



**ÍNDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA  
REFORMA PUBLICADA EN EL  
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN  
EL 24 DE OCTUBRE DE 1942**

<b>REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 24 DE OCTUBRE DE 1942 .....</b>	<b>2</b>
I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.....	2
II. DICTAMEN / ORIGEN .....	6
III. DISCUSIÓN / ORIGEN .....	17
IV. MINUTA .....	27
V. DICTAMEN / REVISORA.....	29
VI. DISCUSIÓN / REVISORA .....	30
VII. DECLARATORIA.....	30



## REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 24 DE OCTUBRE DE 1942

### I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS  
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
México, D.F., a 31 de Julio de 1940.  
INICIATIVA DEL EJECUTIVO

"Poder Ejecutivo Federal.-Estados Unidos Mexicanos.-México, D. F.-Secretaría de Gobernación.

"CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Presentes.

"Para los efectos constitucionales, anexo al presente me permito remitir a ustedes la iniciativa de ley para reformar el artículo 73, fracción X, de la Constitución General de la República; documento que el C. Primer Magistrado de la Nación somete a la consideración de esa H. Cámara.

"Reitero a ustedes mi atenta consideración.

"Sufragio Efectivo. No Reelección.

"México, D. F., a 30 de julio de 1940.-Por Ac. del C. Secretario, el Subsecretario V. Santos Guajardo.

"Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

"CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Presentes.

"La vigencia de la Ley de Impuesto sobre Tabacos Labrados, promulgada el 3 de junio de 1938 y que empezó a regir el 13 del mismo mes, ha permitido comprobar el benéfico resultado que implica para la economía nacional someter un gran sector de la industria-como lo es el de los trabajadores en rama y elaborados- a un régimen tributario uniforme.

"En efecto, consagra dicha ley el principio de que la transformación industrial del tabaco en rama no se afecte por impuesto alguno de carácter local o municipal sino exclusivamente con el gravamen que la propia ley establece para la Federación, y que los Estados miembros de la Unión sólo pueden gravar para sí, o para sus Municipios, la producción, acopio o venta de tabaco en rama con tributos que en conjunto no excedan de un centavo por kilo, pudiendo someter las ventas al menudeo de los productos elaborados al pago del impuesto general sobre el comercio y la industria (Artículo 8o. de la ley); la observancia de tales preceptos determinó que la entidad o entidades a ellos ajustadas disfruten de una participación en el ingreso federal de un 2% para las productoras y de un 8% para las consumidoras, con lo cual se les compensó ampliamente del rendimiento de los ingresos locales que dejaron de percibir.



"Iniciada la vigencia de este sistema el 13 de junio de 1938, como antes se ha dicho, es útil comparar la recaudación obtenida en el año de 1937 por las entidades que gravaron la elaboración de tabacos directamente con impuestos sobre producción, o a través de gravámenes sobre las fábricas, con la que obtuvieron dentro del régimen de participaciones en el año de 1939, o sea el primero siguiente al en que tal régimen se implantó:

"Los datos que contiene el cuadro precedente hacen indudable el mejoramiento que para los Erarios locales significó la observancia del régimen previsto por la Ley Federal, tanto más cuanto que al monto total de las participaciones debe sumarse los que las entidades acabadas de mencionar hayan podido percibir por el impuesto general sobre el comercio y la industria-en relación con las ventas al menudeo de tabacos labrados-y por el impuesto a la producción, acopio o venta de tabaco en rama.

"Pero no únicamente las entidades indicadas han venido disfrutando de los beneficios de tal régimen, sino también, exceptuando el Estado de Tabasco que se adhirió al propio régimen a contar del 18 de marzo de 1939, ya el 1o. de enero del mismo año estuvieron en condiciones de participar en la recaudación federal de los siguientes, que, contando con un nuevo recurso financiero del que antes carecían, o sustituyendo ventajosamente los que en forma especial gravaban el comercio de los tabacos labrados, obtuvieron como ingreso en ese ejercicio el que a continuación también específico:

"Si pues, veintiséis entidades de las treinta y dos que integran el país se han incorporado al referido sistema, lo que en sí ya es elocuente acerca de lo benéfico que éste resulta para los intereses de los Erarios locales, todavía es de tenerse presente, además, que la Hacienda Pública Federal, con tal motivo, acusó un importante aumento en su recaudación, según es de verse en los datos que en seguida consigno:

1935	\$13.112,059.14
1936	14.799,197.16
1937	16.127,838.65
1938	18.058,184.04
1939	21.614,750.76

"Fácil es ver cómo en 1938, rigiendo tan sólo durante medio año la ley que nos ocupa, los ingresos se elevaron en relación con los habidos en 1937 en cerca de dos millones de pesos \$ 1.930,345.39), no obstante obrar de momento, en contra de una mejor recaudación, la circunstancia de haberse elevado las cuotas del impuesto, medida que transitoria e invariablemente provoca trastornos en el mercado, haciendo que las ventas disminuyan, y que en 1939 esos ingresos aún se superaron, pues con respecto a los de 1938 aumentaron en más de tres millones y medio de pesos(\$ 3.556,566.72). La última estimación del rendimiento del impuesto durante el año de 1940, es de \$ 22.760,101.40.

"Tales aumentos, y en particular el del presente año, se explican fundamentalmente-admitiendo en ello la influencia que deriva de la elevación de las cuotas del impuesto-por la libertad con que pudieron fabricarse y venderse los tabacos elaborados en la mayor parte del país, o sea en veintiséis entidades en las que se suprimió la barrera que formaban las disposiciones locales sobre la materia, desarticuladas y con frecuencia abusivas, permitiéndose así dar amplio impulso al consumo.



"Afirmo lo anterior, porque si bien es cierto que en los años de 1935 a 1937 igualmente se aprecia mejoría en el rendimiento del gravamen, comparado el de un año con el del precedente, también lo que es la cifra de cada uno de esos aumentos no llega a nivelarse con alguna de las que arrojan los años de 1938, 1939 y 1940, en los que ya rigió la invocada ley y, por lo mismo, esas mejorías (las de los años de 1935 a 1937), no pueden atribuirse a otra circunstancia que al crecimiento natural de consumo de los tabacos labrados, sin que pueda pensarse que haya mediado en ello algún factor de orden fiscal, como el aumento de las cuotas del impuesto, ya que las creadas por los decretos de 25 de abril y de 15 de agosto de 1934 no fueron alteradas, y tuvieron aplicación hasta que inició su vigencia la ley de 3 de junio de 1938.

"Consecuencia de un sistema de tributación como el de la ley en vigor, es, necesariamente, el desarrollo de la industria tabaquera que por la importancia a que ha llegado, sirve de sostén a multitud de trabajadores, tanto del campo (plantaciones de tabaco en Nayarit, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Campeche, Chiapas y Colima) como a los de las distintas fábricas que operan en casi toda la República; por lo que, en atención a la importancia que la propia industria tiene en la economía nacional, interesa a ésta el conservar un régimen fiscal adecuado, que evitando la doble imposición sobre esa fuente impositiva asegure su desenvolvimiento normal, manteniendo aislada a la industria de toda posibilidad de que se le sujete en el futuro a la anarquía que significa el hecho de que cada Entidad esté en aptitud de someterla a tributos que estime erróneamente convenientes desde su estrecho punto de vista local, los que seguramente han de ser en la mayoría de los casos, contrarios al más importante interés de la nación.

