



Sergio Miranda Pacheco

“La hacienda municipal del Distrito Federal
Historia mínima de un conflicto secular, 1824-1929”

p. 267-304

Nación y municipio en México, siglos XIX y XX

Sergio Miranda Pacheco (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas

2012

400 p.

Mapas, gráficas y cuadros

(Serie Moderna y Contemporánea 59)

ISBN 978-607-02-3502-3

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



La hacienda municipal del Distrito Federal Historia mínima de un conflicto secular, 1824-1929

Sergio Miranda Pacheco

Instituto de Investigaciones Históricas
Universidad Nacional Autónoma de México

El estudio histórico de la hacienda de los municipios mexicanos tiene su importancia en que permite comprender las particularidades y caracteres generales del proceso de formación de la hacienda pública, pues en el ámbito hacendario, como en otros tantos, los municipios han sido los receptores —y en contadas ocasiones los iniciadores— de acciones y leyes que han configurado al estado nacional.

Precisamente, una de las interpretaciones más aceptadas de la historia de la formación del estado mexicano señala que éste se consolidó y ensanchó su poder y autoridad debilitando y absorbiendo las facultades y recursos de las localidades organizadas y representadas en los municipios. En este sentido, la formación y accidentada trayectoria de la hacienda municipal es interpretada como reflejo del fenómeno de centralización y debilitamiento de las autonomías locales que acompañó al proceso de formación del Estado nacional. Si bien varios de los trabajos incluidos en este libro muestran los límites de esta interpretación para algunas regiones y localidades del país, lo cierto es que en el caso del Distrito Federal su historia se ajusta a la tesis del encumbramiento del poder del Estado por encima de los intereses locales.

El presente ensayo analiza los hechos más relevantes que dan concreción histórica al proceso de centralización de las finanzas municipales del Distrito Federal. Abarca un periodo muy amplio de tiempo, 1824-1928, delimitado por la creación del Distrito y la supresión de su régimen municipal de gobierno, el cual en adelante quedó en manos del Ejecutivo federal a través del Departamento del Distrito Federal. A lo largo de este periodo, como veremos, los “[..] sucesivos gobiernos [...] se esforzaron por lograr que la sede del poder político fuera al mismo tiempo el espacio tributario más significativo del país”.¹

Como lo demostraré, tal cometido, iniciado tan pronto se consiguió la independencia, cobró mayor fuerza bajo el Porfiriato, mientras que los primeros gobiernos posrevolucionarios coronaron ese esfuerzo secular federalizando por completo la hacienda local del Distrito con la eliminación de sus municipios y la concentración de su gobierno en manos del presidente de la República, a través de un funcionario subordinado suyo. Haría falta una investigación aparte para profundizar en la demostración de los efectos negativos que la centralización de la hacienda del Distrito tuvo sobre sus instituciones de gobierno, sobre el bienestar social y político de sus habitantes y sobre la dinámica de su crecimiento urbano, sin embargo, éstos aparecerán como telón de fondo de la historia que sigue.

Las finanzas municipales de la nación

En una original investigación sobre la modernización de la hacienda pública contemporánea, Luis Aboites destaca que la hacienda municipal de los estados de la República estaba vinculada estrechamente con el dominio de los recursos productivos, lo cual hizo vulnerables los fondos municipales a los dos grandes intentos de modificación de las formas de apropiación de esos recursos, a saber, la desamortización en el siglo XIX y la reforma agraria en el siglo XX.²

¹Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003, p. 59-60.

²Aboites Aguilar, *op. cit.*, p. 77.

Y en efecto, con la adjudicación de sus propiedades a los arrendatarios, a los vecinos o a los ganadores de las subastas, provocada por la aplicación de las leyes de desamortización, los ayuntamientos del país, aunque con diferente medida en cada estado, vieron perder su patrimonio y con ello parte sustancial de su fuente de ingresos por la vía de propios. Para dimensionar el impacto de esta pérdida, Aboites cita el caso de la hacienda municipal de Puebla, la cual en la primera mitad del siglo XIX obtenía de los propios un 50% de sus ingresos, mientras que para 1890 esta aportación se había reducido a 21%, por lo que su principal fuente de captación fueron los ingresos vía arbitrios (47%), apoyada por la participación en impuestos estatales y federales (20%) en ese mismo año.³

Sin embargo, si bien los ayuntamientos también contaron con la recaudación de los arbitrios para el sostenimiento de sus funciones públicas, esta fuente de ingresos se vio seriamente afectada por la supresión en 1896 de los impuestos a la circulación de mercancías (alcabalas). Aunque no contamos con suficientes datos que nos permitan dimensionar el impacto de esta medida en las finanzas municipales de cada estado, podemos citar el caso de la ciudad de México cuya hacienda obtenía de las alcabalas alrededor de un 40% de sus ingresos entre 1868 y 1896.⁴

