

V. DE 1910 A 1917.
DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA
A LA CONSTITUCIÓN DE QUERÉTARO

Para algunos autores la Constitución de 1917 estableció las bases del sistema tributario actual, de tal manera, que en la opinión de Martínez Vera la justicia tributaria fue una de las principales preocupaciones de los gobiernos posrevolucionarios.¹²⁰ Disentimos de su opinión, porque si hubiese sido así el juicio de amparo en materia fiscal no hubiese tenido un desarrollo tan tardío. Durante la época preconstitucional, el presidente tuvo todas las atribuciones para legislar en materia económica, pero con la nueva Constitución de 1917 esta facultad pasaba al Congreso de la Unión, aunque fue letra muerta, ya que durante el largo periodo que gobernó el Partido Revolucionario Institucional se caracterizó por un presidencialismo con tintes de dictadura, algunos autores destacan que el presidente era un líder nepotista, un caudillo civil, político y militar. El presidencialismo era la expresión del poder personal, que tuvo crisis, sin embargo se robusteció como institución.¹²¹

El gobierno legítimo de Francisco I. Madero estableció el impuesto al timbre, y posteriormente, con el ascenso al poder de Victoriano Huerta este impuesto se incrementó. El gobierno de

¹²⁰ Martínez Vera, Rogelio, “Análisis jurídico”..., *cit.*, p. 56.

¹²¹ Pérez-Ayala, R., *Política personal y vacío de poder, el presidencialismo mexicano*, México, PAC Editores, 1983, p. 43. En esta misma corriente de pensamiento encontramos a Meyer, Lorenzo, “Las presidencias fuertes: el caso de la mexicana”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 13, 1992, p. 55; Sartori, cuando estudia el caso mexicano, indica que el Partido Revolucionario Institucional se refiere a un partido hegemónico pragmático. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos I*, Madrid, Alianza Universidad, 1972, pp. 281 y ss.

Huerta estuvo respaldado por la alta burguesía mexicana, entre la que destacaban los banqueros, grandes industriales, grandes comerciantes, el alto clero y el ejército federal; mientras que el destituido presidente Francisco I. Madero era apoyado por campesinos, obreros, mineros, pequeños agricultores e intelectuales de la clase media. Además, los gobernadores legítimos de los estados, que no estaban de acuerdo con el gobierno huertista fueron destituidos o depuestos por gobernadores militares.¹²² La decena trágica marcó una serie de asesinatos que quedaron impunes a los ojos de los pobladores.

Con la llegada de la Revolución mexicana que significó una vuelta de timón en la política mexicana, siguió conservando el sistema tributario anterior, destacando en primer lugar los impuestos indirectos establecidos para el comercio exterior y los impuestos alcabalariorios,¹²³ de los cuales se percibía baja recaudación. El gobierno postrevolucionario sostenía mayor participación del Estado en las actividades económicas, evitando con ello el liberalismo a ultranza. Además comenzó a verse al petróleo como una fuente importante de financiación para el gobierno mexicano y se generaron nuevos impuestos al petróleo,¹²⁴ generándose hasta nuestros días la petrolización del sistema tributario mexicano. Después de la Revolución, Venustiano Carranza¹²⁵ tuvo una administración centralizada de los recursos económicos y creó la Secretaría de Hacienda con la finalidad de ampliarla conforme iba extendiéndose el territorio ocupado.¹²⁶ Durante el movimiento revolucionario, los impuestos fueron una importante

¹²² Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución mexicana. La etapa constitucionalista y la lucha de facciones*, México, FCE, 2007, pp. 15-23.

¹²³ Martínez Vera, Rogelio, "Análisis jurídico"... , *cit.*, p. 56.

¹²⁴ Uhthoff López, Luz María, *op. cit.*, p. 289.

