó un proyecto para el arreglo de la Hacienda por el cual se pretendió fundar un banco nacional Con seis millones de pesos de capital, dicho banco abriría al gobierno un crédito de nueve millones de pesos al año, destinados a diversos pagos, y para el objeto se le entregarían gran parte de las rentas nacionales; este proyecto lo suscribió Don Manuel Escandón y a él se opuso Haro y Tamariz, aduciendo argumentos de dos tipos: unos económicos y otros políticos, fracasó la proposición. El Ministro presentó otro, del que se puede decir, que era peor el remedio que la enfermedad; el déficit del presupuesto para ese año fiscal, 1853-54 sería de diecisiete millones de pesos, entonces propuso, que el clero emitiera, con garantía de sus bienes, bonos por esa cantidad, con intereses del 3% anual, para la amortización de esos bonos a los 'que se les había fijado un plazo de 17 años, a cambio el gobierno entregaría al clero la administración y productos de los impuestos sobre fincas rurales y urbanas en toda la República.

La necesidad de allegarse fondos se hizo tan imperiosa que su "alteza serenísima" y su ministro no vacilaron dar la Ley de 9 de enero de 1854, por la cual se estableció un impuesto por las puertas y ventanas exteriores de todos los edificios urbanos y rústicos de la República Mexicana. El desastre económico de la dictadura no pudo ser mayor, se recibieron y se gastaron los diez millones del Tratado de la Mesilla.

El día 9 de agosto de 1855, abandonó la capital Don Antonio López de Santa Anna, por el triunfo del plan de Ayutla, quedó al frente de la República el general Martín Carrera, quien sólo duró en el puesto, menos de un mes, le sucedió el general Rómulo Díaz de la Vega, quien permaneció en la capital, en tanto en Cuernavaca, es destinado Presidente a Don Juan Alvarez, de acuerdo con el Plan de Ayutla, este nombramiento se

ratificó por el Congreso el 22 de febrero de 1856; con la instalación de **ese cuerpo se iba a iniciar una nueva etapa en nuestro desenvolvimiento político.**

El estatuto provisional del Plan de Ayutla, es el documento fundamental que rige al país en tanto se discute el nuevo ordenamiento que vendrá a estructurar la República Mexicana; entre los actos notables del Congreso se encuentra, la instalación de la Comisión revisora de los actos del gobierno anterior; Don Miguel Lerdo de Tejada en la Memoria de 10 de febrero de 1857, resume la situación del Erario público al 20 de mayo del año anterior en que se hizo cargo de él en la siguiente forma: se les adeudaban sus haberes a los empleados públicos y a los miembros de las fuerzas armadas, algunos de ellos si no es que la mayoría se encontraban en angustioso grado de miseria; la deuda interior consolidada, por la ley de 30 de noviembre de 1850, se hallaba en tal descrédito que se cotizaba en el mercado al 5% de su valor; existía un déficit de por lo menos 6 ó 7 millones; la deuda interior se aumentó con el reconocimiento de las deudas contraídas con motivo del Plan de Ayutla, cuyo reconocimiento se previno por Ley de 25 de octubre de 1855; se debían seis pagos de intereses; en el mismo estado se encontraban los arreglos hechos por las diversas convenciones; las rentas estatales correspondientes a la Federación eran utilizadas por los gobiernos de los Estados y para cubrir las órdenes giradas por el Gobierno Federal.

Los principales hechos de importancia hacendaria, en ese lapso, fueron los siguientes: la intervención de los bienes de la diócesis de Puebla, que se decretó el 31 de marzo de 1856, en vista de la revolución originada en aquel Estado; liberación del cultivo, elaboración y comercio del tabaco; restablecimiento de la Junta de Crédito Público, encargada de administrar las aduanas marítimas, así como las modificaciones que se hicieron a su organización; expedición de un nuevo arancel; y el acto más importante y con el que prácticamente se inicia la Reforma: Ley de Desamortización de los Bienes del Clero del 25 de junio de 1856, y su reglamento: LOS RESULTADOS DE ESTA LEY NO SE HICIERON ESPERAR pese a los esfuerzos desesperados del clero, para el mes de diciembre de 1857, se habían desamortizado bienes por valor de veinticinco millones de pesos. De aquí en adelante, una sola doctrina, y una política definida guiarán la Hacienda Pública.

Don Ignacio Comonfort, es elegido Presidente de la República y toma posesión el día 11 del mes de diciembre de 1855, terminado su mandato provisional, nuevamente es designado para el alto cargo que ocupa. Lo jura, de acuerdo con la nueva Constitución de la República, el día 10. de diciembre de 1857.

La nueva Constitución fue promulgada el día 5 de febrero de 1857, y aunque ella no era todo lo radical que habían esperado los liberales, llamados "puros", significaba sin embargo un gran paso adelante. En orden cronológico, examinaremos cada uno de los preceptos que se refieren a la materia hacendaria.

El artículo 28 del nuevo ordenamiento, eleva a la categoría de principio constitucional, la libertad de comercio, así, declara: "No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente, los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, concede la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora"; entre las facultades que se conceden al Congreso en el capítulo de iniciativa en su artículo 65, están la de decretar las contribuciones, y la revisión de la cuenta anterior, examinar los presupuestos; en el artículo 72, fracs. *VII.* - Aprobar el presupuesto que debe presentar el ejecutivo, aprobar las contribuciones; *VIII.* - *Dar* las bases para la celebración de los empréstitos y en su caso aprobar éstos y la deuda nacional; *IX.* - Establecer aranceles, e impedir que se obstaculice el comercio ínter-estatal: *XXIII.* - *Establecer* casa de moneda, dar las características de ésta, y adoptar los sistemas de pesas y medidas; *XXIX.* - *Para* remover libremente a los empleados de la Contaduría. El artículo 86, prescribe que para el despacho de los negocios, habrá el número de secretarías que una ley posterior determine.

El 88, estatuye el refrendo ministerial, como requisito sine qua non, para la plena validez, de los reglamentos, decretos y ordenanzas del Presidente; la carencia de tal requisito, es causa de inaplicabilidad, y en el terreno judicial, da lugar a la inexistencia de los actos jurídicos.

Al tomar posesión el Sr. Don Ignacio Comonfort, como primer Presidente Constitucional, con el nuevo orden jurídico, se designa a Don Manuel Payno, como Ministro de Hacienda; le sucedieron Don Juan Antonio de la Fuente, José María Iglesias y nuevamente el Sr. Payno a finales de ese mismo año de 57.

Independientemente de la política tibia, e indecisa de Comonfort, la labor de sus ministros de Hacienda, tendió a solucionar los dos problemas fundamentales de la Hacienda Pública.

El 25 de junio de 1856, tiene lugar uno de los actos más trascendentales del Gobierno liberal, que es la publicación del decreto de la desamortización de las fincas rústicas y urbanas que administran como propietarias las corporaciones civiles y eclesiásticas de la República; otra medida hacendaria dictada en ese mismo año es el decreto del 14 de julio, por el cual se fijan los derechos que se imponen a los tabacos extranjeros que se

importan, más adelante se ordena que cesen en la administración de fincas, aquellas corporaciones que no tengan el título de propiedad correspondiente.

El 22 de septiembre se reglamenta el procedimiento del juicio administrativo, para el caso de contrabando. En septiembre 14, se ordena el establecimiento de un departamento para la impresión de sellos; éstos siguen toda una serie de disposiciones de tipo administrativo para regularizar la Hacienda Pública; circulares, aclaraciones de las diversas leyes, interpretaciones, etc., en febrero 14, se restablece la Contaduría Mayor de Hacienda, y a pesar de que la Constitución prescribe, como ya hemos visto, que una ley posterior, fijará las secretarías correspondientes para el despacho de los negocios, hasta esta fecha, 6 de mayo, esto no ha tenido lugar, sin embargo, este día se promulga el decreto por el cual se establece la estructura de la Secretaría de Hacienda en los siguientes términos:

Un Ministro, y un Oficial Mayor, la *Sección Primera*.- Con un jefe y tres oficiales, y dos escribientes; *Sección Segunda*.- Con un jefe, dos oficiales y dos escribientes; *Sección Tercera*.- Con un jefe, cuatro oficiales, y tres escribientes; *Sección Cuarta*, un jefe, cinco oficiales, y dos escribientes; el *Archivo* a cargo de un archivero (sic), y un oficial; la *Portería* (intendencia), con un portero, un mozo y cinco ordenanzas; al día siguiente, se promulgó otro decreto, por el cual se señala la planta de (personal), para la Aduana de México, esta planta quedó integrada, de la siguiente manera: *Oficina de Administración y Contaduría*.- Un administrador principal, un contador, un oficial primero (mayor), 11 oficiales, un archivero, 4 escribientes, un oficial de confrontación y un escribiente de confrontación. *Sección de Contribuciones Directas*.-Un recaudador, cuatro oficiales, cinco escribientes, dos vistas de Aduanas, un alcaide de entrada, un alcaide de salida, un almacenista, un escribiente, 2 merinos (sic) y dos capataces. *Sección de Tesorería*.-Un oficial mayor pagador, oficial segundo pagador, oficial tercero pagador, oficial cuarto pagador y contador de moneda, un portero y dos mozos de oficio; el cuerpo de resguardo se compone de: comandante, sub-comandante, 9 tenientes de garita, 5 tenientes de ronda, 18 guardias de garita y 16 guardias de ronda.

Se acaba de integrar el sistema de organización de las oficinas hacendarías, con el Decreto del día 7 del propio mes, por lo que se establece la planta de la Tesorería de la Nación, y que se organiza de la siguiente forma:

Cuatro secciones de Tesorería y la *Portería*; Ministro, un tesorero y un jefe para cada sección, 19 oficiales; siete para la primera y 6 para cada una de las restantes; 11 escribientes, cuatro meritorios, un cajero paga-

dor, un ayudante, un portero, tres mozos y dos ordenanzas. El 28 de julio se reorganiza la Junta de Crédito Público que había sido organizada de acuerdo con el Decreto de fecha 8 de junio de 1856; las reformas que se introducen a dicha junta, son las siguientes:

a).-Se reduce a tres el número de vocales, que antes era de cinco; b).-Se designan tres vocales suplentes para cubrir las faltas de los propietarios; c).-Se establecen turnos para el vocal que debe fungir en los juicios fiscales; la oficina se divide en *tres secciones*, que a su vez se subdividen en otras, la *sección primera*, tiene: la mesa de correspondencia, la de glosa y ajuste y la Balanza mercantil; para sus gastos, se divide el presupuesto entre las Aduanas de Veracruz, Tampico, Manzanillo y San Bias.

Tal fue la primitiva organización, que se dio a la Secretaria de Hacienda, en el Gobierno de Don Ignacio Comonfort, y que con más o menos variantes, sería la que llegara hasta la restauración de la República, año de 1867, encontrándose en la Presidencia, el Sr. Don Benito Juárez.

En cuanto se refiere a materia fiscal propiamente dicha, los sucesos más destacados hasta el año de 58, fueron:

El establecimiento de un departamento para la impresión de sellos; decreto en el que se fijan las bases para la admisión y reconocimiento de los créditos de la deuda francesa; el establecimiento de la contribución sobre propiedades y arrendamiento de fincas rústicas y urbanas; la concesión otorgada el día 29 de julio a los señores Liger de Libessart, para el **establecimiento de un Banco, que se denominaría "Banco de México"**, con un capital de cinco millones de pesos y con duración a la concesión de 10 años, exenta de toda clase de impuestos; el 12 de septiembre, se expide la **ley de ellas y finalmente, un sinnúmero de aclaraciones, circulares, correcciones**, etc., que reglamentan la desamortización de las denuncias, adjudicaciones, y demás actos provenientes de la ley del 25 de junio que se cita.

La guerra de tres años se desarrolla de enero de 1858, a diciembre de 1861. Al desconocer el Sr. Comonfort la Constitución que había jurado apenas hacia unos cuantos meses, el Sr. Juárez es aprehendido y más tarde puesto en libertad; de la ciudad de México se dirige a Guanajuato, en donde establece el principio, sentado por primera vez, que el Gobierno Federal, tiene la calidad de tal por mandato del pueblo y en virtud de la Ley que él mismo se ha dado, y no por que se encuentre en la capital de la República o en el Palacio Nacional; en aquellos momentos la Ley y la soberanía de la Nación se personifican en él, y con su profunda conciencia de lo que esto significa, se dispone a hacer respetar las instituciones, que en forma democrática se había dado el pueblo.

De Guadalajara se dirige a Manzanillo, ahí embárcase y cruza por Panamá, rumbo a La Habana y luego a Veracruz, a donde llega en el mes de mayo de 1858, y establece su Gobierno, designando el Gabinete, que sufre continuos ajustes; durante el período de la guerra, la Secretaría de Hacienda estuvo a cargo de las siguientes personas: Don Melchor Ocampo, Don Manuel Ruiz, tres veces Guillermo Prieto, Juan Antonio de la Fuente, Miguel Lerdo de Tejada, Juan A. Zambrano, encargado del despacho en su carácter de Oficial Mayor, Pedro de Garay y Garay y José Ma. Mata. Claro es que en este interregno, la Hacienda Pública no funcionó regularmente, pero sin embargo, es la época en que se expiden las principales leyes de Reforma.

Vuelto a la Capital en 1861, el Gobierno del Sr. Juárez, se dedica con febril actividad a la reorganización de la administración pública, el Congreso se instala y empieza la tarea, los decretos se suceden unos a otros, para la reestructuración de la Secretaría de Hacienda, se expiden los siguientes: del 4 de febrero, en el que se designa la planta de empleados de la Secretaría, en el documento se aclara que "esta *planta*, se constituye en tanto se hace del Ministerio de Hacienda y de la Tesorería General una **sola oficina ...** " **"como exige el buen orden, para evitar duplicación y confusión de las labores de una y otra ..."** esta *planta* está reducida con referencia a la otra de que se habló; la razón es obvia, existía la necesidad de hacer ahorros, los empleados, son: el Ministro, Oficial Mayor; *Sección de Aduanas Marítimas* con un jefe, tres oficiales: 10., 20. Y 30. Y dos escribientes; **se establecen las condiciones que deben reunir estos oficiales, para desempeñar su empleo, deben saber, por lo menos dice el decreto, Geografía, Francés y Teneduría de Libros; la *Sección segunda*, o de Crédito Público; se le asignaba un jefe, un primero y segundo oficiales y dos escribientes, los empleados de esta sección deberían saber, Francés, Inglés y Teneduría de libros, y les daría cierto derecho de preferencia el conocimiento de la legislación del país y del derecho internacional público.**

La *Sección tercera*, de contribuciones, correos, papel sellado y ramos menores se integraba así: un jefe, tres oficiales, 1º, 2º y 3º, con cuatro escribientes; los oficiales de esta sección deberían saber, Geografía, Francés y Contabilidad. A la *Sección cuarta* o de presupuestos, gastos civiles y militares se le destinaba un jefe, tres oficiales 1º, 2º Y 3º, con cuatro escribientes, a estos oficiales sólo se les pedía conocer la Teneduría de Libros, y les daba cierta preferencia el conocimiento de la legislación hacendaria; los ensayes, casas de moneda, e indiferentes (sic), se componían de un jefe, tres oficiales y tres escribientes y sólo se exigía de ellos el mismo conocimiento que de los anteriores. La **desamortización y redención de bienes eclesiásticos estaba encomendada a la *Sección sexta* y la integraban, un jefe, un asesor, 10**

oficiales y cinco escribientes, un portero contador de moneda y un mozo de oficios, se aclaraba que la sección era provisional y su existencia estaba condicionada a la terminación de las operaciones que se le encomendaron. El artículo 17, estableció el principio de que nadie podría optar por un empleo sin antes haber sido examinado y aprobado en los ramos respectivos; en el mismo, se ordenó la creación de un archivo a cargo de un archivero (sic) un oficial y dos escribientes; en el mismo ordenamiento se creaba un servicio con un litógrafo, un portero, un mozo de oficio y cinco ordenanzas.

El día 8 de febrero por medio del decreto correspondiente, se fija la *planta de correos*, que ya hemos visto, dependía de la Secretaría de Hacienda; el día 9 se crea el cargo de un segundo jefe de la Tesorería, con objeto de que sustituya al Tesorero en sus ausencias; cinco días más tarde se crea una *séptima sección* para que se haga cargo de todo lo relativo a colegios y conventos de monjas no suprimidos; la reorganización sigue adelante y en el mes de marzo se suprime la Contaduría de propios; es hasta el mes de junio que en cumplimiento de un artículo constitucional, se expide un decreto del Congreso, por el que se restablecen las seis secretarías de Estado para el despacho de los negocios, tanto que se da una ley especial para que distribuya éstos; debe seguirse observando la ley antes del 6 de abril, que suprimió algunas dejando sólo cuatro por razones de economía; unos cuantos días más tarde, se promulga y publica, (16 de agosto), el reglamento para la Dirección del Tesoro Federal, oficinas que le quedan subordinadas y reglas que ha de observar la Tesorería General.