Junto con la afectación de sus fuentes tributarias, los ayuntamientos experimentaron también a lo largo del siglo XIX la pérdida de su autonomía política y las facultades para administrar su propia hacienda y crear gravámenes, a la par que se robustecía el poder político de las autoridades intermedias, es decir, de los jefes políticos y los gobernadores de los estados. La importancia nacional de este problema lo expresa el hecho de que uno de los reclamos que unió a las distintas facciones revolucionarias fue el de la libertad política de los municipios, que acabó consagrándose en la Constitución de 1917 en el artículo 115 bajo el precepto de “municipio libre”, con el que se eliminaron las figuras de las autoridades políticas intermedias, y se concedió autonomía política y libertad para administrar su hacienda a los municipios, aunque en los hechos esto no siempre ocurrió así.

³Télez Guerrero y Brito Martínez, citado en Luis Aboites Aguilar, *op. cit.*, p. 80.

⁴Aboites Aguilar, *op. cit.*, p. 80.

Ya en el siglo XX, nos dice Aboites, aumentó la presión sobre las dos fuentes de ingresos fiscales de los municipios, “tanto por el lado de los propios (dada la secuela de la nacionalización del territorio establecida por el artículo 27 de la Constitución de 1917 y del reparto agrario), como por el de los arbitrios (a través de la centralización tributaria).

En resumen, el corolario del debilitamiento fiscal y político que experimentaron los municipios a lo largo del siglo XIX hasta los primeros gobiernos de la Revolución, si bien puede extenderse esto a nuestros días, fue el robustecimiento del Estado como el principal recaudador y el principal poder político de México. De modo que puede decirse que la historia de la hacienda municipal en nuestro país es la historia de la pérdida de su autonomía a causa de la expansión sobre ésta de los poderes de los gobiernos de los Estados y de la expansión sobre éstos de los poderes de la Federación.

La hacienda municipal del Distrito Federal es el ejemplo más emblemático de esta historia de centralización fiscal y dominio político del gobierno federal sobre los ayuntamientos que integraron el Distrito hasta 1928, año en que fueron suprimidos para dar paso al Departamento del Distrito Federal.

La organización territorial y municipal del Distrito Federal

Como se sabe, una vez puesta en vigor el 4 de octubre la Constitución de 1824, los integrantes del Congreso se sumergieron en largos e intensos debates para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 50, fracción XXVIII, que facultaba al Congreso para elegir el lugar de residencia de los supremos poderes de la naciente federación. Como resultado de estos debates se expidió el decreto de 18 de noviembre de 1824 que en su artículo 1º estableció que la ciudad de México sería “el lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación”, cuyo distrito, teniendo como punto central la Plaza Mayor (Zócalo), abarcaría la extensión territorial de un círculo con radio de dos leguas.⁵

⁵Silvio Zavala, *Orígenes del Distrito Federal*, México, Centro de Estudios de Historia de México CONDUMEX, 1992. La legua, medida itineraria, tenía una equivalencia de 4 km y 190 metros. Vid. Cecilio A. Robelo, *Diccionario de pesas y medidas*

Es de destacar que la importancia fiscal que tenía la ciudad de México fue uno de los motivos que llevaron a los diputados del Estado de México a tratar de impedir que ésta se convirtiera en la capital federal, aunque los argumentos que esgrimieron con ese propósito fueron insuficientes, y en momentos faltos de fundamento histórico, lo que no ocurrió con los partidarios de federalizar a la ciudad que sabían perfectamente que las actividades económicas de ésta garantizarían un sustento fiscal adicional a la naciente federación.

La delimitación territorial que entonces fue asignada al Distrito Federal comprendía un área en la que se incluían, además de la ciudad de México, las poblaciones de Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac e Ixtacalco, cada una con su respectivo ayuntamiento.

La delimitación territorial del Distrito Federal tuvo numerosas modificaciones a lo largo del siglo XIX e incluso en las tres primeras décadas del siguiente. Unas veces se redujo, y otras se ensanchó con la incorporación de nuevos municipios o con la división de los ya existentes, de acuerdo a la reorganización política y administrativa que ensayaron los diferentes sistemas de gobierno que tuvo el país en este periodo. No es este el lugar para dar cuenta en detalle de estos cambios, baste decir que para el año de 1903 los municipios del Distrito se redujeron de 21 que eran a 13, conforme a lo dispuesto por la Ley de 26 de marzo de 1903, sobre organización política y municipal del Distrito Federal, y la Ley de 24 de abril de 1903, relativa a la federalización de los impuestos y bienes de los municipios del Distrito Federal. Así, los municipios que tenía el Distrito al comenzar el siglo XX eran: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Guadalupe Hidalgo, Iztapalapa, Mixcoac, Milpa Alta, San Ángel, Tlalpam, Tacuba, Tacubaya, Xochimilco y la ciudad de México. A estas municipalidades se agregarían las de General Anaya (1922), Ixtacalco (1923), Tláhuac (1926) y la Magdalena Contreras (1927).⁶

mexicanas antiguas y modernas, y de su conversión para uso de los comerciantes y de las familias, edición facsimilar de la de 1908, México, CIESAS, 1995.