"Así pues y a semejanza de lo que en otros ramos se ha hecho -industria petrolera, minera y de energía eléctrica-cuyo desarrollo se extienda y afecta a diversas entidades federativas, requiriendo por su significación, verse regidos por preceptos legislativos homogéneos, que sólo puede expedir con efectos saludables el Congreso de la Unión, piensa el Ejecutivo a mi cargo que tratándose de la industria tabaquera, en la que, como se ha visto, concurren circunstancias análogas a las de dichos ramos, debe observarse idéntico criterio, estableciendo como facultad privativa de la Federación legislar en la materia, para lo cual bastaría reformar el artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los términos de la iniciativa que acompaño.

"Tal reforma, de efectuarse, habrá de constituir un paso más en la resolución del problema que tiende a delimitar los campos impositivos federal y de los Estados, asegurando a éstos un adecuado ingreso, por lo que no resultará afectada en lo que para el los tiene interés real su propia soberanía en materia tributaria, y a la vez dará mayor solidez al desarrollo de una importante industria nacional, evitando que se obstaculice su desenvolvimiento con gravámenes locales y federales que contemporáneamente recaigan sobre ella.

"Además, como tampoco se pretende que las entidades que integran la Unión quedan expuestas a verse privadas en un momento dado de los ingresos que actualmente obtienen de la industria tabaquera, en la referida iniciativa también se incluye la norma de que en los impuestos que ese H. Congreso establezca participarán dichas entidades en la proporción que el Congreso determine, debiendo sujetarse los gravámenes locales sobre producción, acopio o venta de tabaco en rama a la cuota que la ley secundaria federal autorice.

"Como con lo anterior podría pensarse que habrán de sufrir perjuicios los Estados que a la fecha no han aceptado el sistema de participaciones (Campeche, Chiapas, Morelos, Sonora y Yucatán), pues lo han considerado inconveniente a sus intereses, para que la totalidad de los miembros de la Federación se encuentren en un plan de igualdad y para que no quepa tal objeción, por separado



envío también a ese H. Congreso una iniciativa de reformas a la Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados de 3 de junio de 1938, en la que se eleva al 15% de la recaudación federal en lugar del 10% actual, el monto de lo que en total habrá de distribuirse como participaciones entre las repetidas entidades, con lo cual quedarán suficientemente cubiertas las cantidades que por hoy perciben los referidos Estados, salvo dos o tres casos en los que si hubiere alguna diferencia, ésta resultará de tal manera pequeña, que la adopción de esta iniciativa por sus correspondientes Legislaturas, no implicaría, con seguridad, daño alguno para sus propias economías financieras. "Es por lo expuesto y con apoyo además en la facultad que para iniciar leyes me concede la fracción I del artículo 71 constitucional, que envío al H. Congreso de la Unión, por el respetable conducto de ustedes, la adjunta iniciativa para reformar el Pacto Federal, esperando que tanto ese H. Cuerpo, como las Legislaturas de los Estados, según lo previene el artículo 135 de la propia Constitución, encontrarán oportuna esa reforma y la aprobarán".

"Reitero a ustedes las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

"Sufragio Efectivo. No Reelección.

"México, D. F., a 24 de julio de 1940.-El Presidente de la República, Lázaro Cárdenas.-P. Ac. del Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario encargado del Despacho, Eduardo Villaseñor.-P. Ac. del Secretario de la Economía Nacional, el Oficial Mayor Manuel Sánchez Cuen.

"Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

"Iniciativa de ley que reforma el artículo 73 Fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo único. Se reforma la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"X. Para legislar en toda la República sobre Minería, Industrias Cinematográficas y de Tabacos (en rama y elaborados), Comercio, Instituciones de Crédito y Energía Eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución y para expedir las leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución, la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados, en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones, que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias. En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica y sobre tabacos en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán, en los primeros, las entidades federativas, en la proporción que señale el Congreso Federal y los municipios, en la forma que acuerde la Legislatura correspondiente, con cargo a la participación del Estado respectivo; en los segundos, únicamente dichas entidades, ajustándose al porcentaje que la ley secundaria federal determine. Esta autorizará, igualmente, la cuota de los impuestos locales sobre producción, acopio o venta de tabaco en rama.

"Transitorios.



"Artículo único. La presente ley entrará en vigor el día 1o. del mes siguiente al en que sea publicada en el "Diario Oficial" de la Federación.

"El Presidente de la República, Lázaro Cárdenas.-P. Ac. del secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario encargado del Despacho, Eduardo Villaseñor.-P. Ac. del Secretario de la Economía Nacional, el Oficial Mayor Manuel Sánchez Cuen.

En votación económica se pregunta a la Asamblea si considera esta iniciativa de urgente y obvia resolución. Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. (Voces: ¡no!) No se considera de urgente y obvia resolución. Pasa a la Comisión de Puntos Constitucionales en turno.

## **II. DICTAMEN / ORIGEN**

DICTAMEN

México D.F., a 9 de Agosto de 1940

"Primera Comisión de Puntos Constitucionales.

"Honorable Asamblea:

"A la Primera Comisión de Puntos Constitucionales se turno para, su estudio y dictamen una iniciativa de adición del artículo 73 Constitucional fracción X, enviada a la Cámara por el Ejecutivo de la Unión, en uso de la facultad que le concede la fracción I del artículo 71 muestra Carta Fundamental.

"A virtud del proyecto en cuestión se propone que el Congreso de la Unión quede facultado:

"a) Para legislar en toda la República sobre industria de tabacos en rama y

"b) Para decretar impuestos sobre producción y venta de tabacos labrados

"c) Para fijar el porcentaje que en el rendimiento de dichos impuestos haya de corresponder a los Estados.

"d) Para determinar la cuota de los impuestos locales sobre producción, acopio o venta de tabaco en rama.



"Los términos literales en que el Ejecutivo de la Unión sugiere se adicione el precepto constitucional citado, son los siguientes:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"X. Para legislar en toda la República sobre minería, industrias cinematográfica y de tabacos (en rama y elaborados), comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único.

En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica y tabacos, en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán, en los primeros, las Entidades Federativas, en la proporción que señale el Congreso Federal, y los Municipios, en la forma que acuerde la Legislatura correspondiente, con cargo a la participación del Estado respectivo; en los segundos, únicamente dichas Entidades, ajustándose al porcentaje que la ley secundaria federal determine. Esta autorizará igualmente, la cuota de los impuestos locales sobre producción, acopio o venta de tabaco en rama.

"En la exposición de motivos de la iniciativa aludida, se invocan, sintéticamente, los argumentos que a continuación se expresa:

"Que la vigencia de la Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados, promulgada el 3 de junio de 1938 ha permitido comprobar el benéfico resultado que implica para la economía nacional someter un gran sector de la industria - como lo es el de los tabacos en rama y elaborados - a un régimen tributario uniforme.

"Que dicha ley consagra el principio de que la transformación industrial del tabaco en rama no se afecte por impuesto alguno de carácter local o municipal, sino exclusivamente con el gravamen que la propia ley establece para la Federación, y que ésta comparte con los Estados que han renunciado a la facultad de decretar impuestos locales sobre la producción y venta de tabacos labrados, y han aceptado, además que la producción, acopio o venta de tabaco en rama jamás sea gravada con tributos que excedan, en conjunto, de un centavo por kilo.

"Que las entidades de la Federación que se han sometido voluntariamente al régimen previsto por la Ley Federal, han visto notablemente acrecentados sus ingresos.



"Que de las treinta y dos Entidades que integran la Unión, veintiséis de ellas (veintidós Estados, el Distrito y los tres Territorios Federales) han organizado su tributación sobre la industria tabaquera en consonancia con los mandamientos de Ley Federal.