El artículo primero de tal ordenamiento prescribe que las rentas y las leyes que se consignan al Erario Federal, se hará por medio de oficinas generales subordinadas directamente al Ministro de Hacienda; de acuerdo con el artículo segundo, la oficina de recaudación se denominará *Dirección del Tesoro Federal*, a la que quedan subordinadas las siguientes oficinas: 1.-Administración general de correos; 2.-Las aduanas marítimas; 3.-La aduana de México; 4.-La recaudación principal de contribuciones directas; 5.-La dirección general del papel sellado; 6.-Las casas de moneda y ensayes; 7.-Las jefaturas de Hacienda; son obligaciones de la dirección, recaudar los caudales o las Rentas de la Federación; revisar manifiestos y ajustes de las aduanas marítimas; glosar mensualmente las cuentas de todas las oficinas subordinadas; uniformar los sistemas; resolver las consultas de sus oficinas subordinadas; la dirección del tesorero queda bajo la dependencia directa del Ministro de Hacienda; los empleados se nombrarían a propuesta de la dirección; a la propia dirección se le reviste de la facultad económico-coactiva, para el cobro de los créditos del Erario, y se ordena que en todo punto litigioso, en tanto se ventila el juicio, se garantice, en todo caso, el interés fiscal; se nombra la oficina para recaudar los caudales públicos: "Te-

sorería General de la Federación"; se sanciona el principio de que los pagos sólo se harán cuando estén estimados en el presupuesto, siendo causa de responsabilidades el que se hiciese un pago fuera de estas condiciones; la Tesorería debe llevar la cuenta general de la distribución y también llevará cuenta de todas y cada una de las oficinas, empleados o corporaciones que perciban haber, por cuenta del tesoro; el director y el tesorero caucionarían el manejo de sus fondos con una fianza de \$25,000, y se establecía la misma obligación para los otros empleados que manejaran fondos.

El día 16 de agosto, por decreto del Ejecutivo se organiza la Administración Principal de Rentas del Distrito Federal.

El reglamento para el gobierno interior de la Junta Superior de Hacienda, se promulga y publica el día 17 de agosto del mismo año; en él las funciones y facultades de la Junta; en la *Sección primera* se determina como debe funcionar el órgano superior de la entidad; la *Sección segunda* se subdivide en *cuatro secciones*, que son: secretaria y archivo, crédito público, desamortización y recaudación y distribución de caudales. En decretos sucesivos, a partir del 15 de septiembre del propio año, se crean las plantas para las aduanas marítimas de Matamoros, Tampico, Camargo, (fronteriza), Mier, Monterrey y Laredo, y en octubre las de Tabasco y Campeche.

El 16 de diciembre se promulga el decreto de suspensión de pagos que provoca el rompimiento de las negociaciones con las tres potencias que habían venido a reclamar "sus adeudos", y la situación política del país se agrava, razón por la que el Gobierno se ve en la necesidad de reducir los gastos, que no sean para la defensa, en consecuencia se da el Decreto de fecha 16 de diciembre por el cual se vuelve a reducir a cuatro, el número de secretarías de Estado para el despacho de los negocios de la administración.

En cuanto se refiere a las disposiciones hacendarías propiamente dichas, encontramos el decreto de fecha 17 de julio de 1861, por el que se dan las bases para el arreglo de la Hacienda Pública; esta ley es de corte estrictamente liberal y de acuerdo con las bases fijadas por la Constitución.

En cuanto a medidas de fondo, podemos mencionar como las más importantes, las siguientes: Enero 7, que los impuestos se deben cobrar en los puntos de consumo, y no en los de extracción; Enero 12, que cesan las facultades extraordinarias concedidas a los gobernadores de los Estados en el Ramo de Hacienda; Enero 24, cesan los cobros de alcabalas y se publica una lista de los efectos que quedan libres de ellas; se extinguen los fondos de peajes, minería y judicial.

El 4 de febrero del propio año, se sanciona un principio de derecho, de excepcional importancia, como es la posibilidad de la división de las hipotecas, lo que permite la liberación parcial, en contra de lo admitido hasta entonces, es decir, su indivisibilidad. Otra medida de excepcional importancia, es la extinción de los oficios vendibles y denunciables; se establece la Lotería Nacional, cuyos productos se destinan a la instrucción pública; se decretan medidas muy severas, para aquellos empleados que intervingan o sirvan de agentes a los interesados en los negocios de las adjudicaciones, en fin, repetimos, se nota en todas las disposiciones legislativas de la época, la unidad de principios, encaminada a la consecución de fines determinados, mediante una acción congruente.

El 9 de febrero del año 1863, se expide la ley *que* establece el derecho del timbre, que se causará sobre vales, pagarés, libranzas, y en general sobre toda obligación de pago; sobre las escrituras públicas y privadas, con o sin hipoteca; el mismo día se expide el reglamento correspondiente y en la Frac. 2a., se establecen las seis clases de timbres, que son: 100, 10, 5, Y **un pesos, 4 y 2 reales.**

En el mes de julio de 1863, se establece la Dirección de Rentas, para concentrar la administración y recaudación de rentas federales; se designa para ese efecto un director, un oficial de correspondencia, cuatro escribientes, dos oficiales, primero, segundo y tercero tenedores de libros, y cuatro escribientes, un cajero y dos mozos. Unos días antes, Se había ordenado restablecer las Jefaturas de Hacienda, en todos los estados de la República, y ponerlas en los que no las hubiera. Para estas fechas, la invasión francesa había avanzado sobre la ciudad de México, y el Gobierno presidido por el Sr. Juárez, se ve precisado a marchar hacia el interior del país, hasta llegar a Paso del Norte, de donde regresara triunfante.

Siguiendo el criterio de Don Matías Romero, no nos ocuparemos de la Hacienda Pública durante el Imperio, toda vez que esta es una situación de anormalidad, y continuaremos con el Gobierno legítimo que se encontraba fuera de la capital de la República, situación que duró hasta mediados del año de 67, en que el Gobierno del Sr. Juárez regresa, y reorganiza la actividad de toda la Administración Pública.

El 20 de julio de 67, se designa al Sr. José Maria Iglesias, que ya venía desempeñando el puesto como Ministro de Hacienda; el 6 de agosto se promulga y publica el decreto por el cual se deroga el de 16 de agosto de 1861, y se reorganiza la Secretaria de Hacienda y la Tesorería, en los **términos siguientes:**

Ministro, Oficial Mayor; Sección primera de Aduanas, con un jefe y cuatro oficiales designados por su orden, con cuatro escribientes; Sección

Segunda, Crédito Público y secuestros, con los mismos empleados que la anterior; Sección Tercera, de contribuciones, papel sellado y ramos menores, con la misma planta de empleados ya citada; Sección Cuarta, de Presupuesto, la misma planta; Sección Quinta, de Ensayes, Casas de Moneda, e indiferentes, con la misma planta de empleados; Sección Sexta, de Estadística, un jefe con dos oficiales y dos escribientes; Archivo, Archivero, un oficial y un escribiente; Servicio, (Intendencia), un portero, un mozo de oficio, y cinco ordenanzas; se destina para gastos, la cantidad de mil doscientos pesos.

La Tesorería General de la Nación, queda integrada en la siguiente forma: un Tesorero, un Oficial Mayor y un Oficial de Partes; *Sección de recaudación*, un jefe, cuatro oficiales y cuatro escribientes; la *Sección de pagos civiles*, un jefe, cinco oficiales, y cinco escribientes; *Sección de pagos militares*, un jefe, seis oficiales, y seis escribientes; *Sección de contabilidad*, un jefe, primero y segundo tenedores de libros y tres escribientes; **Tesorero, un cajero) un ayudante y un escribiente; Archivo, un archivero y un escribiente; Servicio, un portero, cuatro mozos de oficio y dos ordenanzas;** se asignó para gastos de escritorio, la cantidad de mil quinientos pesos.

Don José María Iglesias, en la Memoria del 20 de febrero de 68, comenta esta ley, y dice:

" ... En la combinación hecha para suprimir la dirección General de Renta, y la Junta de Crédito Público, y para refundir la Tesorería General en el Ministerio de Hacienda, se cuidó de no aumentar el gravamen del Erario, como es fácil comprobarlo, haciendo un cotejo entre lo que importaba el presupuesto de esas cuatro oficinas, con arreglo a las leyes vigentes en 1861, y lo que importa la planta nueva del Ministerio y de la Tesorería ... " y más adelante agrega: " ... Lo que se quiso fue cambiar el sistema de la existencia de varias oficinas, encargadas a la vez de labores idénticas o análogas.

"A consecuencia del nuevo sistema, todas las oficinas generales de Hacienda dependen única y exclusivamente, del ministerio del ramo, en todo lo económico, administrativo y directivo. El ministerio despacha todos los negocios de su resorte, por medio de las **respectivas secciones, que tienen el carácter de directivas, cada una en lo que le concierne.**

" ... Las oficinas generales de Hacienda quedan sujetas al **ministerio en lo concerniente a recaudación y distribución de los caudales públicos;** pero esta sujeción se ejerce por medio de la Tesorería General, la que, considerada ya, no como oficina sepa-

rada, sino como sección especial del Ministerio, por lo mismo entra en la regla general de que todos los asuntos corresponsables á un ramo determinado se despachen por la sección respectiva . . . ”

Don Matías Romero, en su obra que tantas veces hemos citado, dice: que si la ley a que se ha hecho referencia, se hubiera seguido en todos sus lineamientos, se habría avanzado mucho en la organización de la Secretaría y en la sistematización de la contabilidad del gobierno, pero que desgraciadamente no se hizo así, y se revivió la antigua tendencia de hacer de la Tesorería, una oficina separada, y el reglamento de fecha 20 de julio de 1831, que era incompatible con la ley primeramente citada.

Por ley del primero de diciembre de 1867, se estableció el *Reglamento para la administración y contabilidad de los caudales del Gobierno Federal*.

Este reglamento está dividido en seis títulos que a su vez se subdividen en capítulos; las denominaciones de aquéllos son las siguientes: de los Presupuestos del Estado; 2, de la Recaudación; 3, de la Distribución de los Caudales Públicos; 4, de la Deuda Pública; 5, de los Contratos de Compra y Venta por Cuenta del Estado; y 6, Disposiciones Generales.

Inmediato a este reglamento, salió un decreto por el cual se estableció una dirección de contabilidad, a la que se le asignaron las siguientes funciones: a) vigilar la exacta observancia del reglamento, b) resolver las consultas que se le dirigieran sobre la materia, para ello se asignó un jefe, un oficial y un escribiente; en la Memoria que presentó al Cuarto Congreso Constitucional, el Sr. de Hacienda, que lo era el propio señor Iglesias, dice respecto a la contabilidad, que por primera vez en muchos años, las oficinas principales de Hacienda, están llevando con toda regularidad las cuentas y disposiciones del Ejecutivo, y añadimos, que también por vez primera, funcionaba con más o menos regularidad, la maquinaria administrativa, toda vez que los hombres que se encontraban al frente de ella tenían una sola doctrina económica y una sola mira: la consolidación de las instituciones de la República.

Complementario del sistema es el Reglamento de primero de octubre de 1869, que determina con toda precisión la organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; está dividido en 18 capítulos, a saber: *Capítulo Primero.-Del Ministro*; en el se fijan los derechos y obligaciones inherentes a su cargo, se le señala como jefe de la administración rentística de la República, y su actuación está determinada por las leyes; *Capítulo Segundo.-Del Oficial Mayor (primero)*, substituye al ministro en sus ausencias temporales, y es el responsable de la parte administrativa de la Secretaría, y en el Art. 26, se le encarga cuidar del orden interior de la Secre,

taría, así como de que el despacho de los negocios se haga con método y regularidad, independientemente de que está encargado de todo lo referente al personal; *Capítulo Tercero.-Det Oficial: Mayor (Segundo)*, substituyo al primero en sus faltas temporales y es su más valioso auxiliar, está encargado de la glosa y compilación de las leyes, así como de empastar los libros, revisar las pruebas de las leyes y decretos, y cuidar de la Biblioteca, también se le encarga la obligación de revisar la Legislación de los Estados, en materia hacendaría para que en caso de que sean contradictorias o entorpezcan la de la Hacienda Federal, se promueva lo conducente; *Capítulo Cuarto.-Fija las atribuciones y funciones de los jefes de sección*; *Capítulo Quinto.-Trata lo referente a los oficiales*; *Capítulo Sexto.-Está dedicado a los escribientes.*

Los capítulos del Siete al Doce, inclusive, están dedicados a las secciones en que se divide la Secretaría para el manejo de sus negocios; **las secciones son seis, y sus materias son las que se enumeran:**

Sección Primera.- Aduanas Marítimas, Fronterizas e Interiores de la Capital y Territorios. *Sección Segunda.-* Activo y Pasivo de la Federación, lo contencioso administrativo y el ramo de pensiones. *Sección Tercera.-* Sobre vigilancia en la recaudación de todos los impuestos, rentas y demás ramos productores de las oficinas todas de la Federación, excepto las aduanas marítimas, fronterizas e interiores. *Sección Cuarta.-Lo* relativo a presupuestos y al ramo de Egresos. *Sección Quinta.-Estadística* y Contabilidad Fiscal. *Sección Sexta.-Desamortización* de los bienes del clero, las dotes de monjas, desvinculación de capellanías, capitales de Instrucción Pública y demás ramos anexas.

El *Capítulo Trece*, organiza el Archivo; el *Catorce*, la Oficialía de Partes; el *Quince*, las guardías de personal en los días festivos, el *Dieciséis*, el habilitado para recoger los sueldos del personal; el *Diecisiete*, el portero; y el *Dieciocho*, son las disposiciones generales aplicables a todo el personal y organización de la Secretaría.

Para el año de 70, don Matías Romero formulaba estas conclusiones:

a) *.-Que nunca se había llegado a sistematizar en la República la contabilidad fiscal, a pesar de los esfuerzos aislados que se habían hecho, no se había logrado producir un resultado general;* b) *.-Que por largos períodos no se habían presentado las cuentas ni los informes que exigían las leyes y terminaba haciendo varias recomendaciones, para lograr la unificación de la contabilidad fiscal,*

De aquí en adelante, persistió más o menos el mismo sistema, aunque llevando adelante, en materia fiscal, reformas que sería muy largo enumerar.

Como consecuencia de la última reelección del señor Juárez hubo **dis-**tintos levantamientos, que no afectaron en lo substancial la estabilidad de la República. En 1872 muere el Sr. Juárez, y asume la Presidencia interinamente, don Sebastián Lerdo de Tejada. Desempeña el cargo de Ministro de Hacienda, don Ignacio Mejía, quien perfecciona los sistemas establecidos para el mejor manejo de la Hacienda Pública.

Este funcionario permanece en el puesto hasta 1887.

Del año de 1872 en adelante, se continúa estructurando el organismo del sistema fiscal de la República, adecuándose a las nuevas necesidades económicas al mismo tiempo que se van corrigiendo las fallas que en él aparecen; el día 10. de Enero de 1872, se pone en vigencia el *Reglamento de aduanas marítimas y fronterizas*; el mismo día se promulga el *Reglamento de visitadores de aduanas marítimas y fronterizas*; e11o. de Marzo, aparecen las *Instrucciones y Formularios para llevar el Gran Libro de la Deuda Interior y Exterior de la Nación*, mencionados en el Capítulo VIII del Reglamento de la Secretaría, de fecha 10. de Octubre de 1869; en este ordenamiento se establece para la contabilidad, el sistema llamado *de Partida Doble*. El día 13 de Septiembre, se abren al comercio las aduanas de Mier, Reynosa, Camargo, Guerrero, Monterrey y Laredo, que habían estado cerradas desde el mes de Febrero.

Entre las innovaciones fiscales notables se encuentra el establecimiento de la Ley del Timbre que viene a substituir al papel sellado, dicha Ley se promulgó y publicó e11o. de diciembre de 1874, el ordenamiento fija un plazo para el cambio de papel sellado por las estampillas correspondientes; los timbres serían de varias valores a saber: 10, 5 Y un pesos; 50, 25, 10, 5, 3 y un centavos; la administración y manejo de esta renta se asigna a la Administración General de la Renta del Timbre, dependiente de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y de la Tesorería General de la Nación.

En esta misma Ley, en el capítulo VII, se ordena la creación de una oficina especial en el que se impriman las estampillas, el papel para despachos, titulas y nombramientos, y a continuación se fijan las reglas con las que deberá funcionar la mencionada oficina; tal es el origen de nuestra actual Dirección de Impresión de Estampillas y Valores.



El general Porfirio Díaz, junto con otros militares, se pronunció en contra del gobierno legítimamente establecido, e11o. de Enero de 1876, la rebelión triunfó a pesar de los esfuerzos del gobierno y de los leales que quisieron seguir, la situación la pretendió resolver Don José María Iglesias, asumiendo la Presidencia de la República, en su calidad de Presidente de la

Suprema Corte de Justicia, por disposición de la ley, pero no lo logró, y el día 26 de noviembre, el vencedor de Tecuac, como le llamaban sus partidarios, tomó posesión como Presidente Provisional de la República, su Ministro de Hacienda fue Don Justo Benítez.