⁶ Las sucesivas modificaciones de la jurisdicción territorial del Distrito Federal entre 1824 y 1928 pueden verse en mi libro *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, México, SONER/UNÍOS/FP, 1998, p. 78-84.

El régimen fiscal y político del Distrito Federal

La ley de 18 de noviembre de 1824 también confirmó en manos del gobierno federal el gobierno político y económico del Distrito Federal, encargó el ejercicio inmediato de la autoridad política y económica a un gobernador interino, estableció la vigencia provisional de las leyes de Cádiz (del 23 de mayo de 1812 y del 23 de junio de 1813), mientras se hacían los arreglos permanentes para normalizar el gobierno local, y dispuso su aplicación para llevar a cabo la renovación de ayuntamientos en los pueblos comprendidos dentro del mismo Distrito.

Los huecos más importantes que dejó esta ley, es decir lo relativo a la representación política del Distrito Federal y al destino de sus rentas, se llenaron con las disposiciones del decreto de 11 de abril de 1826 mediante el cual se uniformó su gobierno económico y político con el de los territorios de la federación, se dispuso que sus rentas pasaran a manos de la federación, se le otorgó únicamente representación en la Cámara de Diputados, y se encargó al ayuntamiento de México la organización de las elecciones de diputados.

Al igual que ocurrió con su territorio, el régimen político y económico del Distrito Federal sufrió también numerosos cambios de acuerdo a la reorganización del mismo que llevaron a cabo los gobiernos centralistas y federalistas. Sin embargo, en cada uno de ellos prevaleció la organización municipal y la subordinación de ésta a las autoridades superiores.

Por ejemplo, bajo el centralismo, que suprimió al Distrito Federal para fundir su territorio en el Departamento de México, los ayuntamientos vieron neutralizadas sus facultades administrativas y su relativa autonomía política por el peso de la autoridad que tenían sobre ellos el Gobernador del Departamento, la Junta Departamental, los prefectos y subprefectos, funcionarios todos ellos que en la esfera de sus respectivas atribuciones podían suspender ayuntamientos, legislar sobre sus funciones e intervenir en la dotación y administración de sus rentas.

El más importante de estos cambios fue sin duda el que efectuó el gobierno de Porfirio Díaz al régimen político-económico del Distrito Federal a partir de 1903, año en que todas las funciones de gobierno y administración, así como los recursos y bienes de las municipalidades del Distrito, pasaron a manos del Consejo Superior de Gobierno del

Distrito Federal, órgano dependiente del Ejecutivo, quedando los ayuntamientos como meros cuerpos consultivos.

La Revolución restableció la libertad municipal, pero no cuidó de dotar suficientemente de fondos a los ayuntamientos, y esto, junto con la lucha política entre las distintas facciones de la Revolución (obregonistas, carrancistas, callistas) que se alojó en ellos, desprestigió a la corporación municipal frente a la ciudadanía, por lo que ésta no vio con malos ojos la decisión de eliminarla para que el Ejecutivo se hiciera cargo del gobierno y administración del Distrito a través del Departamento del Distrito Federal.

El marco legal de la hacienda municipal del Distrito Federal

La historia de la hacienda municipal del Distrito Federal, no se aleja mucho de lo que ocurrió a las finanzas de los municipios de los estados, pero se diferencia de éstos en que, por su condición de ser la sede de los poderes de la Federación, el Distrito experimentó primero que nadie los estragos del ensanchamiento fiscal y político del Estado a costa de sus recursos y funciones, y en consecuencia sus ayuntamientos protagonizaron, quizá con mayor intensidad que los de las entidades federativas, continuos conflictos con el gobierno nacional en defensa de sus prerrogativas hacendarias y políticas.

Los conflictos entre ambas esferas de gobierno se originaron tanto por la vocación centralizadora del naciente Estado que frente a la inestabilidad política nacional y su crónica escasez de fondos a lo largo del siglo XIX agudizó su intervención en el gobierno y la hacienda municipal, como por la confusión e inexistencia de un marco legal orgánico que definiera los derechos y el ámbito de funciones de ambos niveles de gobierno. Como veremos, incluso después de haber sido eliminados los municipios, lo cual suponía la práctica de un solo sistema fiscal, todavía en la década de 1940 continuaron funcionando dos sistemas tributarios, el local y el federal, en la capital mexicana.

Se daba el caso, por ejemplo, de que los ayuntamientos expedían ordenanzas que contravenían disposiciones del gobierno del Distrito o del gobierno federal, o bien éste disponía sobre asuntos cuyas materias competían a los ayuntamientos. El caso de la fiscalidad es el más claro

ejemplo de ello, pues entre los contribuyentes, como entre las instituciones, se generaron conflictos y confusiones por la práctica de dos sistemas fiscales, el de los ayuntamientos y el del gobierno del Distrito, amén de las disposiciones del gobierno general para ampliar los gravámenes.