"Que sólo seis Estados de la República mantienen sus propios sistemas de tributación sobre el tabaco elaborado y en rama.

"Que el Fisco Federal ha visto también considerablemente incrementados sus ingresos por el impuesto a que se viene haciendo mérito.

"Que la existencia de un sistema uniforme de tributación en la República, ha permitido el desenvolvimiento de la industria tabaquera, evitando los trastornos inherentes a una doble imposición.

"Que siendo necesario someter la industria tabaquera a un régimen legislativo homogéneo, es conveniente modificar y adicionar la fracción X del artículo 73 constitucional, invistiendo al Congreso de la Unión de las facultades encaminadas a la consecución de ese fin.

"Que, a efecto de no lesionar la Hacienda Pública de los Estados, cuyo régimen tributario es diverso al de la Federación, oportunamente propondrá el Ejecutivo se aumente a las Entidades de la Unión, el porcentaje que la ley vigente les concede en el rendimiento del impuesto sobre producción y venta de tabaco labrado.

"La Comisión dictaminadora encontró valederas todas y cada una de las razones que invoca el Ejecutivo, para fundar la procedencia de someter la industria tabaquera a un régimen tributario uniforme.

"En efecto, la iniciativa de ley que se comenta, más que propender a crear un nuevo orden de cosas - como ocurre con la generalidad de nuestras normas legislativas - se encamina a consagrar una situación preexistente. De ahí que pueda anticiparse que, si esta H. Asamblea y el Senado de la República aprueban la ley que se propone, las veintidós Legislaturas de los Estados sometidos al sistema tributario Federal, prestaran seguramente su aquiescencia para que la reforma constitucional se consuma. Y muy posiblemente, inclusive las seis Legislaturas de los Estados cuyo régimen fiscal es diverso al de la Federación, darán también su consentimiento, movidas por el aliciente de que el Gobierno Federal elevará la participación que en el rendimiento del impuesto sobre tabacos corresponde a las Entidades de la Unión.





"Sin embargo, con ser tan atendibles las Consideraciones precedentes, la Comisión Dictaminadora que suscribe no propondría la aprobación de la ley que se proyecta, si no creyera que la misma representa un saludable punto de partida para delimitar, en un futuro más o menos lejano, los campos de tributación del Gobierno Federal y de los Estados.

"Uno de los problemas de naturaleza constitucional que está reclamando más imperiosamente una pronta, acertada e integral solución, consiste, efectivamente, en determinar, de una vez por todas, cuáles son los impuestos que tiene derecho a decretar exclusivamente la Federación, y cuáles tributos deben conceptuarse reservados únicamente a las Entidades Federativas.

"Un somero estudio de los preceptos constitucionales relativos a nuestro sistema de tributación, pondrá de relieve la ausencia de reglas precisas sobre el particular:

"El artículo 31, fracción IV, enumera entre las obligaciones de los mexicanos - sin referirse, por cierto, a las de los extranjeros -, la de "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"

"La fracción VII del artículo 73, otorga facultades al Congreso de la Unión "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto".

"La fracción IX del propio artículo 73, autoriza al Congreso Federal "para expedir aranceles sobre el comercio extranjero".

"La fracción X del mismo artículo 73, faculta al Poder Legislativo Federal para dictar normas de obligatoria observancia en toda la República, sobre energía eléctrica. y agrega: "En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades Federales y locales respectivas acuerden".

"El artículo 117 veda a los Estados:"...IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; V. Prohibir, ni gravar directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuesto o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o



disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia....."

"El artículo 118 estatuye que tampoco pueden los Estados, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

"El artículo 131 preceptúa que "es facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar, en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117".

"Por último, el artículo 115, fracción II, dispone que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

"La transcripción de los anteriores preceptos - únicos - que la Comisión encontró sobre materia tributaria -revela- que la Constitución:

"a) Impone a todo mexicano la obligación de contribuir para los gastos públicos "así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan".

"b) Reserva los impuestos arancelarios para el Fisco Federal, con exclusión de los Estados.

"c) Autoriza a la Federación para establecer impuestos sobre energía eléctrica, sobre la base de que deberá participar su rendimiento con los Estados y Municipios "en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden".

"d) Prohíbe a los Estados establecer impuestos arancelarios, vedándoles, asimismo, que en el comercio de una a otra Entidad se fijen restricciones.

"En tales condiciones, es lógicamente explicable que la situación tributaria del país sea caótica y confusa, y constituya uno de los más serios obstáculos para el desarrollo adecuado del comercio y de la industria. Contrariando los más elementales principios de la



ciencia, de las finanzas, es moneda corriente en nuestra patria la existencia de dos o más impuestos que graven una misma fuente de riqueza, una sola actividad o un mismo acto o contrato. El texto del artículo 124 constitucional, al estatuir que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, sirve de apoyo a éstos para decretar contribuciones, concurrentemente con el Gobierno Federal, sobre las mismas industrias, comercios, actos o contratos. Y si a ello se añade que las tasas de los impuestos son distintas de Estado a Estado, y que sin contar al Distrito y Territorios Federales, existen veintiocho Entidades soberanas, tendrá que concluirse cuán difícil resulta que, dentro de los actuales marcos de la Constitución, puedan desenvolverse y prosperar las industrias nacionales.

"Frente a ese problema trascendental, la Comisión Dictaminadora juzga que la solución que el Ejecutivo propone para organizar un régimen tributario, uniforme en la industria tabaquera, acertada en sí, no representa sino una parcial aplicación del principio, de que los impuestos a la industria y al comercio deben estar reservados exclusivamente a la Federación. Sólo en esa forma podrá lograrse que las industrias nacionales - y no ya únicamente la de tabacos - puedan desarrollarse sobre bases firmes.

"Dos consideraciones complementarias de orden teórico, reafirmaron el criterio de la Comisión Dictaminadora.

"Es la primera, la de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto, en jurisprudencia firme, que los impuestos a las industrias minera y petrolera, son exclusivamente federales, por más que no exista precepto constitucional expreso que les atribuya ese carácter, como no sean las normas consignadas en los artículos 27 y 73 de nuestra Carta Fundamental, que facultan al Congreso de la Unión, genéricamente, para legislar sobre minas y petróleo.

"En segundo término, la circunstancia de que el artículo 73 constitucional autorice al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio.

"Si la Justicia Federal ha decidido, pues, que la facultad explícita que la Federación tiene para legislar sobre determinada materia, lleva acompañada, implícitamente, la potestad de decretar, con exclusión de las Legislaturas locales, impuestos sobre dicha rama; y si la industria es parte del comercio, el régimen de tributación de ambos debe ser determinado únicamente por el Congreso de la Unión.



"Más, por encima de los anteriores razonamientos de orden constitucional, y más allá de toda consideración de conveniencia de uniformar el régimen tributario nacional, está la necesidad de preservar a la hacienda pública de los Estados de los trastornos que presupondría una implantación precipitada del sistema que preconizamos. El principio de que los impuestos al comercio y a la industria deben ser decretados exclusivamente por la Federación, con exclusión de los Estados es, por tanto, un desideratum por cuya realización tendrán que pugnar necesariamente las administraciones que sucedan al actual gobierno; acompañándolo del otorgamiento de una participación en dichos impuestos a las Entidades de la Unión. Pero, en las actuales circunstancias, la Comisión Dictaminadora, juzga que la reforma a nuestros textos constitucionales, deberá estar inspirada en propósitos más modestos, aunque de un alcance superior al de la iniciativa que se comenta.