Hechas las elecciones de acuerdo con el plan revolucionario, triunfó Porfirio Díaz, y protestó como Presidente Constitucional, para el periodo comprendido del 10 de diciembre de 1876 al mismo día y mes de 1880; su Ministro de Hacienda fue don Matias Romero, quien permaneció en el cargo hasta el año de 1879, en que se retiró, y quedó encargado para terminar el periodo el Sr. Manuel J. Toroé durante ese lapso la Secretaria de Hacienda, ya no tendría grandes cambios en su estructura fundamental, aunque en la materia de sus funciones, se introducían continuas reformas para ponerla a tono con la transformación que se iniciaba en el régimen económico del país.

El cuatrenio que va de 1880-84, fue Presidente de la República Don Manuel González; los dos primeros años fue Ministro de Hacienda el Sr. Francisco Landero y Coss, los dos últimos ocupó el cargo, don Jesús Fuentes y Muñiz.

Durante este periodo por ley de 30 de mayo de 1881, se modificó la de 6 de Agosto de 1867, la modificación consistió en pasar la dependencia de las oficinas generales de Hacienda, en lo tocante a la recaudación y distribución de los caudales, a la Tesorería General de la Federación, dejando al ministerio la dirección y administración y modificando los plazos para la concentración de los resultados de las cuentas. En este mismo periodo se designó una junta para estudiar un proyecto de catastro, modificaciones al arancel de aduanas y regularización del cobro de la contribución federal con objeto de aumentar los rendimientos, la comisión estuvo integrada por Juan Torres, Ramos de Lascuráin, Roberto A. Esteva, G. Enriquez y Alonso Lancaster Jones.

Para el mejor funcionamiento de la Hacienda Pública, en el año de 1881, se dió el *Reglamento de la Sección Liquidadora*, y el de la Tesorería General de la Nación; 27 y 29 de junio respectivamente.

También se organizó la Sección de Estadística Fiscal, encargada de recoger datos y noticias, para orientar las disposiciones administrativas. Como el desenvolvimiento económico de la Nación lo exigía, se organizaron juntas o comisiones para el estudio de la legislación bancaria, aranceles, aduanas, etc.

El 16 de septiembre de 1883, Don Manuel González informa al Congreso, " ... las reformas introducidas en el sistema de contabilidad fiscal,

continúan produciendo los mejores resultados, ... " y paso decisivo en la materia es la ley del 10. de Diciembre de 1884, se suprimen las alcabalas, que todavía subsistían.

Realizadas las elecciones correspondientes al año de 1884, triunfa en ellas nuevamente el Gral. Díaz, quien ya no abandonará el poder, sino 26 años después, manteniendo una ilusión de popularidad y de movimiento democrático, que él mismo se encarga de desvanecer en la entrevista con Creelman, cuando afirma que el pueblo mexicano ya está maduro para la democracia, lo que lógicamente lleva implícita la otra afirmación, de que en el lapso de 1884 a 1906, no lo estaba.

En ese período, fueron ministros de Hacienda, Manuel Dublán, hasta 1891, Benito Gómez Farías, hasta 92, Don Matias Romero, hasta principios de 93, y José Yves Limantour, quien duró en el encargo hasta el mes de mayo de 1911, en el que terminó prácticamente el régimen porfirista.

El largo período de que se ha hablado arriba, necesita un estudio específico, pues en él la economía de la República Mexicana, y en consecuencia la Hacienda Pública, sufren un cambio radical: se abren las puertas a las inversiones extranjeras, se inicia y desarrolla la política de construcción de ferrocarriles, la agricultura y la ganadería adquieren un desarrollo inusitado, que a su vez requiere la estructuración de un sistema de crédito, que se lleva a cabo por la apertura continua de bancos e instituciones similares: empiezan a funcionar los sistemas de seguros, aumentan las importaciones y las exportaciones: y el gobierno, como todos los de su tipo, lleva a cabo una política de construcción de grandes obras públicas, que requiere también la inversión de grandes capitales que se consiguen dentro y fuera de nuestras fronteras, todo esto como hemos dicho impone una reforma del sistema fiscal y del órgano encargado de realizarlo que es la Secretaría de Hacienda, y se realiza de acuerdo con una continua labor legislativa de las que en seguida señalamos las principales disposiciones.

Por decreto del Congreso, de 13 de mayo de 1891, se establecen 7 secretarías de Estado, para el despacho de los negocios del orden administrativo federal; estas son: Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, *Hacienda*, *Crédito Público* y Comercio, y Guerra y Marina: en el Art, transitorio correspondiente, se ordena que cada una de esas dependencias, debe proceder de inmediato a su reorganización interior, de acuerdo con las funciones que se le han fijado en la propia ley.

El 15 de junio de 1895, se decreta la clausura de todas las Casas de Moneda de la República, con excepción de las de México, Guanajuato, Zacatecas y Culiacán; en la misma disposición legislativa, se establecen oñ-

cinas de ensayos, en las ciudades de Oaxaca, San Luis Potosí, Monterrey, Guadalajara, Durango, Chihuahua, Alamos y Hermosillo; el 12 de mayo se expide la ley de contribuciones directas en el Distrito Federal y se establece la Dirección General de Contribuciones, que después será adicionada con el decreto de 24 de abril de 1903, por el que se incorporan a la Hacienda Federal, las rentas municipales del Distrito Federal por decreto de 22 de diciembre de 1896, se ordenó formar el Catastro del Distrito Federal; este ordenamiento se modificó el 8 de noviembre de 1898 y el 14 de febrero de 1899; y se reglamentó el 4 de marzo del propio año.

Por ley de 19 de febrero de 1900, y circular de 17 de mayo del propio año, se establece y reglamenta la Dirección General de Aduanas, a la que se reviste de las atribuciones en esta materia, que hasta entonces habían tenido la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General de la Federación.

Las necesidades, cada vez más crecientes, de la Administración Pública y concretamente de la Secretaría de Hacienda, impuestas por la también cada vez creciente economía del país, hacen que esta dependencia: sufra continuas modificaciones; el 24 de junio de 1907 se publica el decreto por el cual se reglamentan de nueva cuenta las labores de la Sría. de Hacienda, Crédito Público y Comercio; este reglamento, consta de seis capítulos, y que **en su orden son:**

Primero, fija las atribuciones de funcionarios y empleados de la Secretaría, estas funciones están delimitadas así: *primero*, estudio, tramitación y despacho de los asuntos que a aquella le competen en virtud de las disposiciones legales respectivas; *segundo*, que habla del ministro y determina sus atribuciones; *tercero*, se refiere al subsecretario, delimitando sus funciones y facultades; *cuarto*, organiza la Oficina Central de la secretaría, la que se integra con un Oficial Mayor y dos jefes de departamentos con siete secciones; forma parte de esa oficina el Consejo Consultivo de Edificios Públicos, así como la secretaría particular del ministro; los departamentos son el consultivo y de negocios judiciales, y el de Crédito y Comercio.

Las secciones tienen las siguientes denominaciones: *primera*, de registro y personal; la *segunda*, bienes nacionales; la *tercera*, presupuesto y asuntos varios; *cuarta*, de ingresos y egresos; la *quinta*, de pagos; la *sexta*, archivo y biblioteca y la *séptima*, estadística.

El propio reglamento tiene un apartado especial para los jefes de departamento y sección, en los cuales se fijan sus obligaciones.

El Art. 19 del ordenamiento, está dedicado al Consejo Consultivo de Edificios Públicos, el cual sujetará su régimen interior y atribuciones a la ley de 18 de diciembre de 1902 y a la de 14 de marzo de 1903.

Los Arts, 20 y 21, norman las actividades de la secretaria particular del ministro. El capítulo quinto, fija las reglas a las que se sujetarán las direcciones de: Tesorería General de Aduanas, Dirección de la Renta del Timbre, Casa de Moneda, Dirección General de Rentas del Distrito Federal, Catastro, Lotería Nacional y la Oficina Impresora de Estampillas.

Una de las dependencias claves de la Secretaría de Hacienda, es la que maneja las Aduanas de la República, en esa virtud, se le imponen modificaciones, según lo exija el creciente movimiento comercial internacional de la República; así el 11 de junio de 1907, se decreta una planta de empleados para cada una de las aduanas y secciones aduaneras de la República **Mexicana, que se amplía un año después, el mismo mes de junio.**

Desde principios de siglo -1906-- existió una creciente inquietud política en la República, causada por muchos factores de los que sería largo hablar; esta inquietud se agudiza y se extiende abarcando todo el territorio nacional y para 1910 produce los primeros brotes de nuestra Revolución. En ese mismo año se lleva a cabo la última reorganización **de** una dependencia hacendaría: la Tesorería de la Federación, por disposición de 23 de **mayo de ese año.**

El decreto respectivo se divide en tres títulos, que son: a).-deberes y atribuciones de la Tesorería; b).-Dirección de Contabilidad y Glosa; c).-disposiciones generales.

La reforma anterior produce otra, que es la decretada el 16 de junio, sobre planta y gastos de la Tesorería de la Federación. Las funciones que de acuerdo con este ordenamiento se fijan a esta dependencia, son seis: 1.-**de** recaudación; 2.-**de** concentración y movimiento de fondos; 3.-**de** guarda y administración de los caudales y bienes de la Hacienda Pública; 4.-**de** vigilancia e intervención; 5.-**de** distribución de pagos; 6.-**del** servicio de la deuda pública.

La reorganización continúa y en el decreto de 25 de junio se establece la planta, dotación de personal y gastos de la dirección de contabilidad y glosa. En decreto de la misma fecha, se expide el reglamento de esa dirección y se delimitan sus funciones, de acuerdo con la siguiente división: I.-**de** registro; H.-**de** recepción y glosa de cuentas; IH.-**de** concentración de cuentas y formación y rendición de la cuenta general de la Hacienda Pública; IV.-**de** vigilancia e intervención; V.-**de** expedición y de finiquitos.

Se complementa y termina la reorganización con la expedición del reglamento económico que la organiza, dividiéndola en secciones y atribuyendo a estas las funciones que deben desempeñar.

Tal es, a grandes rasgos, el origen y desenvolvimiento, hasta el año **de** 1910, de la actual Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que desempeña tan vital función en el desarrollo económico de México.

HISTORIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

CARLOS SIERRA

II

En la época revolucionaria, la Hacienda en la Administración Pública, sufrió alteraciones y reformas en el orden fiscal y bancario, que eran consecuencias naturales del movimiento que se desarrollaba; al concluir la lucha armada, se inició la consolidación legal de los principios emanados de la revolución en sus diversos aspectos y, en lo referente a la Secretaría de Hacienda, con principal interés por Venustiano Carranza y Luis Cabrera que aspiraban en sus reformas a la organización hacendaria, a hacer de la Secretaría un órgano independiente, librándolo de la tutela ejercida por algunas instituciones de crédito, en que siempre se había encontrado en administraciones anteriores, ya que el ramo de Hacienda "constituye la base necesaria para la vida del Estado y arreglo y desarrollo de los negocios públicos", afirmaba el Presidente Carranza en su Informe rendido al Congreso de la Unión el 1º de septiembre de 1917. Posteriormente de promulgada la Constitución Federal, en el mismo año, se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado con fecha 25 de diciembre de 1917, que contenía aspiraciones de nuevos principios de distribución del trabajo administrativo y gubernamental, otorgando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, facultades sobre Presupuestos, Impuestos Federales, Aranceles de Aduanas Marítimas y Fronterizas, Administración de todas las Rentas Federales, Casas de Moneda y Ensaye, Empréstitos, Bienes Nacionales y Nacionalizados, Bancos y demás Instituciones de Crédito, Policía Fiscal, Estadística Fiscal y Responsabilidades en favor y en contra de la Nación.

Antes de iniciar el estudio medular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la década que enuncia el título y que guarda su importancia debido a que en esos años nacieron y se enunciaron aspectos fiscales que constituyen un sólido antecedente de la política fiscal de **ahora**, es intere-

sante hacer notar que de 1917 a 1919 se incubaron importantes aspectos de la Hacienda, entre ellos, por ejemplo, la creación de un Banco Unico de Emisión -idea que tenía su nacimiento en el artículo 28 constitucional-, y el estudio de un proyecto de ley sobre rentas y utilidades, aspiraciones económico-fiscales que posteriormente cristalizaron. Los dos lustros que vamos a estudiar a continuación, se han dividido en dos capítulos; el primero **referente** al Aspecto Fiscal, en que se tratan los puntos sobresalientes en la materia, ya que en un trabajo breve como el presente, sería imposible avocarse a todos los impuestos sobre los cuales se legisló; el segundo capítulo comprende el Aspecto Bancario y finalmente se enumeran otras materias impositivas que igualmente correspondieron al Ramo de Hacienda.



ASPECTO FISCAL

He de principiar mencionando la reforma administrativa que contenía el Decreto del 30 de julio de 1920, por medio del cual se reformaba el Reglamento de reorganización de las oficinas y departamentos de la Secretaría de Hacienda, expedido el 25 de agosto de 1919, concediendo facultades en la materia relativa al Departamento del Timbre y al Departamento de Impuestos Especiales; suprimió el Almacén de Estampillas del Timbre, existente en la Tesorería General de la Nación, pasando los **valores** al Departamento del Timbre. En materia impositiva, se legislaba con frecuencia y continuidad y, es necesario mencionar, principalmente, el Decreto expedido el 20 de julio de 1921 que estableció un impuesto federal, extraordinario y pagadero por una sola vez, sobre los ingresos o **ganancias** particulares. Este Decreto es el conocido como Ley del Centenario. El impuesto se aplicó a los ingresos o ganancias procedentes del ejercicio del comercio o de la industria; del ejercicio de una profesión liberal, literaria, artística o inominada; del trabajo a sueldo o salario y, de la colocación de dinero o valores a rédito, participación o dividendo.

Como se dijo con antelación, fue un impuesto extraordinario y pagadero por una sola vez, obligándose a cubrirlo a los mexicanos y extranjeros domiciliados en el país, a los mexicanos con domicilio en el extranjero y a los extranjeros domiciliados en el extranjero, pero con algún ingreso proveniente de algún giro o negocio establecido en la República, y las sociedades civiles y mercantiles. El impuesto fue pagado en forma de timbre, cuyo valor fue de diez centavos, y de uno, diez y cien pesos. Contuvo la Ley cuatro cédulas y varias categorías en cada capítulo, que contenían la cantidad y porcentaje a pagar considerando los ingresos o ganancias. Por lo regular, la cuota aplicada fue del 1% a cantidades no mayores de \$300.00,

hasta el 4% excediéndose de ingresos por \$1,000.00. En el texto de la ley se explicó el procedimiento y las sanciones en caso de incumplimiento; el producto se destinaba a la adquisición de barcos para la marina mercante y para el mejoramiento de los puertos. La Ley del Centenario fue publicada en el D. O. el 3 de agosto de 1921; su Reglamento fue expedido por el Secretario de Hacienda el 12 de agosto del mismo año y publicado en el D. O. el 23 del mismo mes, coteniendo seis capitulas y cuarenta y siete articulas. La Ley del Centenario, establece el principio del Impuesto Sobre la Renta, y así puede comprenderse, con la secuencia legal perteneciente a la década de referencia, ya que, a poco tiempo, se expidió un Decreto con fecha 19 de junio de 1922 y publicado en el D. O. el 4 de julio del mismo año, sobre el establecimiento de un impuesto federal sobre capitales impuestos, ya sea **en valores o en dinero garantizados con hipoteca, censo consignativo o anticresis**, a razón del 1% anual por todo el término de la imposición, tomando como base el capital objeto de los actos u operaciones gravados.

La materia fiscal exigía una mejor integración para su propia administración y, en virtud de ello, a finales de 1923 se creó el Departamento Técnico Fiscal de la Secretaria de Hacienda, que tenía la facultad de formular la Ley de Ingresos, estudiando particularmente cada uno de sus renglones, a fin de adoptar los impuestos, cada vez mejor, a las necesidades nacionales y a los progresos de la ciencia económica. Al concluir el año 1923, se expidió la Ley de Ingresos de la Federación para 1924, que en el Párrafo **XII, incisos "e" y "d" señalaba como impuestos destinados al servicio de la deuda pública**, el impuesto sobre sueldos, salarios y emolumentos y el impuesto sobre utilidades de sociedades y empresas; estos dos incisos, dieron nacimiento a la Ley para la recaudación de los expresados impuestos, que fue publicada en el D. O. el 27 de febrero de 1924; por lo que se refiere al impuesto sobre sueldos, salarios y emolumentos, quedaban exentos los ingresos hasta por \$200.00 mensuales y después se establecía una tarifa progresiva del 1% hasta el 2%, para los ingresos que pasaran de la cantidad exenta. El 2% correspondía a los ingresos liquidas semestrales que excedieran de \$12,000.00; por lo que se refiere al impuesto sobre utilidades de las sociedades y empresas, se fijaron exentas las ganancias que no pasaran de \$2,400.00 al año y, habiendo excedente se fijaba una tarifa progresiva del 2% al 4%, siendo aplicable este último porcentaje a las ganancias que pasaran de \$100,000.00. La Ley sobre Sueldos y Utilidades fue objeto de enconados ataques para evitar su aplicación. Sin embargo, era el punto sólido de la reforma fiscal y, por tanto, de la organización de las finanzas públicas. La continuidad legislativa no se interrumpía e inspirada en un principio de progresividad en el impuesto, se expidió una nueva Ley de Impuestos Sobre Herencias y Legados el 5 de marzo de 1924, que definió con exactitud los bienes y derechos objeto del impuesto.