Frente a esto, en repetidas ocasiones —documentadas en 1829, 1836, 1846, 1849, 1851, 1861, 1867, 1869, 1870, 1912, 1914, y 1915—, el Ayuntamiento de la ciudad de México exigió al Congreso y al Ejecutivo, una y otra vez, ya fuera la erección del Distrito Federal en estado de la federación o la expedición de una ley orgánica que organizara debidamente la administración municipal y le dotara suficientemente de los fondos necesarios para evitar los continuos conflictos con el gobierno nacional y detener la continua erosión de los servicios públicos.

A lo largo del siglo el Ejecutivo nacional expidió varias leyes, decretos y reglamentos ya fuera otorgando a los ayuntamientos ciertos derechos fiscales, condonando sus deudas con la Federación, o dictándoles principios para su manejo con el propósito de aliviar su crónica escasez, pero nunca en el sentido de otorgarles autonomía plena para administrar su hacienda. No obstante, como veremos, tras la guerra con los Estados Unidos hubo una excepción a esta regla cuya vigencia sería muy efímera.

El gobierno de Porfirio Díaz fue el que resolvería la ambigüedad con que operaba el gobierno y las finanzas municipales del Distrito Federal, pero en un sentido totalmente opuesto al de los deseos del ayuntamiento de la ciudad de México, pues con las leyes de 26 de marzo y 24 de abril de 1903 se federalizaron las funciones, bienes y recursos de los ayuntamientos del Distrito Federal, quedando éstos reducidos a cumplir solamente una función consultiva dentro del esquema de gobierno del Distrito Federal fundado por dichas leyes, el cual quedó en manos del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal integrado por los titulares del Gobierno del Distrito Federal, la Dirección General de Obras Públicas y el Consejo Superior de Salubridad, presididos por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación.⁷

⁷Un estudio sobre la reforma porfiriana de 1903 al régimen político del Distrito Federal es: “Problemática urbana y reforma político administrativa en el Distrito Federal, 1903-1914”, en María del Carmen Collado Herrera (coord.), *Miradas*

El Consejo Superior se mantuvo en funciones hasta septiembre de 1916, no obstante la caída del gobierno de Porfirio Díaz, lo cual supuso que la hacienda del Distrito siguió en manos de la federación. Poco después, el 13 de abril de 1917, haciendo uso de sus facultades legislativas, el entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, expidió la primera Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, en cuyo capítulo IX se estableció que los ayuntamientos del Distrito tendrían amplias facultades, con sujeción a las leyes, para emitir disposiciones concernientes a los asuntos de su competencia y para administrar libremente su hacienda.⁸ Sin embargo, la misma ley exigió que los ayuntamientos enviaran al Ejecutivo sus presupuestos para su sanción y posterior envío al Congreso para su aprobación. Esta ley regiría el gobierno y administración del Distrito hasta el 31 de diciembre de 1928, fecha en que el Congreso expidió una nueva Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, por la cual se suprimieron los municipios del Distrito Federal y el presidente de la República pasó a ejercer el gobierno del mismo a través del Departamento del Distrito Federal.

En agosto de 1929, ya bajo el gobierno del Departamento del Distrito Federal, se expidió la primera Ley de Hacienda del Distrito Federal, un código fiscal único con fines tributarios, que unificó y derogó las 28 disposiciones legales que en materia fiscal estaban vigentes en el Distrito desde 1897. Esta reorganización del sistema fiscal capitalino, sin embargo, no resolvió la confluencia de soberanías fiscales —municipal, estatal y federal— que desde décadas atrás imponía a los capitalinos onerosas cargas tributarias. Todavía en la década de 1940, tras contradictorias y perjudiciales reformas por federalizar efectivamente la hacienda del Distrito, los habitantes del Distrito seguían obligados a pagar impuestos locales y federales.⁹

recurrentes. La ciudad de México en los siglos XIX y XX, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, 2004, v. I, p. 226-247.

⁸José Mijares Palencia, *El gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*, México, Sociedad Mexicana de Publicaciones Editores, 1936, p. 17-18.

⁹Los pormenores de la reforma fiscal del Distrito Federal, posterior a la supresión de los municipios, pueden verse en mi libro *La creación del Distrito Federal. Urbanización, política y cambio institucional*, México, UNAM, 2008.

Enseguida, analizaremos algunos de los episodios que ilustran el proceso de centralización de la hacienda del Distrito, cuyos caracteres generales hemos reseñado hasta aquí.