"La rigidez de nuestros textos constitucionales impone la obligación, al planear una reforma, de revestirla de los términos más genéricos y elásticos que sea posible, a fin de evitar las frecuentes modificaciones que la experiencia aconseje. En la imposibilidad de elevar a la categoría de norma constitucional expresa, el principio de que todos los impuestos al comercio y a la industria son federales, y en vista de las ventajas que reportará rematar la perseverante labor que han venido llevando a cabo las autoridades fiscales de la Federación para uniformar nuestro régimen tributario, creemos conveniente que la modificación que el Ejecutivo de la Unión propone para la industria tabaquera, se haga extensiva, igualmente, a los impuestos sobre gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación.

"En tratándose de estos últimos impuestos, existen análogas condiciones a las que sirven de apoyo a la iniciativa que se comenta: convenios entre la Federación y los Estados, a virtud de los cuales han renunciado estos últimos a decretar impuestos locales sobre los productos que antes se enumeran, a cambio de la participación que el Gobierno del Centro les otorga en sus impuestos. Independientemente de ello, hay la circunstancia adicional de que el impuesto sobre explotaciones forestales podría ser utilizado por la Federación, no ya sólo para fines puramente fiscales, sino como medio de evitar la deforestación.

"Al propio tiempo, estima la Comisión que sin alterar el presente orden de cosas, ni hacer sufrir quebranto alguno en las finanzas de los Estados, resulta conveniente adicionar la Constitución, en obsequio a la claridad de sus mandamientos, con un precepto en el que se establezcan cuáles son los impuestos que únicamente la Federación puede decretar.



"No se nos escapan las naturales imperfecciones de nuestra proposición, y si nos hemos decidido a someterla a la consideración de esta H. Asamblea, ello ha obedecido a la creencia de que, de llevarse adelante la modificación constitucional que sugerimos, quedará abierto el camino que, a nuestro juicio, necesariamente tendrá que seguirse en fecha más o menos próxima, para delimitar hasta en sus últimos detalles, las órbitas de competencia tributaria de la Federación y de los Estados. Por ahora, nos concretamos a proponer que se incorporen a la Constitución aquellas normas cuya vigencia ha sido autorizada ya por la práctica cotidiana.

"La Comisión Dictaminadora considera que no es la fracción X del artículo 73 constitucional la que precisa modificar y adicionar, pues que a ella se refiere a diversas materias y sólo ocasionalmente alude a la distribución del impuesto sobre energía eléctrica. En tal virtud, propone se adicione una nueva fracción al artículo 73, en la que se agrupen todas las disposiciones sobre impuestos federales, y se corra la numeración de la fracción vigésima novena del propio precepto, por consignar la más genérica de las facultades del Congreso de la Unión, a saber: expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades precedentes. Sugerimos, pues, que la potestad que la fracción IX del artículo 73 concerniente a la expedición de aranceles sobre el comercio extranjero, debe ser desplazada a la nueva fracción que se proyecta. Aconsejamos, así mismo, que se suprima la parte final de la fracción X, y se refunda su contenido en el nuevo mandamiento. Y proponemos, por último, que se adicione el artículo 117 constitucional con una prevención complementaria de las precedentes, respecto a la industria tabaquera.

"Por lo expuesto, la Primera Comisión de Puntos Constitucionales se permite someter a la consideración, y aprobación en su caso de Vuestra Soberanía, el siguiente proyecto de decreto:

"Artículo único. Se modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"IX. Para impedir que en el comercio de Estado se establezcan restricciones.

"X. Para legislar en toda la República sobre minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta constitución, y para expedir las leyes del trabajo,



reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

"XIX. Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior.

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.

"3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

"4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica.

"b) Producción y consumo de tabacos labrados.

"c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

"d) Cerillos y fósforos

"e) Aguamiel y productos de su fermentación.

"f) Explotación forestal.

"Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica "XXX. Para expedir todas las leyes que sean



necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

.

"VIII. Emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del Territorio Nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

"IX. Gravar en ningún caso la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

"Transitorio:

"Único. La presente reforma entrará en vigor al tercer día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

"Salón de sesiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a los nueve días del mes de agosto de mil novecientos cuarenta.- La Primera Comisión de puntos Constitucionales.- José Hernández Delgado.- J. Jesús Guzmán Vaca. - Antonio S. Sánchez".

En votación económica se pregunta si se dispensan los trámites. Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Dispensados. Está a discusión en lo general.

- El C. Sánchez Antonio S.: Pido la palabra.

- El C. Presidente: Tiene la palabra el diputado Sánchez.

- El C. Sánchez Antonio S.: La Comisión de Puntos Constitucionales cumpliendo con una obligación de reglamento, presentó dictamen sobre la iniciativa presidencial para reformar el artículo 73, pero estimó que esta reforma debe ser no precisamente a la fracción X del



artículo del artículo 73 como se consignó en la convocatoria al período extraordinario, sino crear una nueva fracción del artículo 73 para comprender en ella todo lo relativo a impuestos que son de jurisdicción federal; de tal manera, que ese dictamen no puede discutirse dentro de los límites que nos da la convocatoria. A nombre de la Comisión que dictamina, me permito someter a la consideración de ustedes la siguiente proposición: que se solicite de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la aplicación de la convocatoria a periodo extraordinario de sesiones, para que la reforma constitucional comprenda la adición del artículo 73 de la Constitución Federal y la reforma del artículo 117 que tiene relación íntima con el 73, o sea lo que no pueden hacer los Estados.

"Como en el artículo 73 vamos a fijar facultad exclusiva del Congreso Federal para legislar en determinadas materias, reformar el 117 estableciendo entre las prohibiciones de los Estados la de legislar sobre esta materia que hoy va a ser federal, la Comisión rinde su dictamen, pero considera que no hay base para discutirlo.

- El C. Acosta Emilio N.: ¿Lo que se va a proponer en ese proyecto es una reforma constitucional?
- El C. Sánchez Antonio S.: Sí, señor. Es una reforma constitucional como lo había solicitado también el Ejecutivo en su iniciativa: la reforma del artículo 73, fracción X.
- El C. Acosta Emilio N.: ¿Facultando al Congreso para legislar en esa otra materia?
- El C. Sánchez Antonio S.: Sí señor.
- El C. Acosta Emilio N.: ¿Y el Ejecutivo envió ya el proyecto de legislación sobre la materia?
- El C. Sánchez Antonio S.: Sí señor.
- El C. Acosta Emilio N.: Entonces van a ser dos cosas distintas.
- El C. Sánchez Antonio S.: Pero ese proyecto de legislación sí está comprendido en la convocatoria para el período extraordinario.
- El C. Acosta Emilio N.: Pero no tiene facultad de legislación para otros puntos.





- El C. Sánchez Antonio S.: La tiene limitada en la convocatoria, por eso la Comisión estima que para que proceda esta reforma, necesita ser más amplia.
- El C. Acosta Emilio N.: Mil gracias.
- El C. Presidente: Se pregunta a la Asamblea si se toma en consideración la proposición del diputado Sánchez. Los que estén por la afirmativa se servirán indicarlo. Sí se toma en consideración. A discusión. No habiendo quien haga uso de la palabra, en votación económica se pregunta si se aprueba Los que estén por la afirmativa se servirán indicarlo. Aprobada.

### III. DISCUSIÓN / ORIGEN

#### DISCUSION

México, D.F., a 28 de Agosto de 1940.

