

ANEXO II

SEGUNDA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL (EXTRACTOS)

CONVOCATORIA DIRIGIDA POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LOS SEÑORES GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y TERRITORIOS Y JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL³⁹

Cuando, en agosto de 1925, como una de las partes cardinales del programa hacendario en aquella época definido y comenzado a ejecutar, se reunió en esta ciudad, convocada por la Secretaría de Hacienda, la Primera Convención Nacional Fiscal, el gobierno del centro y los de los estados dieron una elocuente demostración del interés con que consideraban los problemas fiscales del país, y la importancia que concedían, para el desarrollo económico de la República, a una adecuada solución de dichos problemas.

La convocatoria respectiva concretaba esencialmente los propósitos de esa asamblea inicial —cuya realización debería ser continuada por otras asambleas similares posteriores— en estos puntos: establecer un plan nacional de arbitrios, uniformar el sistema fiscal en toda la República, delimitar la competencia de la Federación y de los estados en materia de impuestos, disminuir los gastos de recaudación y administración, simplificar los sistemas, corregir las corruptelas, aumentar el producto de los impuestos, y hacer más equitativa su distribución entre los causantes.

La Primera Convención Nacional Fiscal trabajó con singular actividad y notoria eficiencia, ya que, en sólo doce días de labor, llegó a

³⁹ SHCP, *Segunda Convención Nacional Fiscal, Memoria*, México, SHCP, 1947, t. I.

aprobar una serie de conclusiones que abarcaban, en sus aspectos principales, las cuestiones que le fueron sometidas. Como algunas de esas conclusiones imponían la necesidad de adicionar el artículo 74 y reformar los artículos 118 y 131 de la Constitución vigente, la Secretaría de Hacienda, en las postrimerías del año 1926, envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa debidamente fundamentada con el proyecto de adición y reformas constitucionales que delimitaran los campos de imposición del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, y permitiera implantar el régimen de tal delimitación. La suerte de las otras conclusiones de la Convención quedó dependiendo, naturalmente, de la voluntad de las entidades que en ella estuvieron representadas.

Cuatro años más tarde, de conformidad con una resolución de la misma asamblea, debió haberse reunido la Segunda Convención Fiscal que revisara los resultados obtenidos de los acuerdos dictados por la Primera y que, sobre la base de la experiencia adquirida, precisara orientaciones y conceptos y fuera apuntando las soluciones definitivas de los problemas que, en muchos casos, apenas habían podido ser planteados. Ahora bien, como la iniciativa de reformas constitucionales no ha sido aún considerada ni siquiera por la Cámara de Diputados, y la Convención no se ha verificado todavía, a pesar de haber corrido ya con demasiado exceso el plazo fijado para su celebración; y como la continuada demora de tal asamblea aplazaría lamentablemente, de modo indefinido, la solución de diversos problemas que afectan directamente a la economía nacional, la Secretaría de Hacienda —en prosecución del programa arriba mencionado— considera de su deber convocar, con la mayoría brevedad posible, a la Segunda Convención Nacional Fiscal. A efecto, y con fin de que los gobiernos locales puedan disponer del tiempo necesario para estudiar las cuestiones propuestas ahora por esta Secretaría y formular las que, por su parte, deseen ellos someter a las deliberaciones de la Convención se han señalado, como fechas de apertura y de clausura de la misma, las del 10 y 20 de agosto próximo.

De conformidad, pues, con lo anteriormente expuesto, la Secretaría de Hacienda se permite descomponer el presente problema general de la República, en materia de imposición, en las cuestiones concretas que, con el objeto de que sean debatidas y resueltas por la Segunda Convención Nacional Fiscal, enuncia como sigue:

I. Revisión de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal.

II. Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los estados y de los municipios.

III. Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.

IV. Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

Cada uno de los gobiernos locales, a su vez, podrá hacer todas las proposiciones con que estime pertinente complementar el cuadro anterior. La Secretaría de Hacienda espera que, para facilitar y hacer más fructuosas las discusiones relativas en el seno de la asamblea, los nuevos temas propuestos por dichos gobiernos le sean comunicados, a más tardar, el 15 de junio próximo, con el fin de poderlos dar a conocer, oportunamente, a todas las partes interesadas. Es también recomendable que los estudios de los mismos gobiernos sobre las cuestiones concretas pre-insertas, sean enviados antes del 15 de julio, para que esta Secretaría procure coordinar los diferentes puntos de vista y que las conclusiones relativas que presente ante la asamblea, procedan, en lo posible, de tal intento de coordinación. La Secretaría de Hacienda se ha permitido señalar esas fechas para el envío de los trabajos de cooperación de los gobiernos locales, atendiendo a la conveniencia de que la Segunda Convención Nacional Fiscal no pierda el tiempo en debates innecesariamente prolongados y, menos aún, estériles; sino que, muy al contrario, esté capacitada para hacer cristalizar sus labores, por una adecuada preparación, en prontas y satisfactorias soluciones de los más graves problemas que, en el orden fiscal, estorban el desarrollo económico de la Nación.