La primera República Federal

Salvo lo dispuesto en el decreto de 11 de abril de 1826, que declaró parte de la federación las rentas del Distrito, bajo la primera República Federal no se expidió ninguna ley que ordenara las finanzas y el gobierno del Distrito Federal, por lo que permanecieron rigiéndose en parte por lo dispuesto en las leyes de Cádiz.

El régimen centralista

En la Sexta Ley Constitucional, artículo 14, se facultó a las Juntas Departamentales el poder iniciar las leyes sobre impuestos, educación pública, industria, comercio y administración municipal, así como dotar de fondos de propios y arbitrios a los pueblos de su jurisdicción. Así, el presidente de la Junta Departamental del entonces Departamento de México, del que pasó a formar parte el Distrito Federal tras la adopción del régimen centralista, promovió la elaboración de las Ordenanzas Municipales, expedidas entre abril de 1840 y 1841, que mantendrían, a falta de una ley orgánica, una vigencia nominal hasta fines del siglo XIX.

En estas ordenanzas se concedió a las asambleas departamentales, como parte de los órganos de gobierno interior de los departamentos, la facultad de autorizar arbitrios municipales para gastos extraordinarios y los presupuestos anuales de egresos de los ayuntamientos (art.134, fracción XIII); sin embargo, no dejó de señalarse como una facultad exclusiva del gobernador del Departamento presidir con voto las asambleas departamentales y disponer de la hacienda pública del departamento.

Segundo ensayo federalista

El 6 de octubre de 1848 el presidente de la República expidió el primer decreto que dotaba de fondos a la ciudad de México a través de la crea-

ción de un sistema impositivo único sobre diversas actividades mercantiles, cuyos ingresos serían recaudados y administrados por el ayuntamiento con independencia total del tesoro federal, el cual, a su vez, se libraría de la responsabilidad de suministrar recursos (120 000.00 pesos anuales) a la ciudad, que obtenía de la aduana del Distrito Federal, para la atención de hospitales, cárceles y escuelas, como lo venía haciendo con mucha dificultad obligado por una ley de 1 de mayo de 1931. Este sería uno de los capítulos del conflicto político fiscal entre el gobierno federal y el local más representativo de la estrecha dependencia y subordinación de la administración municipal a las autoridades superiores.¹⁰

La ley fiscal que Ignacio Comonfort expidió en septiembre de 1857 nos permite ilustrar cómo el gobierno nacional buscaba aliviar las rentas de la ciudad de México mediante la creación de impuestos a varios productos y estableciendo unilateralmente los procedimientos para su gravamen, para su recaudación y para su inversión. En dicha ley se ordenaba al Ayuntamiento de la ciudad sujetarse estrictamente a ejercer el presupuesto fijado para gastos en obras materiales que exigía la capital. En este presupuesto se destinaban 208 000 pesos para la administración general de obras, que incluía empedrados, banquetas, atarjeas, alumbrado, limpia de calles y barrios, cárceles, apertura y delineación de nuevas calles, con su respectiva indemnización a propietarios afectados, y 80 000.00 pesos para el pago de réditos de capitales y amortización de algunos de los que debía el Ayuntamiento.¹¹

En la misma ley se liberaba al Ayuntamiento de toda deuda con el gobierno federal, pero éste, para asegurarse de que se ejercería este presupuesto fielmente, obligó al Ayuntamiento, so pena de recibir castigo, a presentar al gobernador para su aprobación los presupuestos de gastos ordinarios y extraordinarios.¹² Como vemos se trataba

¹⁰ Sobre esto véase: Sergio Miranda Pacheco, “Conflicto político, finanzas federales y municipales en la ciudad de México, 1846-1855”, en Carlos Marichal y Daniela Marino (comps.), *De Colonia a Nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, p. 215-245.

¹¹ *Ley para dotar competentemente los fondos municipales de la ciudad de México*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857, p.1-5.

¹² *Ibidem*, p. 5.

de una generosa ayuda del gobierno federal para el embellecimiento de la capital, aunque sujeta a las determinaciones que éste mismo marcaba.¹³

La preocupación del gobierno por cubrir los servicios que hacían falta a la ciudad y por que esto se hiciera con estricto apego a lo presupuestado, se debía un tanto a la práctica común del Ayuntamiento de distribuir el presupuesto de un solo ramo entre aquellos otros que se encontraban en mal estado y que también resultaba necesario cubrir. Este era el caso del ramo de escuelas municipales, al cual en esta ley tan sólo se le destinaron 4 695.12 pesos¹⁴ Además de lo limitado del presupuesto de éste y otros ramos, las restricciones aumentaban porque el Ayuntamiento no debía excederse en sus gastos del 12% de lo presupuestado en cada ramo mensualmente, a menos que lo acordara así en Cabildo y que lo aprobara el gobernador del Distrito. Obviamente, esto dependía de que las relaciones del Ayuntamiento con el Gobierno del Distrito fueran cordiales, de lo contrario estaba lejos de poder obtener dicha autorización.