Por la complejidad en la legislación fiscal existente y para una mejor justicia, por Decreto de 9 de agosto de 1924 se creó un Tribunal de Apelación para conocer de los casos de inconformidad de infracciones en materia fiscal.

A las alturas de esta época, no solamente continuaba la transformación fiscal, sino también, en algunas ocasiones, la administrativa, como se infiere del Informe Presidencial rendido por el General Alvaro Obregón al Congreso de la Unión en lo. de septiembre de 1924, en que se refiere con brevedad a varias reformas en los servicios de la Secretaria de Hacienda, como la unión del Departamento Consultivo con el de Legislación, la incorporación al Departamento Administrativo del de Personal y la Oficina de Correspondencia, etc.

Al expedirse la Ley de Ingresos del Erario Federal para 1925, publicada en el D. O. el día 3 de enero de 1925, en su Fracción V contenía el Impuesto sobre la Renta, enumerando en ocho incisos la base del impuesto; de ahí nació la Ley del Impuesto Sobre la Renta que fue publicada en el D. O. el 2 de abril de 1925; se obligó a cubrir el impuesto a los mexicanos domiciliados en la República o fuera de ella por sus ganancias e ingresos y los extranjeros domiciliados en la República o fuera de ella, por los ingresos provenientes de fuentes de riqueza del territorio nacional. Asimismo, el impuesto debían cubrirlo las sociedades **civiles** o mercantiles, asociaciones, fundaciones, mancomunidades, copropiedades y sucesiones, para el efecto, señaló siete cédulas, siendo la Primera correspondiente a los comerciantes; la Segunda a los industriales; la Tercera a los agricultores; la Cuarta al producto de capitales; la Quinta a las personas que percibieran participaciones procedentes de la explotación del subsuelo o de concesiones; la Sexta correspondiente a los que percibiesen sueldos, salarios, emolumentos, pensiones, subsidios, retiros, asignaciones o rentas vitalicias, y la Séptima, comprendía a los que se dedicaran al ejercicio de profesiones o ejercitaren algún arte u oficio. Por lo general, el impuesto era progresivo con un mínimo exento, que oscilaba entre \$1.00 y \$2,500.00. El Impuesto Sobre la Renta nació de la necesidad de introducir al sistema fiscal impuestos directos que vinieran a gravar a cada causante de acuerdo con su capacidad económica, a fin de que la contribución en los gastos públicos significara para todos sacrificios relativamente iguales. Los postulados doctrinales del Impuesto Sobre la Renta eran: la discriminación de las rentas, la progresividad **en** las cuotas, la deducción por cargas de familia y la exención del gravámen para un minimum de existencia. Por Decreto publicado en el Apéndice del D. O. del 31 de agosto de 1925, se modificó la Ley del Impuesto Sobre la Renta, estableciendo que estaban obligados al pago del impuesto los mexicanos domiciliados en la República o fuera de ella; pero del impuesto que

correspondiera pagar a los domiciliados en el extranjero, debería deducirse el que pagaren por el mismo concepto al país donde residiesen. Se modificó el monto del impuesto causado por los sueldos y salarios, estableciéndose también reducciones por cargas de familia.

Para una mejor orientación impositiva, se creó la Comisión de Aranceles, por Decreto publicado en el D. O. el 9 de mayo de 1925, que inició sus labores en el mes de abril; tuvo como fin primordial poner término al **antiguo sistema de reformas arancelarias basadas en razones meramente** fiscales, desatendiéndose de los diversos intereses en juego que se lesionaban, **se procuró en lo sucesivo, que toda reforma a las cuotas arancelarias** obedeciera a un móvil verdaderamente útil y que se apoyase en las necesidades reales del comercio. Con fecha 16 de mayo del mismo año se establecieron las Juntas de Mejoras Materiales para la administración de los productos del impuesto del 2% adicional sobre el monto de los derechos de importación y exportación correspondientes a los Municipios. Igualmente, fue creada la Comisión de Reformas a la Ordenanza General de Aduanas, que inició sus labores en agosto de 1925 y que tuvo por objeto hacer modificaciones a la Ordenanza de Aduanas, a fin de adaptarla a las necesidades de la época, organizando la administración, simplificando los trámites, reduciendo las documentaciones inútiles, etc., en general, procurando dar al comercio y a la industria del país las mayores facilidades sin detrimento de los intereses fiscales.

Por la complejidad que la materia fiscal implicaba, el Estado tenía la necesidad de establecer lineamientos sólidos para el mejor desarrollo de la administración pública y para el efecto convocó la Primera Convención Fiscal que el día 10 de agosto de 1925 inició sus labores; fue integrada por representantes de los Gobiernos Fiscales de los Estados y de la Secretaría de Hacienda; se ocupó del estudio de varios regímenes de impuestos existentes en la República, para poder enunciar las nuevas bases de la organización fiscal. Al iniciar sus trabajos la Convención, se nombraron dos comisiones: la primera, encargada de formular un plan de arbitrios, y propuso la unificación de todos los impuestos de acuerdo con un método uniforme, esta Comisión se limitó a las siguientes subcomisiones: Impuesto Sobre la Propiedad Territorial; Impuesto Sobre el Comercio y la Industria; Impuestos Especiales; Impuesto Sobre Capital e Impuesto Sobre Operaciones Jurídicas y Adquisiciones Accidentales. Al final, fueron aprobadas diversas conclusiones, pero solo llegaron a cristalizar casi de manera inmediata, en leyes, las referentes a los "Impuestos Sobre Capital", expidiéndose la Ley Federal del Impuesto Sobre Herencias y Legados de 25 de agosto de 1926; la segunda comisión nombrada, se encargó de examinar el problema de la concurrencia en los impuestos y reformas constitucionales. De entre las

proposiciones que se hicieron, destaca la referente a un plan de **arbitrios** para delimitar los campos de imposición entre la Federación y los Estados. Respecto a los trabajos de esta Convención, se publicó por la Secretaría de Hacienda un volumen, que puede consultarse en caso de una investigación de más profundidad.

Con el fin de seguir mejorando la administración de la Hacienda Pública, se expidió un Decreto publicado en el D. O. el 13 de mayo de 1926, por medio del cual se establecieron las Oficinas Federales de Hacienda, en sustitución de las Administraciones del Timbre y las Jefaturas de Hacienda.

La política fiscal seguida por el Estado perseguía cuatro objetivos principales, que se enunciaron en el Informe Presidencial de 1926: 1.-La rehabilitación hacendaría, como consecuencia de la nivelación de los presupuestos y de la eliminación del crecido déficit heredado de ejercicios anteriores; 2.-La reorganización del sistema fiscal, para que produzca el rendimiento máximo compatible con la potencialidad económica de la República y distribuya equitativamente la carga de los impuestos: 3.-El establecimiento de un sistema bancario capaz de fomentar las actividades económicas nacionales y, 4.-La restauración del crédito interior y exterior del Gobierno, mediante la satisfacción de las obligaciones relativas.

Multitud de problemas internos de orden administrativo, hicieron que la Secretaría de Hacienda, en 1927, pusiera especial empeño en la reorganización de sus servicios administrativos, con el ánimo de que al reagruparlos por funciones y modernizar los procedimientos de las labores cotidianas, cumpliera con mayor eficacia la misión que tenía encomendada y, en el mes de marzo, se designó una Comisión Reorganizadora cuyo fin era estudiar los problemas de administración interna en la Secretaría de Hacienda y proponer su reorganización, misma que para llevarse a cabo, la Comisión consideró indispensables: 1.-La expedición de una ley, con carácter de constitucional, que delimitara la competencia fiscal de la Federación, de los Estados y de los Municipios, 2.-La expedición de la Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y la del Código Fiscal Federal y, 3.-La revisión de todas las leyes, reglamentos y disposiciones vigentes, con la mira de codificarlos, a fin de expedir nuevas disposiciones que formaren un cuerpo homogéneo de mayor estabilidad. La Comisión trabajó con empeño y buena fe, expidió sus consideraciones para una mejor labor fiscal, que, con el transcurso de los años, se ha ido realizando.

En 1928, en lo referente a la parte administrativa de la Secretaría de Hacienda, se crearon tres nuevas dependencias: la Comisión de Presupuestos; la oficina de Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones; y el Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos. Se centralizaron las labores

generales de carácter similar, tales como los de correspondencia, archivo, dibujo y servicio médico; la Casa de Moneda y la Oficina Impresora de Hacienda, fueron reorganizadas, en su carácter de talleres, sobre bases netamente industriales; en la Tesorería de la Federación se estableció un nuevo sistema de contabilidad y se puso en vigor el Reglamento de la misma; por lo general todas las dependencias del ramo fueron objeto de **una reorganización, pues se procuró implantar en ellas sistemas modernos** de trabajo y uniformar los procedimientos.

Al hablarse de política fiscal en preparación en el año de 1929, se anunció el estudio del Código Fiscal de la Federación, una nueva Ley Aduanal y la unificación de los aranceles sobre la importación de artículos y productos extranjeros; el estudio de la situación prevaleciente en las industrias minera, petrolera y de hilados y tejidos, así como la revisión de las leyes que regían el Impuesto sobre la Renta, el de alcoholes y los causados en forma de timbre.

La Ley Aduanal que venía estudiándose y cuya expedición se había retardado por no estar definitivamente preparada la nueva Tarifa de Importación, ya concluidos los estudios de ambos ordenamientos, entraron en vigor el 1.º de enero de 1930, en substitución de la antigua Ordenanza General de Aduanas y de la Tarifa arancelaria anterior. "La reforma introducida en estas disposiciones fiscales, además de modernizar los procedimientos para el despacho de las mercancías en las aduanas, simplifica el pago de los impuestos respectivos al refundir en una sola Tasa los que antes existían por certificación de facturas consulares en el extranjero, los propios derechos de importación, y, por último, el 10% de recargo, para la Deuda Pública. Es de advertirse que el propósito principal de esta reforma no fue el de aumentar los recursos del Erario, sino que, al modificar las cuotas que antes se hallaban vigentes para la importación, se atendió preferentemente a fomentar los diversos ramos de la economía nacional". "En materia de tributación interior -sigue diciendo el Informe Presidencial de 1930-, la tendencia del Ejecutivo, desarrollada a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sido la de unificar la legislación fiscal sobre bases armónicas, eliminando toda oposición y confusión de principios y procedimientos, así como la superposición de gravámenes sobre la misma fuente. Para tal efecto se ha seguido estudiando, en primer término, el Código Fiscal, que reunirá en un solo cuerpo los principios y procedimientos que son comunes a todas las leyes de impuestos, y fijará las bases de organización y funcionamiento de los tribunales de carácter fiscal, cuya esfera de acción tiende a extenderse cada día más con motivo de los excelentes resultados obtenidos a la fecha con los ensayos que en la materia ha hecho la Secretaría de Hacienda. El Impuesto sobre la Renta

y los impuestos que se cobran en forma de timbre, serán motivo de simplificación que beneficiarán próximamente con las reformas que han sido estudiadas y aprobadas ya, y con las cuales la aplicación de dichos ordenamientos será más fácil, subsanándose los defectos que en la práctica se han encontrado. Al propio tiempo, uno y otro impuesto se armonizarán para evitar duplicidades perjudiciales al contribuyente".

Después de haber referido los puntos más sobresalientes que he considerado se llevaron a efecto o se enunciaron en la política fiscal correspondiente a la década 1920-1930 a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es necesario referir la materia que en el presente trabajo se ha titulado

ASPECTO BANCARIO

Sobre esta materia, lo que en primer lugar destaca, es la creación del Banco de México, que constituía una imperiosa necesidad para el buen desarrollo de las finanzas públicas. La idea de crear un Banco Unico de Emisión, encuentra sus antecedentes en el período revolucionario, en la Circular de 10. de noviembre de 1915, expedida por la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito, dependiente de la Secretaría de Hacienda, y en la cual se formulaba una encuesta a las instituciones bancarias sobre el posible establecimiento de un Banco Unico de Emisión. La fundamentación jurídica del Banco de México se encuentra en el artículo 28 de la Constitución Política de 5 de febrero de 1917. En la parte correspondiente a la emisión de billetes, la iniciativa de dicho artículo presentado al Congreso Constituyente de Querétaro por Venustiano Carranza decía: "En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos... y a los privilegios que por determinado tiempo se concederán a los autores y artistas para la reproducción de sus obras y los inventores y perfeccionadores de alguna mejora para el uso exclusivo de sus inventos". Antes de que el artículo fuera puesto a discusión, Rafael Nieto, Subsecretario de Hacienda, propuso que se introdujera una reforma, incluyendo entre los monopolios de la Federación, el de la emisión de moneda fiduciaria; después de los debates, los textos constitucionales aprobados sobre la materia, fueron los siguientes: "Artículo 28.-En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco, que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que

por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora". "Artículo 73, frac. X. El Congreso tiene facultad: X.-Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito, y para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 de esta Constitución".

Seis meses después se dieron los primeros pasos para la realización anhelada de crear el Banco Unico de Emisión, y para el efecto, se publicó en el D. O. el 10 de agosto de 1917 un Decreto que autorizaba al Ejecutivo a conseguir un empréstito por cien millones de pesos, para la fundación del Banco; posteriormente se publicó en el D. O. el 10 de octubre de 1917 un Decreto que reglamentaba la forma de recaudar las aportaciones privadas para el establecimiento del Banco; los Decretos, quedaron sin ejecución y, al respecto, dice Antonio Manero: "El anhelo de todos por competir haciendo leyes, las modificaciones que hubo que hacerse a los distintos proyectos de ley y a las vicisitudes por que atravesó el gobierno de la República desde 1917, impidieron que se hiciera nada práctico durante ocho años para la organización del Banco, salvo el haber estudiado concienzudamente la legislación en que debería fundarse y preparar la opinión nacional y extranjera, con debates, libros y artículos, casi sin solución de continuidad, durante ese largo periodo de años".

Venustiano Carranza presentó al Congreso la iniciativa de Ley Orgánica del Banco Unico de Emisión el 8 de diciembre de 1917, simultáneamente se envió un proyecto de Ley General de Instituciones de Crédito, iniciativa esta última que guarda su valor en sentido histórico, pues constituye una orientación de las ideas de esa época en materia bancaria.

La situación política y económica durante ese periodo de cimentación revolucionaria, ocasionó que los proyectos no fecundaran en leyes, y el mismo Ejecutivo creyó conveniente retirar las mencionadas iniciativas del Congreso con objeto de adaptarlas a las nuevas necesidades, lo que se verificó el 12 de septiembre de 1919. Después, el 22 de septiembre de 1920, el diputado Antonio Manero envió un proyecto de ley a la Cámara de Diputados para la fundación del Banco Unico de Emisión, y mientras este proyecto **entraba a discusión, se presentaron otras dos iniciativas; una, firmada por** particulares, los señores Salvador Alvarado, Manuel Padrés, Pedro Solís Cámara, Fernando González Roa y Alfonso Caso, y en cuya iniciativa se comprendía la creación del Banco Unico de Emisión y la Ley General de Instituciones de Crédito; la segunda iniciativa fue presentada por el General Alvaro Obregón, y proponía la fundación de un sistema de pluralidad de bancos de emisión que podrían elevarse hasta el número de ocho. Dicha

iniciativa no fue aprobada por el Congreso y así se dictaminó el 14 de febrero de 1921. En relación a los trabajos llevados a cabo, dice Manero en su libro *La Revolución Bancaria en México*: "Sobre las bases apuntadas, las comisiones de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados de la XXIX Legislatura formularon la Ley General de Instituciones de Crédito y Ley del Banco Unico de Emisión, resumiendo todos los trabajos hechos sobre el particular desde el Congreso Constituyente. Este dictamen, como los anteriormente aprobados, permaneció, por circunstancias políticas, sin posterior ejecución en la Cámara de Diputados, pero es evidente que sus principios fundamentales rigieron y siguen rigiendo las bases orgánicas tanto del Banco de México como de la Ley General de Instituciones de Crédito".

El 15 de febrero de 1923 se publicó en el D. O. el Decreto que fijaba las bases para la organización del Banco de México.