Resumiendo:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por acuerdo del C. presidente de la República, convoca a los gobiernos de los estados y de los territorios y al Departamento del Distrito Federal, a la Segunda Convención Nacional Fiscal, que tendrá verificativo en la ciudad de México durante el lapso del 10 al 20 de agosto del corriente año, para estudiar y resolver las cuestiones antes enunciadas y las que los gobiernos locales tengan a bien proponer.

Los gobiernos que acepten esta invitación deberán concurrir a la asamblea por medio de delegados con poderes bastantes para representarlos. La Secretaría de Hacienda no les limita, en manera alguna, la facultad de nombrar dichos delegados, pero les agradecerá, para el mejor éxito de las labores de la asamblea, que confieran su representación a personas que conozcan suficientemente las cuestiones que van a ser discutidas. Cada estado podrá designar hasta dos delegados; pero, tanto en las discusiones como en las votaciones, cada delegación será considerada como una unidad.

Se recibirán sugerencias sobre temas que deban ser agregados al programa propuesto por esta Secretaría, hasta el 15 de junio próximo. Los estudios sobre las cuestiones concretas contenidas en ese programa deberán ser enviados, a más tardar, el 15 de julio, y se ruega que tales estudios presenten puntos de vista generales y estén redactados en forma clara y concisa, a reserva de que las delegaciones responsables los detallen y amplíen ante la asamblea.

El registro de credenciales se hará en los días del 25 al 30 de julio ante la Comisión Organizadora, o sea el Departamento Técnico Fiscal de esta Secretaría.

El 5 de agosto o, a más tardar, el 7 del propio mes —si para la fecha primeramente citada no estuviere aún acreditada la totalidad de las delegaciones— se celebrará una junta previa que se encargará de formar el programa definitivo de labores de la asamblea, mediante la selección de todas las cuestiones propuestas y el reglamento que encauce dichas labores, y de designar las comisiones y subcomisiones que, al efecto, sean requeridas.

La Secretaría de Hacienda confía en que los gobiernos de los estados sabrán apreciar con toda amplitud los sanos propósitos que persigue el gobierno federal, procurando el acuerdo, entre las diversas entidades interesadas, en una materia que tan trascendental influencia ejerce en el desarrollo económico del país.

El suscrito, personalmente, está seguro de la buena acogida que depare a esta invitación el patriotismo de todos los ciudadanos gobernadores de los estados y los territorios y jefe del Departamento del Distrito Federal.

México, D.F., a 11 de mayo de 1932.

El secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani.- Firmado.

COMISIÓN DE CONCURRENCIA Y REFORMAS
CONSTITUCIONALES

Dictamen de la Comisión

La Comisión que suscribe, tanto por la premura del tiempo de que dispuso para redactar sus conclusiones, como por la circunstancia de que su labor se concreta a coordinar y extractar las resoluciones aprobadas por la Segunda Convención Nacional Fiscal, que por su naturaleza deben traducirse en una modificación a las disposiciones constitucionales relativas, se abstiene de entrar en consideraciones prolijas para fundar su opinión.

La propia Comisión quiere, sí, hacer hincapié en la necesidad de que la Constitución Política de la República se modifique a manera de consagrar, mediante la inclusión de disposiciones expresas sobre delimitación de facultades de la Federación, de los estados y de los municipios en materia de imposición, la organización tributaria del país.

Considerando que la obra de coordinación iniciada por la Primera Convención Nacional Fiscal y proseguida con tanto éxito por esta segunda asamblea no puede considerarse terminada, por una parte, y por otra que no debe dejarse su prosecución al arbitrio de una autoridad, sino establecerse y encauzarse como régimen permanente de organización fiscal del país, sugiere la conveniencia de que se dé vida dentro de nuestro régimen constitucional a la Convención Nacional Fiscal como órgano de coordinación y consulta en materia fiscal, tanto para la Federación como para los estados.

La Comisión resume su labor presentando a la consideración de la H. Asamblea las conclusiones que en seguida se expresan y que fundará verbalmente en los casos en que así se solicite:

Primera:

Dése vida dentro de nuestro régimen constitucional a la Convención Nacional Fiscal como organismo de coordinación y consulta obligatorias en materia impositiva, tanto para la Federación como para los estados, precisando al efecto:

- a) Su integración.
- b) Su funcionamiento.
- c) Sus facultades.
- d) La periodicidad de sus reuniones.

- e) Las autoridades capacitadas para convocarla.
- f) El carácter de sus decisiones.
- g) Sus relaciones con los Poderes de los estados y los de la Federación.
- h) Las atribuciones e integración de su Comisión Permanente.

Segunda:

A. LEGISLACIÓN

Reconózcase como principio fundamental la necesidad de que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debe estar gravado por dos o más impuestos, tasas o derechos: tiéndase, en consecuencia, a que cada fuente de imposición reporte un solo gravamen establecido por la autoridad a quien sea más conveniente atribuirle esa facultad, de acuerdo con la delimitación de jurisdicciones establecida en la conclusión tercera.