Está a discusión el dictamen de la Comisión.

- El C. Flores Villar Miguel: Pido la palabra.
- El C. Presidente: Tiene usted la palabra.
- El C. Flores Villar Miguel: Suplico atentamente que por tratarse de un asunto tan trascendental, como es una reforma a un artículo constitucional, quisiera que, si no hay inconveniente, la Comisión fundara su dictamen.
- El C. Presidente: Tiene la palabra la Comisión.
- El C. Hernández Delgado José: Señores diputados:

A través de una iniciativa en apariencia intrascendente, el Ejecutivo Federal plantea una cuestión de incalculable importancia para la vida económica nacional, que está íntimamente ligada con nuestro sistema político constitucional.

Las finalidades que persigue el proyecto de ley formulado por el Ejecutivo, concretamente, son cuatro: se pretende, primero, la federalización de la industria de tabacos; en segundo lugar, se trata de dotar al Congreso de la Unión de facultades para decretar impuestos sobre producción y venta de tabacos labrados se desea capacitar al propio Congreso de la



Unión, en tercer término, para otorgar participaciones a los Estados en el producto de dichos impuestos; y, por último, se propone que los Estados deberán gravar la producción, venta y acopio de tabaco en rama, en la forma y con las cuotas que el Congreso de la Unión determine.

"Decía hace un instante que esa iniciativa es en apariencia intrascendente, y paso a fundar mi aseveración. El proyecto de ley a debate no hace otra cosa, en efecto, que consagrar el statu quo. A la fecha, veintiséis, de las treinta y dos entidades de la Unión, están viviendo bajo un sistema idéntico al que se planea en la iniciativa de reforma constitucional, y que ha sido adoptado ya por una ley secundaria: la Ley del Impuesto Sobre Tabacos Labrados, del mes de junio de mil novecientos treinta y ocho. En dicha ley se establece que los Estados que renuncien a su facultad tributaria en la industria de tabacos labrados, tendrán derecho a percibir una participación en los impuestos federales sobre la producción y consumo de aquéllos, siempre y cuando renuncien también a sus atribuciones de imponer gravámenes a los tabacos en rama, o impongan únicamente las cuotas que la Federación autorice. Si, pues, el Distrito Federal, los tres Territorios Federales y veintidós Estados de la Unión, han renunciado a su facultad impositiva en la industria de tabacos, y aceptado, en cambio, la participación que el Gobierno Federal les otorga, resulta fácilmente perceptible que el proyecto de reforma constitucional formulado por el Ejecutivo, no pretende crear un nuevo estado de cosas, sino que aspira simplemente a elevar a la categoría de norma de obligatoria observancia para todos los Estados de la Unión - y no sólo para las veintiséis entidades que ya han manifestado su equiescencia con el sistema vigente - el régimen de federalización de los impuestos sobre tabacos labrados.

Sin embargo, la fundamentación de la iniciativa del Ejecutivo se conexas con un problema general de largo alcance, en el que la industria tabaquera representa sólo uno, y tal vez no el más importante de sus aspectos: la necesidad de crear un régimen tributario uniforme en toda la República para el comercio y la industria.

Los inconvenientes del sistema vigente saltan a la vista: duplicidad de impuestos, contrariando las recomendaciones unánimes de los peritos en materia fiscal; multiplicidad de las oficinas recaudadoras; diversidad de los procedimientos de exacción; variedad en las cuotas de uno a otro Estado. En tales circunstancias, ninguna industria, ningún comercio, ninguna fuente de riqueza pueden desenvolverse o prosperar.

Precisa imperiosamente poner término a esa situación caótica y confusa, y establecer un régimen tributario uniforme en toda la República. Más, para hacerlo, es menester atacar un delicado problema de orden constitucional.



La Constitución de 1917 contiene unos cuantos preceptos en materia tributaria, a los que me voy a permitir, rápidamente, hacer mención. En primer término, capacita al Congreso de la Unión para decretar las contribuciones indispensables a cubrir el Presupuesto. En la práctica, la ambigüedad del precepto ha permitido a la Federación decretar impuestos de toda índole, y gravar al comercio y a la industria. Pero la potestad que el Congreso de la Unión tiene para imponer contribuciones al comercio y a la industria, no ha sido considerada como exclusiva de ella, sino como concurrente con las de los Estados. De ahí que éstos hayan podido gravar, con impuestos locales, la misma fuente de riqueza, el mismo acto, el mismo contrato, por los que el causante paga contribuciones a la Federación, y que, a consecuencia de ese estado de cosas, la industria y el comercio experimenten una sensación de asfixia que les impide desenvolverse. En efecto, excepción hecha de los impuestos aduanales y del impuesto sobre energía eléctrica -reservados expresamente a la Federación - nuestra Carta Fundamental no delimita las órbitas de competencias de la Federación y de los Estados en materia tributaria, como lo hacen algunas otras constituciones extranjeras.

El sistema vigente es defectuoso, en consecuencia, por cuanto la Constitución - ley de leyes - no determina cuáles son los impuestos que puede decretar exclusivamente la Federación, cuáles los reservados a las entidades que la integran y cuáles son los arbitrios destinados a cubrir los gastos municipales. Ahora bien, mientras esa delimitación de competencias tributarias no se opere; mientras los Estados no adopta un régimen impositivo uniforme en lo que mira a sus fuentes de ingresos, el Territorio Nacional estará dividido por tantas fronteras cuantas entidades federativas existen, cuando la tendencia debe ser, erigir al país en una sola entidad fiscal, pues sólo así será posible convertirlo en una sola unidad aduanera, en una sola unidad comercial, en una sola unidad económica.

Las convenciones fiscales reunidas durante los años de 1925 y 1933, se ocuparon de acometer ese problema en sus aspectos múltiples, y llegaron a conclusiones fecundas que cristalizaron en sendos proyectos de reformas a la Constitución. Pero, en sentir de la Comisión dictaminadora, en el actual estado de cosas, no puede atacarse una reforma de fondo a nuestro sistema tributario, a trueque de ocasionar serios desequilibrios a los fiscos locales, al privarlos de los ingresos indispensables para cubrir los servicios públicos a su cargo, sin estudiar antes el monto de las participaciones que deban concedérseles en los impuestos federales.

Ante la iniciativa de reforma constitucional formulada por el Ejecutivo, se presentaron a la Comisión tres caminos: aceptarla, repudiarla o ampliarla. Aceptarla, en atención a que la



misma consagra el statu que, haciéndolo extensivo a los seis Estados de la Unión que no han aceptado aún el sistema de la Ley de Impuestos Sobre Tabacos Labrados. Repudiarla, por parecer innecesario elevar a la categoría de norma constitucional, una práctica que ya está en uso. El tercer camino consistía en ampliar la iniciativa del Ejecutivo y acometer una reforma de fondo en materia tributaria.

Ya decía, anteriormente, cuáles son los inconvenientes que encontró la Comisión para hacer una reforma de fondo, con la amplitud que deseara. No obstante, halló posible sortear los obstáculos que ofrece el tercer camino, dando un más largo alcance al proyecto del Ejecutivo.