El espíritu de las reformas a la legislación bancaria se encuentran en el Informe Presidencial rendido por el General Alvaro Obregón al Congreso de la Unión, el 10. de septiembre de 1924, ya que se expresaba en una de sus partes, diciendo que el desacuerdo que existía entre la legislación bancaria y las circunstancias en que habían estado operando las instituciones de crédito en la última década, habían originado constantes conflictos entre la Secretaria de Hacienda y dichas instituciones, situación que redundaba en perjuicio de la vida industrial y comercial de la República. Por ello, era necesario reformar las leyes existentes sobre la materia que para tal época resultaban inadecuadas, entonces y con tal motivo se expidió el 15 de enero de 1924 la convocatoria para la Convención Nacional Bancaria, que se inauguró el 2 de febrero del propio año, tratándose en su seno asuntos relativos a las instituciones de Crédito y su constitución; sobre Bancos Hipotecarios y Refaccionarios; sobre depósitos y garantías bancarias; sobre letras y cheques; sobre compañías bancarias del fideicomiso y ahorros, etc. Se creó una Comisión Permanente de la Primera Convención Nacional Bancaria que cooperó con la Secretaria de Hacienda en el estudio de la nueva legislación, que comprendió la Ley de Moratoria para los deudores de los bancos hipotecarios, de 31 de mayo de 1924; la ley levantando el moratorio establecido para los bancos refaccionarios expedida en el mismo 31 de mayo; la Ley Sobre Bancos Refaccionarios de 30 de octubre de 1924; la Ley de Suspensión de Pagos o Establecimientos Bancarios, de 21 de agosto de 1924; el decreto creando la Comisión Nacional Bancaria, de 29 de diciembre de 1924; la Ley de Reorganización de la Comisión Monetaria del mismo 30 de diciembre, y la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios publicada el 16 de enero de 1925. La Comisión Nacional Bancaria nació prácticamente el 12 de enero de 1925 y

tenia entre sus facultades y obligaciones, la de vigilar por el exacto cumplimiento de las disposiciones bancarias en vigor; proponer a la Secretaría de Hacienda los medios que considere convenientes para el mejor desarrollo de las operaciones bancarias, practicar inspecciones a los bancos, etc.

La constitución del Banco de México, con fondos nacionales, planeada desde 1915, se llevó a cabo durante el primer año del período presidencial del General Plutarco Elias Calles y siendo Secretario de Hacienda don Alberto J. Pani. La Ley que crea el Banco de México se expidió el 25 de agosto de 1925 y fue publicada en el D.O. el 31 del mismo mes y año; poco después, el Secretario de Hacienda designó una Comisión para que formularan la Ley Constitutiva del Banco Unico de Emisión y los Estatutos respectivos. La Ley del Banco de México fue decretada el 28 de agosto de 1925. Decretada la Ley y redactados los Estatutos, la escritura constitutiva del Banco de México, S. A., fue otorgada el 10 de septiembre del mismo año, fecha misma en que fue inaugurado por el Presidente Elias Calles.

Con fecha 31 de agosto de 1926, se publicó en el D.O. un Decreto por medio del cual se reformaba el artículo 29 de la Ley que creó el Banco de México.

Se publicó el 10 de marzo de 1927 en el D.O. un Decreto por el cual se suspendió la acuñación y reacuñación de las monedas de plata de un peso y de cincuenta centavos.

Por Decreto publicado el 6 de agosto de 1927 en el D.O., se reformó y adicionó el artículo 28 de la Ley que creó el Banco de México. Posteriormente, Se publicó en el D.O. el 31 de agosto de 1928, un Decreto que adiciona la Ley que creó al Banco de México. La adición correspondió al artículo 13. En el D.O. del 26 de marzo de 1929, se publicó el Decreto que restituye al Banco de México la función reguladora de la circulación monetaria; el 29 de abril de 1929 se publicó en el D.O. un Decreto que adiciona la Ley que creó al Banco de México, en su artículo 60. y, para finalizar, ha de hacerse mención del Decreto publicado en el D.O. el 30 de diciembre de 1930, por medio del cual se creó la Comisión de la Moneda.

* * *

Ya en forma demasiado breve, sólo nos resta mencionar después de la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios publicada el 16 de enero de 1925, el Decreto que amplió el plazo concedido por el artículo 111 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, publicado en el D.O. el 9 de ma-

yo de 1925; el Decreto que amplió nuevamente el plazo concedido por el artículo 111 Transitorio de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, publicado en el D.O. el 27 de junio de 1925; el Decreto prorrogando el plazo a los Bancos de Emisión para el pago de cupones de Bonos, publicado en el D.O. el 23 de julio de 1925; el Decreto que reformó la Ley General de Instituciones Bancarias y Establecimientos Bancarios, en sus artículos 75, 78 Y 110, publicado en el D.O. el 17 de agosto de 1925; el Decreto que reformó la Ley General de Instituciones de Crédito, en su fracción I, en sus párrafos primero y tercero, del artículo 69, y los artículos 70, 71, 101, 132, párrafo segundo, 141 y 50. transitorio, publicado en el D.O. del 31 de agosto de 1925; la Ley de Bancos de Fideicomiso publicada en el D.O. el 17 de julio de 1926; el Decreto que prorrogó el plazo a los Bancos de Emisión para el pago de cupones de bonos, publicado en el D.O. el 28 de septiembre de 1926; la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios expedida el 31 de agosto de 1926 y publicada en el D.O. el 29 de noviembre de 1926; el Decreto que concedió moratoria a los Bancos de Emisión, publicado en el D.O. el 16 de febrero de 1927; el Decreto que adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios publicado en el D.O. el 28 de abril de 1927; el Decreto que amplía la moratoria otorgada a los Bancos de Emisión, publicado el 15 de julio de 1927 en el D.O.; el Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios en su artículo 303, y que fue publicado en el D.O. el 19 de agosto de 1927; el Decreto que adicionó la Ley General de Instituciones de Crédito en su artículo 278 y que fue publicado en el D.O. el 31 de agosto de 1927; el Decreto que reformó la Ley General de Instituciones de Crédito, en su artículo 62, y que fue publicado en el D.O. el 31 de agosto de 1927; el Decreto que reguló la actividad de las casas y agentes de cambio, publicado en el D.O. con fecha 30 de agosto de 1927; el Decreto que facultó al Ejecutivo Federal para legislar sobre Instituciones de Crédito y Moneda, publicado en el D.O. el 10 de febrero de 1928; el Decreto sobre prescripción de obligaciones a favor de los Bancos de Emisión. publicado en el D.O. el 12 de abril de 1928; el Decreto que amplía la moratoria concedida a los Bancos Hipotecarios, publicado en el D.O. el 9 de julio de 1928; el Decreto por el cual se sujetaron las Bolsas de Valores a la inspección de la Comisión Nacional Bancaria, publicado en el D.O. el 12 de julio de 1928; el Decreto que facultó al Ejecutivo Federal para legislar sobre Instituciones de Crédito, publicado en el D.O. el 19 de febrero de 1929; el Decreto por el cual se facultó al Ejecutivo para legislar en materia de Crédito y Moneda, publicado en el D.O. el 12 de febrero de 1930; la Ley que reguló la liquidación de los antiguos Bancos de Emisión, publicada en el D.O. el 30 de agosto de 1930; el Decreto que facultó al

Ejecutivo Federal para legislar en materia de Bancos y Moneda, publicado en el D.O. del 17 de diciembre de 1930.

En la década 1920-1930, también se legisló sobre Fianzas, sobre Pensiones Civiles, Deuda Pública, Minería, Tabacos, Alcoholes, Petróleo, Minas, Metales, etc., con particular ingerencia de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, que constituye, en el edificio de la Administración Pública un pilar de solidez férrea.

BIBLIOGRAFIA

- 1.-Diario Oficial. 31 de diciembre. 1917.
- 2.-Diario Oficial. Julio y Agosto. 1920.
- 3.-Diario Oficial. Julio y Agosto. 1921.
- 4.-EI Problema Fiscal. Manuel Yáñez Ruiz. T. III.
- 5.-Legislación Bancaria. T. II.
- 6.-Legislación sobre el Banco de México.
- 7.-Legislación sobre Fianzas.
- 8.-La Controversia Pani-De la Huerta.
- 9.-La Hacienda Pública a través de los Informes Presidenciales.
- 10.-La Política Hacendaria y la Revolución.c-. Alberto J. Pani.
- 11.-La Revolución Bancaria en México.- Antonio Manero.
- 12.-Revista de Administración Pública. Número 7.

LA HACIENDA PUBLICA Y SUS FUNCIONES ECONOMICAS

ROSA MA. TIRADO DE RUIZ

1.-ESTADO, INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONOMICO.

La conformación del Estado obedece a una realidad institucional, y ésta a las condiciones de vida y a las necesidades de una colectividad que, sea cual fuere, tiene como rasgo característico la dinámica de su naturaleza social.

Esta interacción entre la sociedad y las instituciones, es un fenómeno que, dentro de la Política, y al tratar la Teoría del Estado, ofrece un amplio campo de estudio y que, para los economistas, ha dado lugar a interesantes reflexiones acerca del "cambio institucional" en el terreno de la Teoría del Desarrollo Económico.

Demos por sentado que en cualquier país del mundo es importante el incremento de la producción, y que uno de los problemas, también mundial, es la necesidad de satisfacer un gran número de necesidades económicas, político-sociales y culturales de la población. De esta suerte, el desarrollo económico -aumento de la producción y una mejor satisfacción de las necesidades humanas- constituye una fuerza modeladora de la estructura institucional en la sociedad contemporánea.'

Como ya quedó dicho, las necesidades sociales modelan la estructura de las instituciones, y como el proceso de ajuste de éstas a las condiciones económicas cambiantes puede ser penoso o violento, cabe decir que en la sociedad en la que se ha dado el caso de un proceso acelerado de desarrollo, el ajuste resultará más difícil, e, incluso, manifestará incongruencias evidentes. Así, parece ser que la única forma de evitar que el proceso de

1 Dentro de este orden institucional, estamos ya involucrando la entidad Gobierno y su manifestación ejecutiva: la Administración Pública.

desarrollo no constituya un desequilibrador, será impidiendo el propio desarrollo, cosa que nos llevaría a optar por el equilibrio, que es condición estacionaria.

Entonces, la compatibilidad entre las instituciones y el desarrollo económico radica en que las primeras propicien ese desarrollo, asociando una recompensa a todo esfuerzo individual y colectivo; ofreciendo posibilidades al comercio y a la especialización; y garantizando las libertades necesarias para buscar y aprovechar las oportunidades económicas.

En el caso de México, y en lo que va de este siglo, hemos presenciado un proceso de ajuste penoso, como resultado de los diversos fenómenos sociales y económicos que han transformado nuestras instituciones. El primero de ellos, básico por la determinación directa que tuvo sobre la morfología de las instituciones, lo constituye la Revolución Mexicana, pues planteó un problema de ajuste penoso y largo, dado que las instituciones cambiaron substancialmente, y que trajo consigo una modificación radical del concepto de los valores y de los principios, subvirtiendo un orden que, hasta ese momento, estaba dentro de las normas de lo institucional.

El cambio fue violento, y por consiguiente, el ajuste se hizo en condiciones poco fáciles; pero una vez iniciado el proceso que modificó la estructura de las instituciones, se desencadenaron las fuerzas acumulativas y el cambio se aceleró.

Ahora bien, puede justipreciarse la Revolución Mexicana, si dentro de este proceso de desarrollo que se realiza en el país, se le toma como el examen de conciencia que puso de manifiesto que México era un país económicamente atrasado y que debería llevar adelante un proceso de desarrollo para el que era necesario romper con las normas institucionales existentes, representativas de un precapitalismo aparejado a un feudalismo agrícola todavía vigoroso.

Valorado el concepto Revolución, en el caso de México, insistimos en lo que representa, en forma general, el aprovechamiento de las oportunidades en el proceso de desarrollo. Ellas pueden ser de muchas clases, incluso oportunidades independientes de las instituciones, como lo son las innovaciones técnicas, las nuevas vías de comunicación, las modificaciones en la tasa de inversión o en las propensiones al consumo y al ahorro. Estas oportunidades independientes de las instituciones son fuerzas aceleradoras que promoverán los cambios institucionales. Pueden, además, algunos **trastornos nacionales, no de carácter económico (guerras, huracanes, epidemias)**, alterar el régimen político, y con ello, debilitar el poder de los grupos dominantes que favorecen, para su conveniencia, un statu quo, y ese debí-

litamiento hace posible que el poder pase a manos de los individuos que tienen interés en el cambio. Sin embargo, las personas que tienen interés en el cambio son, generalmente, una minoría, y el resto de la población puede estar escéptica. Por ello, puede decirse que la transformación es ideada y realizada por un grupo selecto, y que la importancia del cambio está determinada por la capacidad y calidad de los dirigentes, pues el comportamiento de la mayor parte de los individuos obedece a impulsos de imitación y no a impulsos creativos o de innovación.

De acuerdo con lo anterior y en relación con la Teoría del Desarrollo Económico, los "hombres nuevos" desempeñan el papel más importante para la generación de los estímulos necesarios en un proceso de desarrollo.

Volviendo al caso de México, y en particular a la época inmediata anterior a la Revolución de 1910, vemos como las clases gobernantes mantienen y favorecen un statu quo que no deja oportunidad a nadie que no esté dentro del grupo gobernante, y obstaculiza cualquier cambio en las instituciones que pueda dar una mayor libertad de acción. Los "hombres nuevos", hombres frustrados -conscientes de su frustración- a causa del quebranto de sus energías contra el orden existente, buscan otras formas en donde esas energías puedan realizar sus aspiraciones, y, por lo mismo, son ellos los que realizan el cambio. Es decir, no fueron los hombres en el poder los que iniciaron el cambio; tampoco las masas populares, cuyos integrantes no son frustráneos, dado que ignoran la existencia de una serie de oportunidades derivadas de un cambio en la tenencia de la tierra, en la remuneración del trabajo o en la capacitación cultural y técnica; oportunidades éstas, que además de constituir una amenaza a la integridad de la riqueza de las clases dominantes, significan una amenaza política, ya que aquellos que llegasen a disfrutar de nuevas oportunidades podrían, más adelante, exigir una oportunidad en el terreno de lo político de acuerdo con su nivel alcanzado como consecuencia del cambio.

Ahora bien, los cambios institucionales que se operaron en la primera etapa de la Revolución, fueron apenas perceptibles como consecuencia de una transacción que fusionó a las clases hasta entonces gobernantes con la de los "hombres nuevos", sin que éstos modificaran las oportunidades que tenían aquéllos antes del movimiento revolucionario. Más adelante, esta tibieza en los cambios institucionales hizo crisis cuando en 1913, un golpe de Estado crea un régimen que desconoce las oportunidades conquistadas por los "hombres nuevos" en la Revolución de 1910, y orilla a éstos a ejecutar una serie de cambios institucionales fundamentales. Estos cambios en las instituciones originan el proceso de desarrollo económico que vivimos.

Por otra parte, el efecto de un bien entendido nacionalismo ha sido, en la época post-revolucionaria mexicana, un factor coadyuvante del desarro-

110, pues es evidente que la expropiación petrolera, la nacionalización de los ferrocarriles, la campaña para lograr que los grupos indígenas sean una parte activa de la vida económica, política y social del país etc., han determinado una tasa más acelerada de desarrollo. También los factores externos, como lo puede ser la II Guerra Mundial, han contribuido a nuestro desarrollo y a las transformaciones institucionales. El Gobierno, a través de su política general, ha sido también un agente activo del desarrollo económico que ha promovido, en algunos casos, los cambios institucionales propicios al desarrollo, o, en otros, las condiciones económicas favorables a ese desarrollo, e incluso ha actuado directamente, creando nuevas oportunidades que permitan una aceleración adecuada.

2.-LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO.

De acuerdo con el concepto moderno del Estado, se aceptan como funciones de éste, que tienen que ver con el desarrollo económico, las siguientes:

- 1.-Mantenimiento de los servicios públicos.
- 2.-Influencia en las actitudes.
- 3.-Modelación de las instituciones económicas,
- 4.-Influencia en el uso de los recursos.
- 5.-Influencia en la distribución del ingreso.
- 6.-Control en la cantidad de dinero.
- 7.-Control de las fluctuaciones.
- B.-Aseguramiento de la ocupación.
- 9.-Influencia en el nivel de inversión.

Ejerce estas funciones en calidad de dirigente, pero no deben significarse sólo como objetivos, sino también por la efectividad de las medidas que en cada caso se adopten; y la prueba capital de las medidas gubernamentales y de los programas de fomento y planeación, es su funcionalidad en relación con los particulares. Para conseguir la cooperación de éstos, los gobiernos confían en la persuasión, las fuerzas o la recompensa. La persuasión no siempre da buenos resultados, porque los particulares pueden no estar dispuestos a dejarse llevar por la acción persuasiva del Gobierno en tanto que éste no los convenza de que lo que pretende es protegerlos. La fuerza tiene usos sumamente limitados, especialmente en una democracia. Por consiguiente, serán factibles ciertos controles; pero la fórmula más ascequible será la de establecer recompensas: para el trabajo, salarios proporcionales al esfuerzo; para el capital, rendimientos proporcionales al riesgo; para la inversión, utilidades convenientes, etc. Un recurso más que tiene el Gobierno para activar el desarrollo, es el hecho de mejorar sus

relaciones con los particulares a través de cambios de impresiones que ganan la confianza de los diversos sectores, con lo que se logra realizar planes de producción y de fomento.

Tomadas en cuenta las funciones antes señaladas como las principales que atañen al Estado moderno, puede afirmarse que la Sría, de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las facultades que le concede la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y aprovechando todo su instrumental de política hacendaria, participa activamente en todas ellas.

3.-SRIA. DE HACIENDA Y C.F. SU PARTICIPACION.

1.-Mantenimiento de los Servicios Públicos.

En esta función del Estado, participa en lo que se refiere al arbitrio de fondos para cubrir los gastos que origina el mantenimiento de dichos **servicios**.