En contraste con esta disposición, que quitaba al Ayuntamiento la libertad de disponer de sus fondos, se le dio la facultad exclusiva de recaudar todos los propios y arbitrios, lo cual implicaba que el propio Ayuntamiento formara los padrones de todas las contribuciones que a favor del fondo municipal establecía esta ley. Las contribuciones eran: la mitad del derecho que se pagaba por traspaso de bienes raíces; el impuesto de predios urbanos y rústicos, entre los que se hallaban colegios, hospitales, conventos, palacios episcopales, hospicios y edificios públicos; el impuesto de expendios de licores, casas de empeño y todas las puertas de comercio; y, finalmente, los impuestos de mercados y multas de policía. En realidad, esta aparente libertad del Ayuntamiento para recaudar sus fondos, sin que pudiera disponer de ellos, no era sino

¹³ *Ibidem*, p. 11.

¹⁴ A la Compañía Lancasteriana se le presupuestó 3 600 pesos anuales y al Colegio Correccional de San Antonio 1 095.12 pesos anuales. Este presupuesto es irrisorio si lo comparamos con el 5% de lo recaudado que se asignó a los recaudadores como premio por su trabajo y que se calculaba aportaría 40 000 pesos al año.

una forma de centralización de sus funciones económicas que ahorra al gobierno trabajo y dinero.

Con Juárez

Las necesidades de la capital a cargo de los ayuntamientos crecían cada vez más, no sólo porque éstos carecían de fondos suficientes sino porque conforme el Estado se consolidaba la capital se convertía en punto de interés para éste. Por ello, Juárez recurrió nuevamente, en 1861 y 1862, a centralizar las rentas de la capital. Incrementó el número de productos gravados en favor de las arcas municipales y autorizó al Ayuntamiento a que recomendara al gobierno la modificación de los derechos que debía pagar el comercio establecido y el ambulante.

El que el gobierno autorizara al Ayuntamiento a ampliar los arbitrios tiene su explicación en el hecho de que a través de ellos era el único medio posible de aumentar los ingresos municipales, pues los ingresos obtenidos a través de los propios se mantenían estacionarios en virtud de que para aumentar los precios de los arrendamientos debían multiplicarse o debían adquirirse nuevos inmuebles, pero ninguno de estos dos fenómenos sucedió. Aquí, sin duda, el gobierno reconocía la capacidad y experiencia que tenía el Ayuntamiento sobre los asuntos de su localidad y deseaba utilizarla en su provecho.

El complicado mecanismo que utilizó para tasar los impuestos muestra lo imperfectos que eran entonces los métodos fiscales del gobierno, mismos que serían perfeccionados por el gobierno de Díaz. Según la ley fiscal de 1861, expedida por Juárez, el monto de los impuestos de diversos productos (harinas, pulques, vinos, carnes, licores, cerveza, etcétera), además de estar determinado por el parecer de los funcionarios públicos, estaba sujeto a la cercanía que tuvieran al primer cuadro de la ciudad los comercios donde se vendían. Así, por ejemplo, las pulquerías de primera clase eran aquellas ubicadas en las aceras de la Plaza Mayor, de las calles del Seminario, Escalerillas, Empedradillo, Portal de Mercaderes, de la Diputación y de las Flores, hasta la esquina del Puente de Palacio. Estos negocios debían pagar \$100.00 mensuales al fisco; en cambio, las pulquerías de quinta clase, todas aquellas establecidas dentro de los 32 cuarteles de la municipalidad de

México, pagaban cinco pesos mensuales.¹⁵ Como se ve, debió resultar más caro decir ¡salud! junto a la sede del poder, que lejos de ella.

Puesto que los ingresos de estas contribuciones estaban destinados a financiar los gastos de administración y gobierno del Distrito Federal, así como a dotar los fondos de la municipalidad de México, se creó la Administración de Rentas del Distrito Federal, que se encargaría de recaudar los impuestos municipales junto con los fondos de propios de cada municipalidad.¹⁶ Esta situación no duró mucho, pues al año siguiente, 1862, visto que la ciudad seguía padeciendo escasez de recursos para limpiar, empedrar y alumbrar sus calles, se ampliaron de nuevo los arbitrios municipales, esta vez gravando en favor del Ayuntamiento las mercedes de agua, las licencias de construcción y el comercio ambulante. Al igual que en 1857 esta nueva ley también liberó del pago de impuestos federales a las fincas del Ayuntamiento, a sus capitales y demás valores de su fondo, y estableció que el cobro de las rentas de propios y arbitrios pasara nuevamente a cargo de la tesorería municipal.¹⁷

El Porfiriato

El titubeo del gobierno de Juárez para centralizar las rentas del Distrito Federal se mantuvo hasta el régimen de Díaz, quien hizo algo mejor. Inicialmente ordenó la ampliación de arbitrios municipales, después afinó el control de la recaudación fiscal y de las restricciones en la inversión de los fondos, y más tarde amplió las bases del gravamen fiscal para terminar por federalizar la hacienda municipal con el pretexto de resolver las continuas calamidades —inundaciones, epidemias, inseguridad en las calles, etcétera— que vivía la capital y poner en mejores condiciones a los ayuntamientos para que cumplieran con la prestación de los servicios urbanos que estaban entre sus obligaciones.