Existe todo un grupo de impuestos -que la segunda Convención Fiscal denominó "contribuciones especiales", y que no son otra cosa que impuestos al comercio y a la industria - que se encuentran en análogas condiciones al impuesto sobre tabacos labrados. Esos impuestos gravan la gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamieles y otros productos de su fermentación, explotación forestal. Ahora bien, en tratándose de todos esos impuestos, la Federación ha estado otorgando participaciones a los Estados, a cambio de la renuncia de éstos a su facultad impositiva. Hay, pues, un régimen tributario uniforme sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamieles y otros productos de su fermentación, explotación forestal, a semejanza del de la industria de tabacos, al que se circunscribe la iniciativa del Ejecutivo. Sin quebranto para los fiscos locales, la reforma constitucional a debate, puede ampliarse, por tanto, a esos impuestos especiales.

La Comisión estima saludable elevar la práctica corriente a la categoría de norma constitucional, para apartar la posibilidad de que los Estados, a virtud de un acto de soberanía, retiren, en lo futuro, su asentimiento al régimen de tributación uniforme que sobre dichos artículos ha logrado organizar el Gobierno Federal. Se considera recomendable, en una palabra, consolidar la obra realizada, y proscribir el peligro de todo retroceso.

Por ello, en el dictamen de la Comisión se propone que se adicione el artículo 73 constitucional, no ya únicamente en el sentido en que lo sugiere el Ejecutivo, sino de declararse que las contribuciones especiales a que antes me contraje, puedan ser decretadas por el Congreso de la Unión, con exclusión de las Legislaturas locales, bien a que a base de participaciones a las entidades que integran la Federación.



Sin embargo, no es ésta la única modificación que proponemos. Hemos pensado que, de limitarse la adición a las "contribuciones especiales" sobre tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamieles y otros productos de su fermentación, explotación forestal, podría crearse un delicado problema en orden a la interpretación de nuestros textos constitucionales.

Ocurre que la Constitución - como manifestaba a ustedes hace un instante -, tan sólo se ocupa expresamente de reservar a la Federación los impuestos arancelarios y el de energía eléctrica. No obstante, algunas leyes secundarias, como la del petróleo, la de minas, la de vías generales de comunicación, la de instituciones de crédito, la de sociedades de seguros, preceptúan que los impuestos sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, sobre instituciones de crédito, sociedades de seguros y servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, están reservados exclusivamente a ésta, y sustraen las anteriores materias al régimen tributario de las entidades locales. Ello ha originado que algunos Estados aleguen, apoyándose en el artículo 124 de la Carta Fundamental, que esas disposiciones son inconstitucionales, pues las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a la entidad de la Unión, y la Constitución sólo se refiere de modo categórico a los impuestos aduanales y al de energía eléctrica.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha orientado ciertamente, en el sentido de declarar que son exclusivamente federales los impuestos sobre petróleo, minas, sal gema, aguas, instituciones de crédito, sociedades de seguros y servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. Pero, la Comisión dictaminadora alentó el temor de que, circunscribiendo la adición constitucional a las "contribuciones especiales" sobre tabacos labrados, gasolina, cerillos y fósforos, aguamieles y productos de explotación forestal, se eche por tierra el argumento invocado por nuestro más alto Tribunal para fundar su jurisprudencia. Ese argumento no ha sido otro que el de que, estando facultado el Congreso de la Unión para legislar sobre minas, petróleo, aguas, vías generales de comunicación e instituciones de crédito, implícitamente tiene potestad tributaria sobre esas materias, con exclusión de los Estados. Ahora bien, como las "contribuciones especiales" a que vengo haciendo mérito, son verdaderos impuestos al comercio y a la industria, y el artículo 73 constitucional capacita al Congreso Federal para legislar en la rama mercantil, hemos creído que, de limitar la adición a esas contribuciones especiales, colocaríamos al intérprete de la Carta Fundamental en la siguiente disyuntiva: declarar que la modificación que proponemos fue innecesaria, en rigor, porque la facultad para legislar en materia mercantil lleva acompañada la potestad exclusiva de regular su régimen tributario; o modificar su jurisprudencia en el sentido de



decidir que sólo son federales los impuestos mencionados expresamente por la Constitución o sean: los aduanales, el de energía eléctrica y las contribuciones especiales sobre tabacos labrados, gasolina, cerillos y fósforos, aguamieles y explotación forestal. Es más, dentro del primer extremo del dilema, todavía sería posible que la Corte declarara federales los impuestos sobre el comercio y la industria que graven otros productos distintos de los citados.

La Comisión dictaminadora consideró conveniente, en consecuencia, proponer que la adición al artículo 73 constitucional se amplíe en orden a declarar expresamente federales los impuestos sobre los recursos naturales mencionados por los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros y sobre los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. Adoptando ese camino, la Comisión creyó eludir las desventajas antes apuntadas, e instaurar un sistema, hoy por hoy modesto, pero congruente y susceptible de desenvolverse en el futuro: el de mención expresa, en los textos constitucionales, de los impuestos reservados a la Federación. De aprobarse la reforma constitucional en los términos que sugerimos, nos aventuramos a predecir que no encontrará resistencia alguna en las legislaturas locales, como que al establecerse la federalidad de determinados impuestos, lo único que se hace es consagrar el statu quo existente.

La Comisión considera saludable recomendar en el dictamen, como lo hace ahora, por mi conducto, que se apruebe la iniciativa del Ejecutivo -adicionada por la propia Comisión, en los términos que ustedes acaban de escuchar - como un primer paso encaminado a conseguir una reforma de fondo a nuestro sistema tributario. La modificación que proponemos, a pesar de tener mayor amplitud que la que sugiere el Ejecutivo, tiene, ciertamente un corto alcance. Pero, así y todo, creemos que permitirá enmarcar en la Constitución, en un futuro más o menos próximo, las bases indispensables para resolver todos los problemas conexos a la necesidad de establecer un régimen tributario uniforme en la República. La reforma de fondo a nuestro sistema fiscal, tendrá que hacerse, delimitando las competencias tributarias de los Estados y la Federación determinando la participación de los Estados en los impuestos federales, así como los arbitrios con que hayan de contar los municipios; reduciendo el número de oficinas exactoras; simplificando, en una palabra, los complejos y viciosos procedimientos en vigor. Estamos seguros de que algún día tendrá que hacerse una reforma de esa naturaleza. Hoy, por hoy, no estamos en aptitud de acometerla, ni recomendarla. De ahí nuestra abstención. De ahí que circunscribamos nuestro dictamen a una adición al artículo 73 constitucional de una fracción, en la que se mencionen como expresamente reservados a la Federación, los siguientes impuestos:



Primero. Los arancelarios. Esta norma la contiene ya la Constitución en su artículo 73, fracción IX. Lo único que proponemos, es agruparla con otras reglas sobre materia tributaria, de que se ocupará la fracción XXIX del propio artículo 73.

Segundo. Sugerimos, después, que sólo el Congreso de la Unión quede facultado para establecer impuestos sobre los recursos naturales que especifican los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, y que son del dominio de la nación: aguas de jurisdicción federal, minerales, petróleo, sal gema, etc.

Tercero. Proponemos en seguida que las actividades de las instituciones bancarias y de las empresas de seguros, queden sometidas exclusivamente al régimen tributario de la Federación. Esta regla no es nueva: se contiene ya en la legislación secundaria. Es más, conviene agregar que, hasta la fecha, los Estados se han abstenido de gravar las actividades de las instituciones de crédito y de seguros.

Cuarto. Lo propio podemos decir, bien que con algunas excepciones que no alteran la existencia de la regla general, con referencia a los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. En el último período de sesiones, esta Legislatura votó la Ley sobre Vías Generales de Comunicación, en la que se establece que las empresas de transportes organizadas al amparo de una concesión federal, estarán exentas de todo género de impuestos locales y municipales.