Para arbitrarse dichos fondos, debe conocer la tabla de necesidades públicas, que representará en su Presupuesto de Egresos como unidades monetarias, base que le servirá para conciliar los rendimientos de sus fuentes de ingresos -normales y extraordinarias-, que le permitan satisfacer los requerimientos de dichos servicios. De esta primera función del Estado dimanar los tres elementos básicos de las Finanzas Públicas: a) Gasto Público, que consiste en el hecho de financiar el mantenimiento de esos servicios públicos del Estado, demandados por las necesidades de la colectividad; b) Ingresos Públicos, o sea el arbitrio de los fondos necesarios para satisfacer las necesidades colectivas que constituyen los llamados servicios públicos; y e) Crédito Público, determinado por la capacidad de que dispone el Estado para arbitrarse los fondos extraordinarios que vayan a equilibrar su cuenta total de Ingresos y Gastos. Para lograr los mejores fines de esta función la Hacienda Pública atiende a normas específicas que enmarcan su comportamiento, en razón directa de los beneficios colectivos que proporcionan los gastos destinados a satisfacer los servicios públicos que, una vez representados como gastos y arbitrios en los proyectos del Presupuesto General de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos de la Federación, deberán ser sancionados por el Poder Legislativo.

Ahora bien, el Gasto Público debe atender a los siguientes principios:

1.-Principio del gasto mínimo.- El Estado debe gastar lo menos posible sin dejar de prestar aquellos servicios reclamados como indispensa-

bies por la comunidad, y que no pueden ser proporcionados por la iniciativa privada.

2.-Principio del máximo beneficio.- El Estado debe gastar en aquello que produzca la mayor utilidad marginal social. Así, el presupuesto de gastos mejor proyectado será aquel que, a través de una serie de ajustes, logre que la utilidad marginal social de todas y cada una de las unidades monetarias que comprende dicho presupuesto sea uniforme, independientemente del servicio específico al que se les destine. En este principio también interesa detenninar el origen del financiamiento, pues para que un recurso financiero esté bien empleado es necesario que la utilidad social marginal de su empleo, como recurso público, sea igual que la desutilidad marginal de esa unidad monetaria en manos del poseedor original del **curso**.

Además, el Estado deberá procurar que el arbitrio de sus fondos corresponda, en tiempo, al de sus gastos, para evitar que el costo de un servicio prestado en un determinado ejercicio sea financiado con los fondos correspondientes a ejercicios posteriores, sobre todo si se trata de gastos corrientes. Cuando se trata de gastos de inversión, es admisible una mayor flexibilidad en la temporalidad entre arbitrio y gasto, siempre que la carga financiera no recaiga, en forma excesiva, sobre futuros ejercicios, y que la utilidad del gasto lo justifique plenamente.

En lo que se refiere a los Ingresos Públicos, son varias las fuentes de financiamiento que tiene el Estado, y pueden clasificarse en diversas formas. Para el objeto concreto al que se refiere la primera función que estamos tratando, se adopta la clasificación hecha por la Ley de Ingresos de la Federación, que distingue 4 grandes grupos de ingresos normales y uno de recursos extraordinarios, a saber: Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos, constituyen las fuentes normales de ingresos; y colocación de Empréstitos y Financiamientos Diversos, representan la fuente extraordinaria de ingresos. En los grupos de fuentes citados en la clasificación anterior, y de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Sría. de Hacienda y C.P., tiene ingerencia directa en todas ellas, con excepción de la fuente que se refiere a los Productos derivados de la Explotación o Uso de los bienes que integran el Patrimonio Nacional, en donde su intervención tiene un carácter indirecto.

De acuerdo con lo anterior, la fuente de recursos mejor tipificada como fuente ordinaria de ingresos del Estado para el mantenimiento de los servicios públicos, es la derivada de la facultad tributaria que tiene el Estado.

Como en el caso del Gasto Público, también en el del Ingreso Público debe atender el Estado a determinados principios: básicos, a saber:

*1.-La capacidad de pago.-*Los que poseen el mayor ingreso o la mayor riqueza deben ser los que paguen la mayor parte del impuesto, independientemente de los beneficios que reciban, traducidos en forma de servicios públicos.

*2.-Equidad y justicia.-*Para que no suceda que, en razón de un gravamen inequitativo o injusto, el causante decida evadir las cargas fiscales, y, más tarde o más temprano, el Estado se viera en la necesidad de abrogar la ley que impuso esas cargas fiscales.

*3.-Costo mínimo de administración.-*Dado que no es admisible que las formas de recaudación creen tal cantidad de gastos, que el impuesto pueda considerarse como ruinoso en razón de sus rendimientos netos.

En lo que respecta al Crédito Público, considerado como fuente extraordinaria de ingresos del Estado en forma de Deuda Pública, lo que hace el Gobierno es conseguir capitales reembolsables a través de futuros recursos provenientes de las fuentes impositivas. Estos créditos contraídos por el Estado pueden tener el carácter de forzosos (entre estos Se encuentra la emisión de papel moneda) pueden ser de carácter patriótico (bonos de guerra) y pueden ser también de carácter voluntario. Estos últimos, de acuerdo con la Teoría de las Finanzas Públicas, son los "verdaderos empréstitos", dado que se consiguen en el mercado de capitales mediante el compromiso de reembolso a plazo fijo u opcional, con pago de interés a la tasa corriente de ese mercado de capitales.

También para el renglón del Crédito Público existen determinados principios a los que hay que atender, y ellos son los siguientes:

*1.-origen del Crédito.-*Deberán preferirse los empréstitos interiores, ya que si el Estado representa a la comunidad y toma fondos de ella en calidad de préstamo, lo que ocurre es que la comunidad se debe a sí misma, y el pago de intereses derivados del empréstito vendrá a ser la transferencia de fondos de unos nacionales a otros, con lo que no habrá pérdida neta de bienes y servicios. No sucede lo mismo en el caso de los empréstitos con el exterior, ya que el pago de los intereses del capital obtenido significa una pérdida neta de bienes y servicios.

*2.-Destino del Crédito.-*ya sea interior o exterior el empréstito, resulta inaceptable que su destino sea el de cubrir gastos corrientes del gobierno, pues estos deberán ser financiados con los ingresos que provienen de las fuentes normales de financiamiento. Por lo tanto, sólo son recomendables los empréstitos cuando su destino es el de financiar programas

de inversión que, por su productividad y utilización futuras, hacen justa la carga de la amortización y pago de intereses de la deuda sobre ejercicios fiscales posteriores.

II. -Influencia en las Actitudes.

Si bien es cierto que los Gobiernos deben atender a los dictados de la opinión pública, también es cierto que esos mismos Gobiernos intervienen como factor decisivo en esa misma opinión. Algunos disponen de un campo mayor que otros para moldear o transgredir la opinión pública, ya sea por que su pueblo confie más en ellos o por que les tenga mayor temor. Así, los hábitos económicos de la colectividad, tales como las propensiones al consumo, al ahorro, a la inversión, etc., pueden prohíjarse, encauzarse o corregirse, de acuerdo con los sistemas políticos, con las tendencias económicas y con los planes de desarrollo del país de que se trate.

Los Estados que por razones políticas o por su tradición no pueden emitir leyes prohibitivas para la modificación de ciertas costumbres que, aunque lícitamente favorezcan a ciertos individuos o sectores en particular, puedan resultar lesivas para la colectividad o para el propio Estado, echan mano de su instrumental económico para lograr por inducción o en forma indirecta, los resultados favorables al desarrollo económico. En este terreno, la Sría. de Hacienda y C. P. cuenta, para influir en las actitudes, con todos los instrumentos de su política impositiva y de Crédito Público, y en materia de Gasto Público con las facultades para decidir en lo referente a subsidios (reales o virtuales); para otorgar exenciones y para ajustar los presupuestos, con su intervención directa en aquellas partidas que se refieren a Gastos Corrientes.' Le es posible también, mediante una política arancelaria, por ejemplo, modificar la estructura de las importaciones; lo que significa una influencia que puede hacer variar los hábitos de consumo de la población. Variación que puede traer como consecuencias, entre otras: que ciertos artículos que antes se importaban, puedan ser substituidos por otros similares producidos en el país: que la abstención para importar dichos artículos, a causa de la carga arancelaria, se traduzca en un aumento de la propensión a ahorrar y, por consiguiente, en un aumento potencial de la inversión.

Influye también en las actitudes, el aumento en las tasas impositivas sobre el ingreso, o la aplicación de una mayor progresividad en dichas tasas; medidas que podrán hacer variar los hábitos de la población, desestimulando

, En materia de Gastos de Capital (Inversión Pública) las decisiones se toman, en forma conjunta, por las Srías. de la Presidencia, de Hda. y C. P., y del Patrimonio Nal.

ciertos gastos de lujo como consecuencia del reajuste en los ingresos de los sectores afectados por el cambio en la tasa impositiva.'

Su política crediticia, a través de los mercados de dinero y capitales, puede influir también en los hábitos de ahorro, y estimular la inversión en ciertos campos de interés público. Los subsidios al consumo y a la producción son también factores que modifican las actitudes de los individuos, pues se puede inducir a producir y a consumir ciertos productos, si esa producción o ese consumo representan una ventaja para el productor o para el consumidor; ventajas que puede generar el Estado a través de una política de subsidios o exenciones.

III.-Modelación de las Instituciones Económicas.

Se advierte la ingerencia de la Sría. de Hacienda y C. p. en la modelación del concepto de la propiedad, al gravar, con tasas elevadas, por ejemplo, las herencias y donaciones, gravámenes que impiden una concentración de la propiedad que pudiera ser lesiva a los intereses de la comunidad. Adviértese también su ingerencia modeladora, en el tratamiento tributario o de subsidio con que auspicia a cierto tipo de propiedad, como lo pueden ser las cooperativas de producción o de consumo; o en el auxilio a los sistemas de propiedad agrícola ejidal, mediante créditos oficiales adecuados. Mediante estimulas a la exportación, y con una adecuada protección arancelaria, puede modelar el comercio, favorecer la especialización e impulsar la industrialización.

IV.-Influencia en el uso de los recursos.

Los problemas principales de un país en desarrollo se originan en las escaseces de sus recursos de capital, de mano de obra calificada y de divisas extranjeras.

La Sría. de Hacienda, difícilmente puede intervenir, en forma determinante, en la preparación de esa mano de obra calificada; pero, en cambio, sí tiene grandes medios para regular el uso de las divisas, mediante sus políticas arancelaria, monetaria." y de crédito.

1 El aumento o progreavidad de las tasas impositivas sobre el ingreso es uno de los problemas que más preocupa a los técnicos del Desarrollo, pues consideran que si bien es cierto que los hábitos de consumo puedan modificarse en forma de desestimulación para los gastos de lujo, señalan también que igual desestimulación puede manifestarse en las propensiones a la reinversión y al ahorro, toda vez que reinversión y ahorro son variables más flexibles que el consumo.

2 Habíamos dejado un poco al margen las funciones monetarias de la Sría. de Hda. y C. P., por tratarse, precisamente, de una función que sobrepasa el concepto tradicional de la política hacendaría, y que nace con la creación del Banco Central, cuyas funciones proporcionan a la Sría. de Hacienda y C. P. un poderoso instrumento de política económica.

La reglamentación para regular el dinero bancario, y sus operaciones en los mercados de dinero y de capitales, son también armas poderosas para determinar el mejor uso de los recursos financieros para la formación de capital que, como se dijo en un principio, son siempre escasos en un país en desarrollo.

La estructura del comercio exterior de un país en desarrollo, caracterizada por su elevada propensión a importar, por su exportación de materias primas a precios inestables y por una relación de intercambio adversa, determinan su crónica escasez de divisas, que se traduce en un freno para su desarrollo. Para combatir esta escasez, la Sria. de Hacienda y C. P. puede poner en juego su política de crédito público para obtener divisas, a través de préstamos del exterior que vengan a fortalecer las reservas de moneda extranjera; fortalecimiento que colocará al país en posibilidad de importar los bienes de capital necesarios para su desarrollo económico, sin que dichas adquisiciones graviten sobre su estabilidad monetaria.¹

Respecto a la utilización de este recurso escaso que son las divisas, es facultad exclusiva de la Sria. de Hacienda, a través del Banco de México, S. A., determinar si se adopta una política de libertad de cambios o si se implanta un régimen de controles. México ha sido, tradicionalmente, libre-cambista; política que ha provocado menos devaluaciones que las operadas en el sistema de control de cambios, adoptado por otros países subdesarrollados.

Nos hemos referido a la influencia que puede ejercer la Sría. de Hacienda y C. P. para aliviar las escaseces de divisas y de capital productivo, pero dicha dependencia también tiene participación activa en el mejor aprovechamiento *de* los recursos naturales, a través de una política impositiva tendiente a mantener, en niveles adecuados, la explotación de esos recursos; muy especialmente en los casos *de* aquellos que no son renovables.

V.-Influencia en la distribución del ingreso.

En este aspecto, se advierte el efecto conjunto de los impuestos y del gasto público, ya que el Estado, con la captación de ingresos por medio de su estructura tributaria, resta recursos al sector privado en función de la capacidad tributaria de éste, y después, a través del gasto público, derrama los

¹ Cabe hacer notar que el ahorro interno -c-escaso o suficiente- resulta inapropiado, por lo menos en parte, para la formación de capital, debido a que el contenido importación de la inversión es bastante elevado en los países poco desarrollados. Por consiguiente, las escaseces de divisas y de capital. son concomitantes. y a ellas, en conjunto, deben atender las medidas de crédito público que pueda adoptar el Gobierno.

ingresos captados de acuerdo con las necesidades colectivas, logrando así una mejor distribución de la riqueza y de los ingresos.

En los países en desarrollo se considera que una de las principales funciones de la política impositiva debe ser la de contribuir a mejorar la distribución del ingreso. Para lograrlo, es básico que dicha política pretenda una marcada progresividad en los impuestos que permita recortar los altos ingresos y reducir los grandes contrastes entre los diversos grupos de la población. Por otra parte, dicha política impositiva debe caracterizarse por un mínimo de regresividad de los impuestos, de manera que los grupos económicamente débiles no vean recortados sus ingresos por cargas fiscales excesivas.

Si en el sistema tributario mexicano no se ha aplicado el impuesto que tiene la mayor progresividad, y que es el impuesto personal global (al ingreso o al gasto), ello se debe a que la política fiscal con que se ha operado obedece a otra corriente de pensamiento a propósito de las condicionantes del desarrollo económico, que ha considerado preferible la aceleración del proceso de desarrollo a través de la capitalización, que con base en la redistribución del ingreso.¹

VI.-Control de la cantidad de dinero.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público controla, discrecionalmente, el dinero del Gobierno en relación con las reservas monetarias; el dinero bancario, a través del encaje legal, de la tasa de descuento y de las operaciones de mercado abierto. Controles que se operan por medio del Banco de México y a través del mercado de valores.

La importancia económica de la política monetaria radica en la relación que debe existir entre la cantidad de dinero en circulación y la actividad económica del país, ya que esta relación determina los niveles internos de precios. Así, cuando hay un cambio en la cantidad de dinero en circulación, se provocan reacciones de expansión o de contracción en los negocios en la medida que la relación costo-precio estimule o no a los productores a **mantener su producción en un nivel estacionario, a aumentarla o a disminuirla.**

¹ El tema de la redistribución de los ingresos ha sido ampliamente discutido, ya que se dice que la mejor distribución de ese ingreso puede ser un factor que retrase el desarrollo, porque puede impedir el ahorro interno, y, con ello, la capitalización. Por otra parte, la mayor producción lograda como resultado del proceso de desarrollo requiere de un fortalecimiento de los mercados internos, y éstos sólo pueden fortalecerse si las clases populares tienen un mayor ingreso; a no ser que se piense, exclusivamente, en una economía de exportación, propia de países coloniales y en los que la concentración de la riqueza en unas cuantas manos, resulta exagerada.

Ahora bien, una cantidad de dinero en circulación mayor que la deseable tenderá a crear una presión inflacionaria sobre los niveles de precios, distorsionando las relaciones costo-precio y trayendo consigo efectos acumulativos difícilmente controlables en la medida en que se acrecienta el proceso inflacionario. De esta suerte, el control de dinero en circulación es una función de carácter esencialmente económica que tiende a armonizar el desarrollo.

Al llegar a este punto, debemos destacar la importancia que tienen, para la regulación de la oferta monetaria, los presupuestos equilibrados, superavitarios o deficitarios del Gobierno.

En términos generales, se da por sentado que un presupuesto superavitario retira fondos de la circulación, pudiendo convertirse así en un freno ante una expansión con presiones inflacionarias y que, por el contrario, si el presupuesto es deficitario, puede constituirse en un factor estimulante de la actividad económica, en la medida en que inyecta fondos adicionales a la circulación; y más o menos inflacionario en relación con las fuentes de financiamiento del déficit y del empleo que se haga de los recursos deficitarios presupuestados.

A este respecto, existe el criterio de que las inversiones públicas menos inflacionarias son aquellas cuya construcción se realiza a corto plazo, en razón de que la oferta de bienes y servicios por ellas generada aliviará, en gran parte, la situación inflacionaria provocada por la propia inversión.

VII.-Control de las fluctuaciones.