¹²⁵ A principios de 1917, el gobierno de Carranza tenía un déficit fiscal alrededor de 75 millones de pesos. La Secretaría de Guerra ocupaba el 70% del gasto público, y a los empleados públicos se les pagaba la mitad de sus ingresos. *Ibidem*, p. 300.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 291.

fuente de financiación. En la frontera norte se comenzó a gravar al ganado, sin embargo, los impuestos sobre el petróleo fueron la plataforma del carrancismo. Con la llegada de la Revolución, los extranjeros comenzaron a pagar impuestos.¹²⁷ El 20 de junio de 1914 entró en vigor el Impuesto Especial del Timbre sobre el Petróleo Crudo, “a razón de sesenta centavos por tonelada”. El petróleo crudo de consumo nacional y de exportación estaba sujeto a este gravamen, además, posteriormente el 21 de julio del mismo año se estableció el derecho de barra sobre el petróleo crudo a 10 centavos por tonelada.¹²⁸ Aquí comienza una nueva era en la imposición mexicana, pues se da inicio a la reglamentación y tributación de la explotación de hidrocarburos, cuya atribución le competía de origen al legislativo federal. Y con el paso del tiempo, la imposición a los hidrocarburos llegaría a ser la fuente más importante de ingresos tributarios en México. En este contexto, Venustiano Carranza, en uso de sus facultades extraordinarias, presentó un Decreto que contenía el Proyecto de Ley para los Impuestos que deben Gravar al Petróleo Crudo de Producción Nacional y Refinado en el País, el cual derogaba la ley del 6 de junio de 1887, la cual exentaba de impuestos a la industria petrolera. Atrás de la legislación se encontraban estudios realizados por diversos ingenieros, así el ingeniero Julio Baz realizó el estudio: “Fundamentos del proyecto de Ley de Impuestos. Consumo interior y exportación”; y el ingeniero Joaquín Santaella presentó el estudio: “El impuesto petrolero, bases fundamentales”.¹²⁹ Dichos estudios fueron la plataforma para la discusión del artículo 27 de la nueva Constitución, donde se reivindicaba a favor de la nación los derechos del subsuelo. La recuperación del dominio público del subsuelo permitió mayor intervención fiscal y reglamentaria del Estado.¹³⁰ En dicho momento histórico el gobierno carrancista no se oponía al capital extranjero ni a la libre empresa, sin

¹²⁷ *Ibidem*, p. 295.

¹²⁸ *Idem*.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 297.

¹³⁰ *Idem*.

embargo, debían sujetarse a la legislación mexicana. Los nuevos impuestos recaían sobre las empresas exportadoras de petróleo El Águila, Huasteca y Transcontinental, entre otras; las cuales tuvieron una fuerte resistencia al establecimiento de estos nuevos gravámenes, y algunas de ellas pagaron el impuesto en concepto de depósito bajo protesta. No obstante, se ha documentado que durante la Revolución la recaudación por ingresos tributarios al hidrocarburo se cuadruplicó.¹³¹ Otra variante que aquejó en aquella época fue la distribución de competencias fiscales entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, que ya traía una carga histórica desde temprana edad de la era independiente. Sin embargo, aquí el tono cambió debido a la pugna por gravar el mismo objeto imponible: “el petróleo”, de modo que Carranza debió emitir un decreto y posteriormente ratificarlo el 2 de noviembre de 1915, comunicando a los gobernadores que carecían de facultades para imponer toda clase de contribuciones al hidrocarburo.¹³²

¹³¹ Brown, Jonathan C., *Petróleo y revolución en México*, México, Siglo XXI, 1998, p. 251.

¹³² Un ejemplo de esta situación es referenciado por Uthhoff al ilustrar el caso de Coahuila, “pues el gobernador de Coahuila y comandante militar exigió a la compañía El Águila los derechos para permitir la descarga de un carro de mercancías, la compañía solicitó la devolución del depósito, sin embargo, el gobernador sostuvo... ‘siendo dicha compañía una de las que jamás ha pagado las contribuciones que debería, y que por otra parte, reclamando las necesidades del Erario una equitativa distribución de los impuestos, al Ejecutivo a mi cargo no le es posible eximirlo de lo que pretende’” (Archivo General de la Nación, Gobernación, Periodo Revolucionario, vol. 31, exp. 31). Uthhoff López, Luz María, *op. cit.*, p. 299.