Si elevamos, pues, a la categoría de preceptos constitucionales las normas de leyes secundarias sobre aguas, minas, petróleo, instituciones de crédito, sociedades de seguros y servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, habremos eliminado, de una vez por todas, las dudas que se presenten en orden a si la facultad que tiene la Federación para legislar sobre las anteriores materias, lleva implícita o no su potestad para organizar, con exclusión de los Estados y municipios, el régimen tributario que les resulte aplicable.

Por último, en el inciso quinto de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional en proyecto, sugerimos se establezca que sólo el Congreso de la Unión está capacitado para decretar impuestos especiales sobre energía eléctrica (esta regla se contiene ya en la fracción X del propio precepto); sobre producción y consumo de tabacos labrados (esto es, se acepta integralmente la iniciativa del Ejecutivo); y sobre cerillos y fósforos, aguamiel, gasolina y explotación forestal. Finalmente, se estatuye que en el rendimiento de esas contribuciones



especiales, participarán las entidades de la Unión en la proporción que la ley determine.  
(Aplausos)

- El C. Velarde Adán: Nada más para una aclaración al licenciado, y es la siguiente: ¿Por qué la Comisión considera únicamente al aguamiel y los productos de su fermentación, es decir, en otras palabras, la única bebida que propone se grave en una forma uniforme es el pulque?

- El C. Hernández Delgado José: El dictamen de la Comisión - como creo haberlo apuntado en la exposición anterior, si bien tal vez no desarrollé esta idea en forma adecuada - es un dictamen de circunstancias, que trata simplemente de normalizar, desde un punto de vista constitucional, la situación existente. Nosotros entendemos que la meta final - a la que tendrá que llegarse al hacerse una reforma de fondo sobre nuestro sistema tributario -, habrá de ser en el sentido de estatuir que todos los impuestos sobre el comercio y la industria, están reservados exclusivamente a la Federación; sin perjuicio de acompañar esta norma de una serie de reglas sobre participación a los Estados, en el producto de esos impuestos. La Comisión hubiera querido incluir entre los impuestos especiales reservados a la Federación, no sólo el aguamiel y productos de su fermentación, sino también la cerveza, los alcoholes, azúcares y mieles incristalizables, hilados y tejidos; en fin, a todos los otros productos que enumera la Ley de Ingresos de la Federación, al mencionar las contribuciones al comercio y a la industria. Pero encontramos que, en esta materia, los acuerdos que la Secretaría de Hacienda se ha esforzado por celebrar, con encomiable sentido que jamás se exaltarán suficientemente, con los Estados, no han llegado a un punto de madurez tal, que hagan posible, actualmente, aumentar la enumeración de los impuestos reservados de modo exclusivo a la Federación. Por ello, nos vimos obligados a adoptar un criterio casuístico y a mencionar los impuestos sobre producción y consumo de tabacos labrados, cerillos, fósforos, aguamiel y explotación forestal; tomando en cuenta que, tratándose de todas esas contribuciones, existen ya arreglos entre la Federación y los Estados, a virtud de los cuales se fija la participación correspondiente a éstos en los impuestos federales, a cambio de la renuncia que los mismos Estados han hecho de su facultad tributaria. Más como en lo que mira especialmente a los impuestos sobre alcoholes, cervezas, azúcares y mieles incristalizables, hilados y tejidos y otras contribuciones al comercio y a la industria que en este momento se me escapan, conceptúo que, a menos de desequilibrar seriamente las finanzas de los Estados, no resulta aconsejable la adición de la reforma a debate. La Comisión hubiera requerido usar una fórmula general suficientemente comprensiva, y decir: se reserva a la Federación todos los impuestos que graven al comercio y a la industria; pero no creyó oportuno adoptar ese criterio, ante el peligro de privar a los





Estados del producto de las contribuciones indispensables para el sostenimiento de sus servicios públicos. Será necesario, pues, que la Secretaría de Hacienda continúe esforzándose empeñosamente -como lo ha venido haciendo hasta la fecha - por celebrar acuerdos con los Estados respecto a ese otro grupo de impuestos. Tengo entendido que van ya muy aventajadas las pláticas encaminadas a ese fin. Me parece que, tratándose especialmente de impuestos sobre cerveza, ya existe en principio un acuerdo. La Comisión considera que es conveniente, que es útil, que es recomendable, que todos los impuestos al comercio y a la industria sean federales. Es más, en un aspecto estrictamente constitucional y con una interpretación pareja a la que la Corte ha dado a diversos preceptos, tal vez habríamos llegado a la conclusión -que acaso parecerá osada -, de que las facultades que al Congreso de la Unión concede la Constitución para dictar normas de obligatoria observancia en toda la República en materia de comercio, implícitamente lo autorizan para someter a un régimen tributario uniforme las actividades mercantiles e industriales; esto es, que los Estados carecen de derecho para exigir contribuciones al comercio y a la industria. Pero -repito- nos pareció de tal manera peligrosa la anterior conclusión, desde el punto de vista del equilibrio que debe existir entre los ingresos y los egresos de los Estados, que preferimos mejor abstenernos de recomendarla.

Si el señor doctor Velarde, o algún otro ciudadano diputado, desea mayores aclaraciones, gustoso trataré de proporcionarlas.

- El C. Velarde Adán: Pido la palabra.

- El C. Presidente: Tiene usted la palabra.

- El C. Velarde Adán: Mi finalidad, al pedir a usted esa aclaración, es la siguiente: yo juzgo que una de las formas racionales para emprender una campaña antialcohólica, es uniformar los impuestos; y dentro de las bebidas, las que mayores perjuicios provocan, son las bebidas destiladas. De manera que yo me permitiría sugerir a esta Asamblea se añadiera esta fracción y se dijera: "Aguamiel, productos de su fermentación y bebidas destiladas, tales como los mezcales, aguardientes, etc..."

- El C. Hernández Delgado José: ¿Me permite el señor doctor Velarde que le haga una aclaración, con autorización de la Presidencia? Señor doctor: repito que tratándose de la industria alcoholera, tal vez ocasionaríamos un grave desequilibrio a los erarios locales, al incluirla, en un orden tributario, entre las que puede gravar exclusivamente la Federación. La Comisión reconoce los nobilísimos propósitos que usted persigue, al proponer se adicione la iniciativa del Ejecutivo, modificada por el dictamen de la Comisión, con el



impuesto sobre alcoholes. Nosotros mismos pensamos que un medio eficaz para combatir el alcoholismo, sería reservar el impuesto a la Federación, con exclusión de los Estados. Todavía más: en nuestro primitivo texto de dictamen proponíamos, no la federalización del impuesto sobre alcoholes, sino que fuera federal la contribución a los expendios de bebidas alcohólicas. Pero, reflexionamos después de que, en la actual situación, se correría el riesgo de trastornar, en forma un tanto cuanto festinada, una fuente de ingresos de los fiscos locales; y por ello modificamos el tenor de nuestro dictamen.

Entendemos que una política fiscal no debe de estar orientada únicamente a fines de percepción de los ingresos indispensables para proveer al sostenimiento de los servicios públicos -por más que ésta debe ser su finalidad esencial -, sino, en forma secundaria, a conseguir otros objetivos de orden social; y entre ellos, el muy laudable de combatir el alcoholismo. Recordamos, asimismo, que el artículo 117 constitucional estatuye que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, dictarán las medidas indispensables para combatir el alcoholismo; y pensamos que si se reservara a la Federación la facultad tributaria sobre la industria alcohólica, se estaría en aptitud de coadyuvar eficazmente en esa campaña social. Más, temeroso de privar, sin una previa y detenida meditación y sin conocimiento de cifras estadísticas, a los Estados, de los ingresos que necesitan para proveer a sus servicios públicos, abandonamos nuestro propósito inicial.