¹⁵“Decreto de 21 de abril de 1861. Contribución que han de pagar al fondo municipal los efectos y establecimientos que se expresan”, en Manuel Dubán y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, México, Imprenta de Comercio, 1878, v. IX, p. 165-167.

¹⁶*Ibidem*, p. 170.

¹⁷“Decreto de 31 de marzo de 1862. Dotación del fondo municipal de la capital”, en Dubán y Lozano 1878, v. IX, p. 399-420.

Probablemente los prolongados e inútiles esfuerzos del gobierno federal por organizar debidamente la economía de la ciudad de México, y con ello resolver también eficientemente sus crecientes problemas y necesidades de servicios, le convencieron de que todo esfuerzo resultaría igualmente fallido si se buscaba seguir respetando la autonomía hacendaria de los ayuntamientos de la capital. Al parecer esta fue la conclusión a la que llegó Díaz en 1900. Según Alberto J. Pani, la política fiscal del régimen porfirista estuvo orientada a la necesidad, siempre apremiante, de proveerse de los fondos demandados por las obligaciones presupuestales del gobierno.¹⁸ Esta política fiscal dio lugar a un sistema federal de tributación que adoleció de dos defectos capitales: no contó con preceptos constitucionales que delimitaran técnicamente los diversos campos de imposición del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los municipios; y se compuso casi exclusivamente con impuestos indirectos engendrados por propósitos puramente fiscales, esto es, de obtener los recursos necesarios para sufragar los gastos públicos, lo cual provocó injusticias en la repartición de la carga de impuestos en favor de los ricos. Los gobiernos de la Revolución tardaron en cambiar esta situación, pues todavía hasta 1923 no habían introducido reforma alguna al régimen fiscal porfiriano.¹⁹

Prueba de que la administración porfirista buscó ampliar la base de tributación federal es que desde que inició su régimen consiguió una mejoría sustantiva en la recaudación de los impuestos federales causados en las municipalidades del Distrito Federal. Animado por el deseo de economizar gastos a su gobierno y por el de unificar las prácticas recaudatorias que, dada su dispersión y falta de control, causaban fugas al erario federal, Díaz concentró en una sola oficina, la Dirección de Contribuciones Directas del Distrito Federal, el cobro de impuestos federales; perfeccionó los padrones tributarios corrigiendo la base de los impuestos, misma que hasta 1876 había sido imperfecta e irregular en su cobro; separó los trabajos de asiento o formación de la base de cobro (catastro) de los de simple recaudación y creó un departamento directivo

¹⁸ Alberto J. Pani, *La política hacendaria y la Revolución*, México, Cultura, 1926, p. 36.

¹⁹ *Ibidem*, p. 38-39.

que se encargó de vigilar la recaudación, de dar de alta o baja comercios, y de revisar y formar y rectificar constantemente los padrones; rectificó el valor de algunas propiedades y empadronó muchas otras que estaban sin pagar impuestos; elaboró un proyecto para crear un Departamento de Catastro del Distrito Federal, por el que se mejorarían las recaudaciones en los municipios al gravar un gran número de propiedades que existían en ellos sin control fiscal; recaudó contribuciones rezagadas desde marzo y mayo de 1867; impuso y recaudó contribuciones a la mayor parte de las fábricas de hilados y tejidos de algodón de lana establecidas en el Distrito y en toda la República; reglamentó los procedimientos de los auxiliares de recaudación; elaboró una cartilla de instrucción para los contribuyentes; hizo un estudio de todas las leyes de contribuciones vigentes y formó un proyecto para refundirlas en una sola ley, proponiendo una contribución más alta para el derecho de patente; practicó infinidad de avalúos a propiedades rústicas y urbanas de Tlalpam, Xochimilco, Tacubaya y Guadalupe Hidalgo; promovió que los propietarios de predios rústicos o urbanos declararan al fisco su propiedad, eximiéndolos del pago de rezagos, y, finalmente, llevó a cabo el cobro de contribuciones extraordinarias en todas las municipalidades del Distrito las cuales (300 000.00 pesos) sirvieron para el primer pago de un crédito internacional contraído con los Estados Unidos.²⁰

La absorción estatal de las finanzas municipales del Distrito Federal continuó bajo la administración del presidente Manuel González, durante la cual se dictaron una serie de medidas con tal objeto. Entre ellas, el 30 de mayo de 1884 se decretó que la contribución predial recaudada en los municipios del Distrito Federal pasara íntegra al erario federal. Para el Ayuntamiento de México esta disposición significó una pérdida de más de 51 000 pesos semestrales. A las arcas municipales dejó también de ingresar el 10% sobre ventas de estampillas para mercancías tasadas. Asimismo, dejaron de percibir la parte de las multas que la ley asignaba a los ayuntamientos para fomento de la Instrucción

²⁰ *Informe que rinde la Dirección de Contribuciones Directas del D.F. a la Secretaría de Hacienda de los trabajos que se han llevado a efecto desde el 1 de diciembre de 1876 hasta el 30 de junio de 1880*, México, Tipografía de Gonzalo A. Esteva, 1880, p. 1-8.