En los casos en que sea preciso reconocer la facultad de intervención en el establecimiento de un impuesto a dos o más entidades, establézcase como procedimiento forzoso para la expedición de esas leyes el acuerdo previo entre tales entidades.

B. DETERMINACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y RECAUDACIÓN

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

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

Tercera:

Proyéctese la delimitación de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de los impuestos conforme a las bases siguientes:

I. Reconózcase como base de la tributación local la imposición territorial en todos sus aspectos y establézcase, en consecuencia, que la Federación no podrá establecer ni percibir gravámenes sobre esa fuente ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales.

II. Conságrese el principio de que los estados tienen derecho de gravar con el impuesto a la propiedad territorial todos los bienes inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción con las solas excepciones que a continuación se indican:

a) Los bienes del dominio público o de uso común y los destinados a servicios públicos que conforme a las leyes pertenezcan a la Federación o a los municipios.

b) Los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía de las vías generales de comunicación que indispensablemente lo requieran (siempre que esos terrenos no sean materia de explotación agrícola o comercial diversas de la propia y natural de la empresa de que se trate).

c) Las propiedades de la beneficencia pública o privada en los casos en que las autoridades locales así lo acuerden.

III. Establézcase el impuesto predial rústico sobre la tierra desnuda de mejoras y reconózcase el derecho de los estados a cobrar impuesto predial sobre las tierras en donde se encuentren o exploten las substancias a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, en la inteligencia de que para los efectos del gravamen sólo deberá tenerse en cuenta el valor o la rentabilidad de tales bienes atendiendo a su aprovechamiento superficial.

IV. Atribúyase privativamente a las entidades locales la imposición y el aprovechamiento de los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción, en los casos en que esa imposición sea justificable de acuerdo con las resoluciones aprobadas por la asamblea.

V. Conságrese el derecho exclusivo de las propias entidades locales para establecer y percibir tasas y derechos sobre servicios locales o municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia.

VI. Confiérase facultad privativa a la Federación para el establecimiento de los siguientes impuestos, tasas y derechos:

- a) Sobre el comercio exterior.
- b) Sobre la renta (*income tax*).

c) Sobre la producción o explotación de los recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la nación de acuerdo con el artículo 27 constitucional.

d) Sobre la industria, cuando ésta requiera formas especiales de imposición de conformidad con las conclusiones relativas aprobadas por esta asamblea.

e) Sobre servicios públicos y concesiones federales.

VII. Dése facultad a los estados para legislar de común acuerdo en materia de herencias, legados y donaciones, reconociendo la intervención de la Federación en la determinación de las tarifas y bases generales de la legislación; y precítese que la participación que a la Federación corresponde en el rendimiento del impuesto deberá ser uniforme en cuanto a su cuota en toda la República y que deberá recaudarse directamente de los causantes o por conducto de las entidades locales, tomando, en todo caso, como base las liquidaciones practicadas por las propias autoridades locales.

VIII. Sométase la imposición al comercio y a la industria a las bases siguientes:

a) la legislación se expedirá y modificará por el H. Congreso de la Unión a iniciativa que presentarán de común acuerdo la Federación y la mayoría de los estados.

b) La determinación del impuesto se hará por juntas mixtas en las que ambas autoridades (Federación y estados) estén representadas.

c) La recaudación corresponderá a los estados.

d) El rendimiento se repartirá entre la Federación, los estados y municipios en la proporción que las autoridades federales y locales acuerden y en relación con el rendimiento de los impuestos que actualmente tienen establecidos cada uno de ellos sobre esas actividades.

IX. Conságrese el derecho de los estados y municipios a participar en el rendimiento de los impuestos que la Federación establezca de acuerdo con los puntos b), c) y d) de la cláusula VI.

X. Salvo el caso excepcional del estado de Yucatán, y con el carácter transitorio que al mismo, debe reconocerse, proscribbase absolutamente por parte de la Federación y de los estados la imposición sobre productos agropecuarios.

Cuarta:

Insístase en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal para la mejor organización fiscal del país, y recomiéndese a la

Secretaría de Hacienda la tendencia a derogarla, reduciéndola dentro de los límites que le vayan permitiendo las necesidades presupuestales de la Federación.

Quinta:

Reconózcase como régimen transitorio de organización fiscal del país —mientras es posible la implantación definitiva del que se sugiere— el que ha sido recomendado y aprobado como tal por la Asamblea al estudiar en particular los diversos problemas que se sometieron a su consideración y encomiéndose a la Comisión Permanente de esta Convención la redacción de los proyectos legislativos necesarios para implantar desde luego ese régimen transitorio.

Sexta:

Encomiéndose a la Comisión Permanente de esta Convención la redacción del proyecto de reformas constitucionales que se requieran para consagrar la delimitación de facultades que se recomienda, así como la incorporación a nuestro régimen constitucional de la Convención Nacional Fiscal.