Quiero hacer notar al señor doctor Velarde, en lo personal, y a la Asamblea, en lo general, que la condición económica de los gobiernos locales dista mucho de ser halagadora. La Federación se ha hipertrofiado en materia tributaria. Legal o ilegalmente (a mi entender, con facultades constitucionales) ha venido acaparando casi todos los impuestos. El único impuesto prácticamente reservado a los Estados, es el predial; y el producto de ese impuesto ha disminuido considerablemente a consecuencia de las dotaciones ejidales. Por ello, han tenido que recurrir a un aumento en el impuesto de patente, y, dentro de él, al que grava las bebidas alcohólicas.

En tales circunstancias, insisto en los puntos de vista que se sostienen en el dictamen, y pido a la Asamblea se sirva aprobarlo en los términos en que la Comisión lo presentó. (Aplausos).

- El C. Velarde Adán: Yo me permito hacer la siguiente aclaración: creo que en materia de impuestos, la misma economía de los Estados no se resentiría, supuesto que la Federación les daría una participación en esa materia, y es de capital importancia porque



las bebidas justamente más dañinas, son las destiladas, y quedaría circunscrito nada más en la forma por mí propuesta. Así es que insisto en mi proposición.

- El C. secretario Velarde Adán: La Presidencia, por el conducto de la Secretaría, consulta si se considera suficientemente discutido el asunto. Sí se considera. Se procede a recoger la votación nominal. Por la afirmativa.

- El C. secretario Viñals León: Por la negativa.

(Votación)

- El C. secretario Velarde Adán: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la afirmativa?

- El C. secretario Viñals León: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la negativa? Se procede a recoger la votación de la mesa.

(Votación)

- El C. secretario Velarde Adán: Por unanimidad de votos fue aprobado el Proyecto de Decreto. Pasa al senado para los efectos de ley.

#### **IV. MINUTA**

CAMARA REVISORA: SENADORES  
MINUTA  
México, D.F., a 31 de Agosto de 1940.

La Cámara de Diputados remite el proyecto de decreto que reforma las fracciones IX, X, XXIX y XXX del artículo 73, y las fracciones VIII y IX del 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dice:

PROYECTO DE DECRETO.

"Artículo único. Se modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

---

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
DE 5 DE FEBRERO DE 1917  
(COMPILACIÓN CRONOLÓGICA DE SUS MODIFICACIONES Y PROCESOS LEGISLATIVOS)



"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"IX. Para impedir que en el comercio de Estado se establezcan restricciones.

"X. Para legislar en toda la República sobre minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.

"XIX. Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior.

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.

"3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

"4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica.

"b) Producción y consumo de tabacos labrados.

"c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

"d) Cerillos y fósforos

"e) Aguamiel y productos de su fermentación.



"f) Explotación forestal.

"Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica "XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

...

"VIII. Emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del Territorio Nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

"IX. Gravar en ningún caso la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

"Transitorio:

"Único. La presente reforma entrará en vigor al tercer día siguiente al de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

## **V. DICTAMEN / REVISORA**

DICTAMEN

México, D.F., a 31 de Agosto de 1940.

Se pregunta a la Asamblea si por tratarse de un asunto de urgente resolución, se le dispensan los trámites.



- Dispensados.

## **VI. DISCUSIÓN / REVISORA**

### DISCUSION

México, D.F., a 31 de Agosto de 1940.

Esta a discusión en lo general.

No habiéndola, en votación nominal se pregunta a la Asamblea si se aprueba.

-Se procede a recoger la votación. Por la afirmativa.

El C. Secretario Flores Bartolo: Por la negativa.

(votación)

El C. Secretario Angulo: Aprobado en lo general por unanimidad.

Esta a discusión en lo particular el proyecto. Se consulta a la Asamblea, en votación económica, si por no haber ningún artículo objetado, se efectúa al votación nominal en un solo acto. En votación económica se pregunta a la Asamblea si ha lugar a votar.- Ha lugar.- Se procede a recoger la votación nominal. Por la afirmativa.

El C. Secretario Flores Bartolo: Por la negativa.

(votación)

El C. Secretario Angulo: Aprobado por unanimidad. Para los efectos constitucionales pasa a las Legislaturas de los Estados.

## **VII. DECLARATORIA**

### DECLARATORIA

México, D.F., a 25 de Septiembre de 1942.

"Honorable Asamblea:



"Para su estudio y dictamen fue turnada a la suscrita 1a. Comisión de Puntos Constitucionales la minuta proyecto de declaratoria aprobada el día 11 de los corrientes por el Senado de la República y relativas a las reformas a las fracciones IX, X, XXIX, y XXX del artículo 73, y VIII Y IX del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La reforma aludida fue estudiada ya por esta Cámara de Diputados y aprobada en los términos en que la sesión celebrada el 28 de agosto de 1940. La H. Cámara de Senadores, después del estudio correspondiente, la aprobó y turnó a las legislaturas de los Estados, las que, en su mayoría, manifestaron su aquiescencia a las reformas propuestas.

"En atención a lo anterior, esta Comisión estima que sólo resta declarar reformada las fracciones IX, X, XXIX y XXX del artículo 73, y VIII y IX del artículo 117 de la Constitución Federal, y someter vuestra consideración el siguiente proyecto de declaratoria:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución y previa la aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas de los Estados, declara reformados los artículos 73 en sus fracciones IX, X, XXIX, y XXX, y 117 en sus fracciones VIII y IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que queden como sigue:

"Artículo único. Se modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

"X. Para legislar en toda la República sobre minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica: para establecer el Banco de Emisión Unico, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería de hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos



que fijen las disposiciones que fijen las disposiciones reglamentarias. XXIX. Para establecer contribuciones:

"1o. Sobre el comercio exterior.

"2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.

"3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

"4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica.

"b) producción y consumo de tabacos labrados.

"c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

"d) Cerillos y fósforos.

"c) Aguamiel y productos de su fermentación.

"f) Explotación Forestal.

"Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proposición que la ley secundaria federal determine las Legislaturas fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica"

"XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

"Artículo 117, Los Estados no pueden, en ningún caso:





"VIII Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

"IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

"Transitorio.

"Unico. La presente ley entrará en vigor el día 1o. del mes siguiente al que sea publicada en el "Diario de la Federación.

"Sala de Comisiones de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. - México, D.F., a 25 de septiembre de 1942. - Alberto Trueba Urbina, - José Alfaro Pérez. - Manuel Rueda Magro".

Se pregunta a la Asamblea si se dispensan los trámites. Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Dispensados. Está a discusión. No habiendo quien haga uso de la palabra, se reserva para su votación nominal.

Se procede a recoger la votación nominal de los tres dictámenes sobre la declaratorias que acaban de leerse. Por la afirmativa.

- El C. secretario Gutiérrez Roldán Emilio: Por la negativa. (Votación).

- El C. secretario Márquez Ricaño Luis: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la afirmativa?

- El C. secretario Gutiérrez Roldán Emilio: ¿Falta algún ciudadano diputado de votar por la negativa? Se procede a recoger la votación de la Mesa. (Votación).

- El C. secretario Márquez Ricaño Luis: Las declaratorias de reformas a la Constitución fueron aprobadas por unanimidad de noventa votos. Pasan al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.