La política económica estabilizadora de un país altamente desarrollado, se caracteriza por su afán de lograr una estabilización a niveles previamente existentes; cosa que no sucede en los países en desarrollo, ya que en éstos se pone en juego dicha política con la mira a aumentar las tasas de desarrollo, o, cuando menos, para no abatir las ya existentes.

Ahora bien, la política estabilizadora de un país en desarrollo no debe perder de vista que las fluctuaciones pueden tener su origen en la economía interna del país, o que pueden ser originadas a causa de las fluctuaciones de los países altamente industrializados que operan como *centros* cíclicos; circunstancias que tendrán que atenderse sobre la base de atenuar o neutralizar las fluctuaciones de origen interno y procurar que el desarrollo se aísle, lo más posible, de las fluctuaciones provenientes de los centros cíclicos.

Para lograr esa estabilización, la Sria. de Hacienda y C. P. utiliza sus facultades en materia monetaria y de crédito, aumentando o disminuyendo la cantidad de dinero en circulación y estimulando la inversión privada, o realizando, como inversión pública, aquellos proyectos que por su naturaleza

no sean atractivos para la iniciativa **privada**. Influye también, para controlar las fluctuaciones, a través de su política fiscal, que tiene como instrumentos los subsidios, las obras públicas y los **aranceles**,¹ sobre la base de procurar un resultado presupuestal adecuado para el punto de estabilización requerido.

VIII.-Aseguramiento de la ocupación.

La Sría. de Hacienda y C. P. influye, en este caso, echando mano de todos sus instrumentos: A través de los impuestos, mediante el tratamiento preferencial o de protección arancelaria hacia aquellas entidades altamente productivas y generadoras de ocupación; a través de las obras públicas, **mediante su participación en la planeación** y jerarquización **de las mismas**, dado que la inversión en obras públicas genera una ocupación primaria y que, además, pone en movimiento el multiplicador de las obras públicas; a través de su política monetaria y de crédito, estimulando la inversión privada o aprovechando los recursos de ahorro interno o los préstamos extranjeros, para invertir en proyectos que garanticen la ocupación; y, en fin, pone en juego todos sus recursos para que la ocupación, consecuentemente de su plenitud, se convierta en un factor determinante del desarrollo, a través de su capacidad de consumo y de ahorro.

IX.—La influencia en el nivel de inversión.

De acuerdo con el criterio que hemos adoptado, en el sentido de que una de las características de los países en desarrollo es su escasez de capital, y de que hemos visto que el aseguramiento de la ocupación es una de las principales preocupaciones de los países en desarrollo, tendremos que concluir que la mejor forma que esos países pueden adoptar para contribuir eficazmente en el logro de niveles crecientes de ocupación, es a través de la formación de capital, dado que con ello se genera una ocupación estable como consecuencia del aprovechamiento del equipo productivo y que, en cambio, no es recomendable para estos países el sistema de ayudas al consumidor, en forma de subsidios —a los artículos de primera necesidad—, ya que lo único que se logra con dichas ayudas es aumentar el poder de compra del consumidor, sin que exista un aumento correspondiente en la capacidad productiva del país, hecho este que pone en tensión el sistema de precios, pues aumenta la demanda y no genera un correspondiente au-

¹ El principal objetivo de una protección arancelaria es el de favorecer la industrialización del país; sin embargo, el arancel puede también ser un instrumento regulador de la oferta y demanda de divisas, liberalizando la importación cuando se trata de un exceso de oferta, y constriñéndola en el caso de un exceso de demanda.

mento en la oferta; independientemente de los problemas políticos y económicos que sobrevienen en el momento que, por una u otra razón, tengan que suprimirse los subsidios!

Por todo lo expuesto, cabe decir que la preocupación máxima de la política económica de los países en desarrollo es la de procurar una equilibrada y acelerada formación de capital, política que no puede atenerse a una espontaneidad en el desarrollo, propia de los países altamente industrializados, dado que éstos, en su proceso de desarrollo, usaron los recursos disponibles y abundantes, proporcionados por sus sistemas coloniales, o aprovecharon el impulso acelerador de los descubrimientos científicos y de las innovaciones técnicas, que les dejaron como herencia una sólida y poderosa base de capital que, actualmente, los sostiene como grandes potencias económicas.

1 En los países altamente industrializados, la ocupación plena puede buscarse a través de un aumento en la demanda efectiva global, aumentando las disponibilidades -vía subsidios- del consumidor, cuando el equipo productivo está paralizado o semi-ocupado por causas cíclicas; mientras que en los países en desarrollo, caracterizados por su escasez de capital, y en los que la subocupación del equipo productivo obedece, generalmente, a fallas estructurales, el aumento de la demanda efectiva global -vía subsidios— no vendría a corregir dichas fallas, que sólo aquejan a ramas industriales específicas, y sí vendría a constituir un impacto inflacionario.

LEGISLACION ADMINISTRATIVA MEXICANA

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

CESAR AUGUSTO IZAGUIRRE ROJO

Con el fin de hacer un estudio en el que se destaque la institución administrativa a que se refiere el título del presente trabajo, será conveniente hacer un poco de historia del contencioso administrativo, que al parecer podría pensarse se trata de una denominación moderna, siendo que en México se reconocen sus antecedentes hasta la época del virreynato. Solórzano Pereira, citado por Hugo B. Margáin en su trabajo "Los Derechos Individuales y El Juicio de Amparo en Materia Administrativa" página 89 último párrafo, da testimonio de ello en su *Política Indiana*, cuando afirma que cualquiera persona que se considerara agraviada por las resoluciones de virreyes y gobernadores, estaba capacitada para apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias. Una vez oída conforme a derecho, la sentencia podía confirmar o modificar las resoluciones gubernativas. Este procedimiento establecido en las leyes de Indias, se respetó en la ordenanza que creó las Intendencias en Nueva España, en 1786, y precisamente en el aspecto tributario organizó un Tribunal de Apelación, que formaba parte de la Junta Superior de Hacienda.

Desprendiéndolo de la instrucción reservada del Conde de Revillagigedo a su sucesor, Carrillo Flores saca la consecuencia de que desde entonces se intentó crear un recurso administrativo para estudiar las quejas de los particulares, segregado de lo que entendemos por recurso jurisdiccional. Sin embargo, sigue diciendo Margáin, citando el mismo autor a Don José Ma. Caballero Montes, infiere que no se habían determinado con claridad las órbitas de Jurisdicción, no digamos ya por cuanto al Administrativo, sino incluso por lo que toca a lo civil, a lo criminal y a las otras ramas del Derecho, debido, sobre todo, a una confusa idea de la división de la soberanía, más tarde aclarada con la División Constitucional del Poder en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Carrillo Flores se refiere también a la Constitución de Bayona que aun cuando no tuvo vigencia, ofrece un antecedente teórico, en su Consejo de Estado, de la organización del con-

tencioso administrativo en nuestro medio. Concluye analizando brevemente la Constitución de Cádiz, que estableció un consejo del rey, con jurisdicción revisora en asuntos de Gobierno, aun cuando no creó un procedimiento adecuado para ventilar esta clase de asuntos.

Además de los antecedentes mencionados, la Constitución Federal Mexicana de 1824 organizó el Consejo de Estado, con atribuciones de consulta y revisión en asuntos administrativos. Fue hasta 1853, durante la administración centralista de Santa Anna, cuando la Ley Lares, conocida con el nombre de su autor, organizó la justicia administrativa en México, resolviéndose por la tendencia francesa, consistente en que a la propia administración se le confieran facultades decisorias en litigios con los particulares. El órgano encargado de resolver estas cuestiones fue una parte del Consejo del Estado, en primera instancia, y otra del Consejo de Ministros, en segunda instancia, según el criterio de Vallarta, a quien se hace referencia en la obra de que se viene hablando, la resolución dada por Teodosio Lares en torno al contencioso administrativo, transgredía la fracción primera del artículo 97 de la Constitución de 1857, por virtud de la cual era atribución exclusiva del Poder Judicial Federal entender de las controversias provocadas en la aplicación de las Leyes Federales. Otorgar facultades decisorias en el campo administrativo a la propia autoridad ejecutiva, era tanto como violar el artículo 49, que prohibía la reunión en uno solo de los poderes, de dos o más actividades correspondientes a los otros.

Según Fraga, las Constituciones de 1857 y de 1917 prohijaron una tendencia contraria a la organización de Tribunales Administrativos, apoyándose en la teoría de división de poderes, que impide reunirlos en un solo individuo o corporación; en el artículo que prohíbe los Tribunales Especiales; en el que se refiere a un juicio como indispensable para afectar bienes o derechos del particular y en el que impide al estado hacerse **justicia por sí mismo.**

Se señaló como solución de carácter jurisdiccional para combatir los actos de la administración, el juicio de amparo, procedente en materia administrativa de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución, según defendió Jacinto Pallares. Esa tendencia se veía reforzada con la interpretación del artículo 104, que atribuye al Poder Judicial competencia para resolver controversias para la aplicación de leyes federales. Asimismo se reconocía como aplicable el artículo 103 de la Carta Magna, que autoriza a los tribunales de la Federación para resolver las controversias originadas por la actividad de la autoridad, cuando viola las garantías individuales.

Siguiendo la relación cronológica nos tropezamos con otro antecedente que no deja de tener importancia, el 26 de octubre de 1923 fue creado un Tribunal del Timbre, con personal tomado de la misma Secretaría de

Hacienda, para revisar las multas impuestas por las oficinas del timbre de toda la República. Con el fin de mejorar la institución anterior, se le dio jurisdicción propia y un personal idóneo independiente de las oficinas recaudadoras y se concedió a los causantes que intervinieran en la revisión de las multas, constituyéndose, de ese modo, el Jurado de Penas Fiscales, compuesto de funcionarios letrados que representaban al Gobierno y **de Delegados de los diversos grupos de contribuyentes que aportan el conocimiento de las necesidades del público para hacer una constante rectificación de la tendencia regorista de los primeros.** El 9 de julio de 1924 se expidió la ley para la calificación de las infracciones fiscales, que organizó definitivamente el Jurado en cuestión. El decreto de 20 de septiembre de 1924 constituyó al Jurado en auxiliar de las oficinas recaudadoras en lo relativo al cobro del Impuesto Sobre la Renta. El decreto del 15 de noviembre del mismo año concedió voto de calidad al Presidente. Por último, el decreto de 12 de mayo de 1926, entre otras reformas que introdujo en la ley constitutiva del jurado, amplió la jurisdicción de éste a ciertos casos del ramo de aduanas y le cambió su designación por la de: "**Jurado de Infracciones Fiscales**".

Si nos remitimos al capítulo tercero de la "Ley para la calificación de las infracciones a las Leyes Fiscales y la aplicación de las penas **correspondientes**", encontramos que el **recurso de revisión establecido** debería interponerse dentro del término de ocho días a partir de aquél en que se hubiera comunicado al infractor la pena referida, la formalidad consistía en un escrito dirigido al Jurado en el que se consignaran: la infracción, la pena impuesta, las causas de oposición a ésta, y los fundamentos legales que la apoyaran, en su caso, y después de un procedimiento sumario en el que se recibían las pruebas ofrecidas por las partes, tanto **particulares, como direcciones u oficinas superiores, se dictaba resolución dentro de los sesenta días siguientes al del recibo del expediente.**

El artículo 31 de la Ley referida establecía asimismo, que el procedimiento administrativo instituido por ella, se entendía como optativo para el causante, pues éste podría recurrir al juzgado de distrito para formular **las reclamaciones que estimara conducentes, pero una vez adoptada una de las dos vías, no podría abandonarla para seguir la otra.**

De esto se desprende que la tendencia contraria a la organización de Tribunales Administrativos a que se refiere Fraga, había desaparecido no obstante que, según se desprende del artículo 31 citado, los Tribunales Judiciales en el caso el Juzado de Distrito, paralelamente, al ejercitar su jurisdicción, podía dejar sin efecto la existencia del que pudiéramos llamar Tribunal Administrativo enfáticamente enunciado como: Jurado de Infracciones Fiscales.

Para llegar a la creaciOn del Tribunal Fiscal de la Federaci3n en el a1o de 1936 a que se refiri3 la Ley de Justicia Fiscal, conviene estudiar la corriente de ideas predominante en ese campo y que a su vez influyeron en la creaci3n de este Tribunal Administrativo de corte netamente franc3s.

La competencia de los Tribunales de la Federaci3n para conocer de juicios sobre Leyes Federales, qued3 regulada en el art3culo 97, fracci3n primera de la Constituci3n de 1857, que corresponde al art3culo 104, fracci3n primera, de la Constituci3n actual. Al aplicar esta fracci3n al 3mbito del **derecho administrativo, nos encontramos con cuatro diversas posiciones en la doctrina:** la primera, representada por Vallarta, (volviendo al estudio del Lic. Marg3in) sostiene la posibilidad de atacar al acto administrativo, por virtud de un juicio ante los Tribunales Federales, en el caso de que la administraci3n hubiera violado la Legislaci3n Federal. La segunda, representada por Mariscal, se pronuncia en el sentido de requerir, para lo que pretende Vallarta, una ley reglamentaria en donde se establezca la acci3n y los requisitos procesales de su procedencia en materia administrativa, de suerte que mientras no exista la ley reglamentaria, no tiene aplicaci3n la **fracci3n primera del art3culo 97 a lo administrativo. La tercera opini3n, sostenida por tratadistas como Rabaza y Fraga, considera aplicable la fracci3n mencionada a litigios entre particulares o bien particulares y el estado, cuando este 3ltimo no act3a como soberano. La cuarta corriente interpretativa, representada por Carrillo Flores, coincide con la de Mariscal, y para ello se apoya en la exposici3n de motivos de la Ley org3nica de los Tribunales Federales, aceptando, desde luego, el derecho de los particulares a solicitar la revocaci3n de una decisi3n administrativa, por v3a judicial. 80s-tiene la 3ndispensable existencia de una norma reglamentaria, como requisito previo de procedencia a toda impugnaci3n de un acto administrativo, "pues no debe olvidarse --dice--, que la circunstancia de que un tribunal sea competente para conocer del ejercicio de determinada acci3n no basta para inferir la existencia de esa acci3n, en ausencia de una norma legal que la atribuya a determinada persona "la ley reglamentaria del articulo constitucional mencionado, necesita sujetar a t3rmino el ejercicio de la acci3n reconocida al particular, (como ya se hab3a hecho en la Ley para la calificaci3n de las infracciones a las Leyes Fiscales) dentro del cual puede combatir las decisiones administrativas. Si se dejara sin limite de tiempo el ejercicio de la acci3n, por no precisarlo la ley reglamentaria, como podr3a desprenderse de la interpretaci3n de Vallarta, se destruir3a la seguridad procesal de la organizaci3n jur3dica.**

As3 pues, y bajo la influencia del criterio sustentado en las ideas a que se refiere el p3rrafo anterior se formul3 la ley de justicia fiscal que cre3 en el a1o de 1936 el Tribunal Fiscal de la Federaci3n, sigui3ndose los linea-

mientas del sistema francés, al optarse por el establecimiento de Tribunales Administrativos, como la Ley Lares en el año de 1853 lo había hecho.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se consignaron los argumentos constitucionales en favor de la solución adoptada. En ella se afirma que el artículo catorce no se viola, supuesto que la garantía del juicio se respeta, aun cuando el procedimiento no quede en manos del Poder Judicial. Queda aclarado que la existencia de un Tribunal Administrativo no va en contra del artículo 13 de la Carta Magna, por no tener dicho tribunal las características de los especiales, prohibidos en dicha norma constitucional. No se deja de cumplir, asimismo, con el artículo 17 de la citada carta en vista de que jamás el estado se hace justicia por su propia mano, al ejercer las atribuciones y competencia creadas en la Ley Constitucional, refiriéndose dicha disposición únicamente a los particulares.

En 1946, afirma Margáin, se adicionó la fracción primera del artículo 104 Constitucional, en la cual se reitera la competencia de la Corte para conocer de los recursos contra las sentencias de los Tribunales Civiles, Penales, y, con la reforma, las dictadas por los tribunales Administrativos, con lo cual terminó cualquier polémica en torno de los Tribunales Administrativos.

Referente al prolongado debate respecto a que la creación de Tribunales Administrativos repugna al criterio sustentado por nuestra Constitución Federal, el Sr. Lic. Gabino Fraga en su obra Derecho Administrativo página 574 número 348, nos refiere que las objeciones respecto al establecimiento de Tribunales Administrativos pierden gran parte de su fuerza si se hace **de ellas una minuciosa revisión.**

En efecto, la primera razón que llega a esgrimirse contra el establecimiento de los Tribunales Administrativos, es la derivada de principio de separación de poderes.

Sin embargo, (sigue diciendo el maestro) ese principio tal como lo hemos hecho notar anteriormente, ha sido interpretado en dos formas diversas y contrarias: una, que es la que se ha sostenido en nuestro país, consiste en afirmar que la administración juzga sus propios actos por medio de tribunales que no dependen del Poder Judicial, concentran en sus manos dos poderes, invade la competencia del Judicial y viola, consiguientemente, la prohibición consignada en el artículo 49 constitucional.

Pero al mismo principio de separación de Poderes ha sido interpretado en otros países en forma tal, que ha permitido precisamente el establecimiento de los Tribunales Administrativos. Se ha considerado que si el poder Judicial juzga actos de la Administración, invade la esfera de competencia

de ésta, dejando, por lo tanto, de estar en las condiciones de independencia y de igualdad que implica el citado principio.

En el Derecho francés se sostiene, como hemos visto, que la separación de Poderes se respeta desde el momento en que la función jurisdiccional se quita al Legislador y al Administrador activo; de tal manera que si el Tribunal no tiene facultades Legislativas ni de Administración activa, se está dentro del sistema Constitucional.

Además, por lo que hace a la necesidad que se aduce de que el Poder Judicial sea unitario, se ha considerado que "La Unidad del Poder Judicial procede de una concepción metafísica de los tres Poderes, que no corresponde a la realidad de las cosas. Cada Poder no forma en si mismo una entidad única indivisible. El Poder Judicial, como los otros, está constituido por un conjunto de competencias que, si necesidades prácticas lo exigen, pueden con toda lógica ser divididas entre varios organismos". "Ahora bien, se concluye, es precisamente lo que ocurre para la Jurisdicción Administrativa". (Bonnard, citado por el maestro Fraga en su obra que se viene relatando).

Por lo que hace a la segunda razón aducida en nuestro país, consiste en que la jurisdicción administrativa constituiría un Tribunal especial prohibido por el artículo 13 constitucional, creemos que dicha razón no tiene validez substancial, pues históricamente el Tribunal especial se ha definido como el creado exprofeso para conocer de un solo caso, o de un conjunto de casos, pero todos ellos determinados de antemano.

En cuanto al argumento derivado del artículo 14 constitucional, consistente en que conforme a derecho nadie puede ser privado de sus derechos sino mediante juicio seguido ante los Tribunales, en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se rebate haciendo alusión al criterio sustentado por la Jurisprudencia, en el sentido de que la falta de términos expresos en el propio precepto, permite que dentro de él quepan los procedimientos ante Tribunales que no tengan el carácter de Tribunales Judiciales.

Nadie duda que el espíritu original del artículo catorce de la Constitución, fue el de referirse a los Tribunales Judiciales pero no negamos, dice Fraga, que una prudente interpretación es bastante para dar cabida al concepto de los Tribunales Administrativos.

Finalmente, la idea de que si la Administración juzga de sus propios actos, se está haciendo justicia a sí misma, siendo juez y parte contra la prohibición del artículo 17 constitucional, no se subsana con la intervención del Poder Judicial, pues el mismo estado que obra como Administrador, es el que actúa como Juez; pero además y como dice Vallarta: "Llamar violencia al ejercicio de las atribuciones que la ley concede a las autoridades, es

sublevarse de tal modo no ya contra toda noción jurídica, sino contra las simples indicaciones del buen sentido, que si como doctrina esa réplica llegara a establecerse, sería solo sobre las ruinas del orden social" (citado por Fraga en su obra Derecho Administrativo página 576).

De todo lo anterior se concluye que el establecimiento en nuestro medio de una Jurisdicción Administrativa es perfectamente aceptable al armonizarse de la mejor manera dentro de las Instituciones que establece la Constitución General de la República.

Si vemos las disposiciones del Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938 en el que se incluyó lo relacionado con el Tribunal Fiscal de la Federación, al hacerse la distinción entre la fase oficiosa y la fase contenciosa del procedimiento tributario, vemos delineado con toda su amplitud el campo que fija la competencia de este organismo.

El Tribunal está investido de un poder de decisión que, a pesar de tenerlo por delegación que en su favor hace el Poder Ejecutivo, no está sujeto a ningún control por parte de éste.

El artículo 146 del Código Fiscal establece que el Tribunal "dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y C. P., y de cualquiera otra autoridad **administrativa**".

Esto significa que el sistema adoptado por el Código Fiscal es el conocido en la doctrina con el nombre de Sistema de Justicia Delegada, es decir, que el Tribunal tiene facultades no sólo de instruir el procedimiento y de proponer resoluciones, sino de dictar estas últimas.

El maestro Fraga en el interesante estudio que hace del Tribunal Fiscal de la Federación en su "Derecho Administrativo", dice que con motivo de la delegación de facultades en favor de este Tribunal surge el problema de cómo si forma parte del Poder Ejecutivo y dicta los fallos en representación de tal Poder, debe regir respecto a sus resoluciones la regla establecida en el artículo 92 de la Constitución, o sea la de que es indispensable el refrendo de la Secretaría de Estado a la que el asunto corresponde.

Sobre este tema se cita el capítulo de la exposición de motivos que dice lo siguiente: "la delegación de facultades del Poder Ejecutivo a un órgano distinto que se efectúa mediante una ley, no es una novedad en nuestro derecho. Así, no se ha discutido la posibilidad constitucional de crear entre nosotros establecimientos públicos, servicios descentralizados en los que, salvo para dictar las resoluciones que restrictivamente enumera el Estatuto de los respectivos establecimientos, el Presidente de la República y los secretarios de Estado pierden toda facultad decisiva. No quiere decir

esto que el Tribunal Fiscal de la Federación vaya a ser un establecimiento público, un servicio descentralizado o personalizado... Si se menciona a dichos establecimientos es sólo para mostrar que en el Derecho mexicano no es desconocido que mediante una ley se cree un órgano que por delegación ejercite, sin intervención ni del Presidente de la República ni de los secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo "y sigue diciendo: "naturalmente que dictado el fallo por el Tribunal, su Ejecución, mediante actos que sí corresponden a la Administración activa y que por tanto deben emanar del Presidente de la República con refrendo de su secretario o de éste simplemente ejercitando sus funciones representativas propias, queda a cargo de la autoridad demandada".

El Tribunal Fiscal de la Federación se compone de 15 Magistrados que según el artículo 148 deben ser nombrados por el Presidente de la República, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y C. P., y con ratificación del Senado en los términos de la fracción 2a. del artículo 76 de la Constitución.

En el mismo precepto se establece que los Magistrados durarán en su encargo 6 años y no podrán ser removidos sino en los casos en que pueden serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, en el concepto de que la remoción será acordada por el Presidente de la República, y sometida a la ratificación del Senado.

De esta manera y por lo que se relaciona con el nombramiento de los Magistrados del Tribunal se establece la confianza de que ocupan sus puestos no por voluntad exclusiva del Ejecutivo sino por la de éste y uno de los elementos del Congreso de la Unión.

En el mismo sentido opera la garantía consistente en que su responsabilidad sólo puede hacerse efectiva por las causas y en los términos que la responsabilidad de los funcionarios del Poder Judicial es decir, como **indica la exposición de motivos, previa la instauración de un procedimiento** de carácter penal.

Se establece asimismo que el sueldo de los Magistrados del Tribunal no podrá reducirse durante el término de su designación completando así el sistema de garantías.

El artículo 160 del referido Código Fiscal señala como competencia de las Salas del Tribunal, el conocimiento de los juicios que se inicien:

"I. Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que, sin ulterior recurso administrativo determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;

"II. Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan contra funcionarios o empleados federales, responsabilidades administrativas en materia fiscal;

"III. Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo sanciones por infracción de las leyes fiscales. Para los efectos de esta fracción no se considerará como recurso administrativo la condonación...

"IV. Contra cualquiera resolución diversa de las anteriores, dictada en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso **administrativo**;

"V. Contra el procedimiento administrativo de ejecución por quienes habiendo sido afectados por él afirmen:

"10. Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente;

"20. Que el monto del crédito es inferior al exigido; o

"30. Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embarcados o acreedores preferentes al Fisco, para ser pagados con el producto de los mismos. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutora; o

"40. Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley. En este último caso la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que apruebe el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

"VI. Contra la negativa de una autoridad para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; y

"VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular".

Las facultades que la ley otorga al Tribunal respecto de los casos de su competencia, son las que corresponden al tipo del contencioso de anulación. "Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita la Administración Pública conserva sus facultades propias y los Tribunales Federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte". (Exp. de Mot.)

La ley fija como causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo: la incompetencia del funcionaría o empleado

que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado; la omisión o incumplimiento de las formalidades que debe revestir la resolución o el procedimiento impugnado; la violación de la ley aplicada o que debió aplicarse al emitir la decisión y el desvío de poder tratándose de sanciones impuestas por infracciones a las leyes fiscales.

En la exposición de motivos se indica que se ha circunscrito la anulación por desvío de poder a las sanciones, porque es ahí en donde la necesidad del acatamiento de las reglas establecidas en el otorgamiento de esta facultad discrecional, aparecen con toda claridad en el derecho tributario mexicano, ya que en materia de impuestos las autoridades normalmente se limitan a cumplir preceptos expresos de la Ley.

Del carácter que tiene el contencioso sometido al Tribunal Fiscal se deriva el alcance de los fallos que dicta. Ellos deben limitarse a reconocer la legalidad o a declarar la nulidad de los actos o procedimientos impugnados.

y como dice la exposición de motivos, el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La resistencia de las autoridades a cumplirlas debe combatirse por los medios ordinarios, principalmente por el juicio de amparo.

Finalmente, el procedimiento para la tramitación de los juicios ante el Tribunal Fiscal está estructurado de acuerdo con los principios del sistema del procedimiento oral.

Ese procedimiento constituye un verdadero juicio y no un recurso, pues según la idea del legislador si esta última designación se hubiera dado a la instancia al Tribunal, se habría supuesto la continuidad dentro de un mismo procedimiento, lo cual no ocurre, pues como ya antes se ha dicho, esa instancia marca el momento en que se pasa de la fase oficiosa a la fase contenciosa del procedimiento tributario.

Dada la posibilidad que existe de que en el funcionamiento del Tribunal, por razón de su división en Salas existan resoluciones que sustenten tesis contradictorias, la ley ha facultado al Pleno para intervenir, a instancia de alguno de los Magistrados o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para **fijar** la jurisprudencia del Tribunal en el caso de que existan **esas resoluciones contradictorias, naturalmente sin que por ello se afecten** las decisiones de los casos concretos sobre los que hayan versado.

Del índice de Legislación Fiscal publicado por el Lic. Manuel Santos Rowe, en el capítulo destinado al Tribunal Fiscal, obtenemos las siguientes disposiciones relacionadas con su funcionamiento.

Circular 306-4-128 de 8 de julio de 1939. Se da a conocer la Resolución del Pleno del Tribunal Fiscal, acerca de la aplicación de sanciones.

No publicada

Circular Núm. 210-16-197 por la cual se determina que las copias certificadas de poderes para registro en el Tribunal Fiscal, no causen impuesto del Timbre.

15 Dic. 1939

Tribunal Fiscal de la Federación. Su Reglamento Interior.

Jurídico y Consultivo de Hacienda. Decreto que delega temporalmente en el C. Director, la facultad de autorizar toda documentación que deba presentarse al Tribunal Fiscal de la Federación.

19 Feb. 1942.

Sentencias. Acuerdo que faculta a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, para hacer cumplir las dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante convenios.

27 Sep. 1945

Créditos. Circular número 308-1-1, que fija la exacta aplicación del decreto que especifica la forma como deben cubrirse los que sean en favor de particulares, fijados por sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

15 Ene. 1946

Ley que crea un recurso ante la Suprema Corte, en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

31 Dic. 1946

Multas. Circular número 102-101 que dispone que para la devolución de cantidades ingresadas como pagos bajo protesta en garantía de éstas, no será necesario orden expresa, sino bastará la resolución o sentencia que las declare improcedentes en todo o en parte.

8 Oct. 1948

Ley que crea un recurso de revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

31 Dic. 1948

Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal.

31 Dic. 1949

Tribunal Fiscal de la Federación. Decreto que reforma los artículos 10. y 20. de la Ley para crear un recurso ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de éste.

31 Dic. 1949

Revisión de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación. Decreto que reforma el artículo 10. del de 29 de diciembre de 1948, que establece este recurso contra las dictadas en los juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades que manejan la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal.

Reglamento para el Servicio de Justicia en Materia de Multas por infracción del Distrito Federal. Decreto por el que se reforman los artículos 20 y 35. 31 May. 1951

De las anteriores disposiciones las que tienen mayor importancia **son** aquellas mediante las cuales se creó el recurso de revisión Fiscal por medio del cual la Secretaria de Hacienda puede ocurrir a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que este alto Tribunal revoque, modifique o confirme la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación en aquellos negocios cuyo interés económico exceda de los \$20,000.00 por lo que respecta al Fisco Federal y por lo que se refiere al Fisco local (en este caso el comprendido en el Departamento del Distrito Federal) en aquellos negocios cuyo interés económico sea inferior a dicha suma.

La razón por la cual se hicieron estas innovaciones la justifica un concepto de dar igualdad a las partes en el procedimiento administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Los años de vida del Tribunal, que hemos venido analizando, han **demostrado** la plena justificación de haber encargado a técnicos en la materia el desarrollo y progreso de la justicia administrativa en el importantísimo renglón que se relaciona con la materia fiscal, pues a la fecha se ha elaborado ya una jurisprudencia que sirve de guía tanto a la defensa de los particulares como a la Legislación Fiscal que continuamente se elabora. Así pues, el Tribunal Fiscal de la Federación al agotar en primera instancia lo contencioso administrativo y el Poder Judicial Federal en la intervención que le marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, han asegurado de manera definitiva, que los ideales del derecho de dar a cada quien lo suyo, se cumplan fielmente en el campo de la administración pública.

LEYES VIGENTES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

A continuación se incluyen las principales leyes, cuya vigencia ocupa fundamentalmente los objetivos esenciales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La materia a que cada una se contrae, explica por sí misma, los diferentes campos, en los que, el Derecho Administrativo va adquiriendo su importancia y desarrollo en el variadísimo ambiente del mundo financiero. Para facilitar la labor de consulta, al señalar cada disposición, se da la fecha de publicación en el Diario Oficial.

- 1.-Ley del Impuesto sobre Producción de Aguas Envasadas.- Pub. D.O. del 31 de diciembre de 1951.
- 2.-Ley del Ahorro Nacional.-Pub. D. O. del 30 de diciembre de 1950.
- 3.-Ley de Impuestos a las Industrias de Alcohol y Aguardiente.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1954.
- 4.-Ley del Impuesto sobre Despepite de Algodón en Rama. Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1955.
- 5.-Ley del Impuesto sobre Expendios de Bebidas Alcohólicas.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1951.
- 6.-Ley del Imuesto a la Producción de Cemento.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1956.
- 7.-Ley del Impuesto sobre Producción y Consumo de Cerveza.-Pub. D. O. del 24 de diciembre de 1954.
- 8.-Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1951.
- 9.-Código Fiscal para los Territorios Federales.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1943.
- 10.-Ley de la Comisión Nacional de Valores.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1953.

- 11.-Ley que otorga compensaciones adicionales a los Estados que celebren convenio de coordinación en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.-Pub. D. O. 30 de diciembre de 1953.
- 12.-Ley Orgánica del Consejo de Recursos Naturales no renovables.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1957.
- 13.—Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.-Pub. D. O. del 30 de diciembre de 1953.
- 14.-Ley de Crédito Agrícola.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1955.
- 15.-Ley para la depuración y liquidación de cuentas de la Hacienda Pública Federal.-Pub. D. O. del 2B de diciembre de 1950.
- 16.-Ley de Impuestos sobre la Explotación Pesquera.- Pub. D. O. del 7 de enero de 1952.
- 17.-Ley Federal de Instituciones de Fianzas.-Pub. D. O. del 29 de diciembre de 1950.
- 18.-Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña.-Pub. D. O. del 30 de diciembre de 1953.
- 19.-Ley que crea la Tarifa del Impuesto General de Importación.-Pub. D. O. del 20 de enero de 1956.
- 20.-Ley de exención de Impuestos para Habitaciones Populares en el Distrito y Territorios Federales.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1954.
- 21.-Ley del Impuesto sobre Ingresos por Servicios Telefónicos.-Pub. D. O. del 5 de enero de 1952.
- 22.-Ley del Impuesto sobre Llantas y Cámaras de HuIe.-Pub. D. O. del 24 de diciembre de 1954.
- 23.-Ley del Impuesto a las Mezclas Alcohólicas.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1954.
- 24.-Ley de Impuestos de Migración.-Pub. D. O. del 30 de diciembre de 1950.
- 25.-Ley de Impuesto y Fomento a la Minería.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1955.
- 26.-Ley de Retiros y Pensiones Militares.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1955.
- 27.-Ley Federal de Impuesto sobre Portes y Pasajes.-Pub. D. O. del 27 de diciembre de 1954.

- 28.-Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1949.
- 29.-Ley del Impuesto sobre la Renta.e-Pub, D. O. del 31 de diciembre de 1953.
- 30.-Ley que crea la corporación denominada Resguardo Aduanal.-Pub. D. O. del 10 de enero de 1948.
- 31.-Ley de Sociedades de Inversión.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1955.
- 32.-Ley General del Timbre.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1953.
- 33.-Ley del Impuesto sobre Vehículos Propulsados para Motores Tipo Diessel y por Motores Acondicionados para uso de Gas Licuado de Petróleo.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1953.
- 34.-Código Fiscal de la Federación.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1938.
- 35.-Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.-Pub. D. O. del 31 de diciembre de 1947. ?