Pública. Hasta la Cámara de Diputados contribuyó a la penuria municipal al no pagar al Ayuntamiento de México la renta del local que ocupaba en la calle del Factor. Lo mismo hizo la Tesorería Federal al no cubrir el valor de las obras de entubación que el Ayuntamiento suplió para la introducción de agua en los edificios federales.²¹

Como consecuencia de este debilitamiento en su hacienda, el Ayuntamiento de la ciudad y los de las municipalidades foráneas enfrentaron nuevamente dificultades para satisfacer las demandas de servicios de sus habitantes, principalmente el de drenaje y agua potable.

En efecto, debido a las gestiones político-financieras del gobierno, el primer “dinero fresco” que llegó al país fue precisamente un financiamiento de 2 400 000 libras esterlinas para la construcción de las obras del desagüe del Valle de México. Este empréstito fue conocido como el “Empréstito Municipal”, ya que fue contratado en enero de 1889 por el Ayuntamiento de la ciudad de México con la Trustees Executors & Securities Insurance Corporation de Londres que cobró un descuento del 30% e intereses anuales del 5%. Para cubrir este préstamo —del cual, hechas las reducciones que conllevó la negociación, se entregó a la Junta de Desagüe, encargada de su administración, 1 442 797.70 libras (7 213 988.20 pesos)— se comprometieron prácticamente la totalidad de los fondos del municipio: a) el subsidio anual de 400 000 pesos que el gobierno le otorgaba desde 1885; b) el total del producto de las mercedes de agua colectadas por la municipalidad de México; c) el 2% del impuesto sobre la renta de la propiedad urbana, el 0.1% del valor de la propiedad rústica del municipio y la octava parte de lo recibido por la oficina de contribuciones directas del Distrito Federal; d) por último, y sólo en caso necesario, el producto total de las rentas colectadas directamente por la Tesorería de la Municipalidad de México, que ascendían a más de 2 000 000 de pesos anuales.²² Puestas estas condiciones de pago, el Ayuntamiento no tuvo otra alternativa que cumplir con ellas, lo cual le acarreó un desequilibrio económico

²¹ Jesús Galindo y Villa, *Contribución al estudio sobre reformas a la organización política y municipal del Distrito Federal, presentada al H. Ayuntamiento de México por su concejal propietario*, México, Juan Aguilar Vera, 1911, p. 76.

²² *Ibidem*, p. 11-12.

para atender la totalidad de los ramos a su cargo. Así, por ejemplo, en 1898, del total de sus ingresos destinó 62% al servicio de esta enorme deuda. En 1903 pagó por concepto de la deuda 1 900 000 pesos; esta cantidad y la que empleó en los ramos de aguas (342 000), alumbrado (346 000), y obras públicas (790 700) redujeron a \$733 000 pesos su presupuesto de egresos para cubrir los demás servicios municipales, incluyendo la Cárcel General, que dependían de él.²³ Con todo, el dinero del préstamo y el sacrificio financiero del Ayuntamiento fueron insuficientes para cubrir el costo total de la obra y, en 1893 y 1899, la Federación tuvo que aportar otros 5 753 417.87 con el fin de asegurar su terminación, que fue inaugurada el 17 de marzo de 1900.

La participación del gobierno federal en la promoción de las obras del desagüe repitió el patrón de intervención en las finanzas locales del Distrito Federal que desde mediados de siglo se venía practicando, es decir, se apoyó la realización de obras materiales que necesitaba la capital dotando de fondos al Ayuntamiento, pero sujetando a una estricta vigilancia su aplicación. La diferencia que introdujo la administración porfirista, con respecto a los gobiernos anteriores, estriba en que se creó un cuerpo técnico y administrativo especializado, la Junta del Desagüe, con amplios poderes y facultades que cuidó, entre otras cosas, que el Ayuntamiento destinara los fondos asignados por el gobierno para la obra, en un primer momento, y después aquellos provenientes de un crédito internacional.

Un golpe más a sus ingresos lo recibieron los municipios del Distrito Federal cuando en 1896 fueron suprimidas las alcabalas con el propósito de alentar el crecimiento del comercio interior. Desde 1857 se había intentado suprimir este impuesto a la circulación de las mercancías, pero siempre se postergó por el perjuicio que se ocasionaría a las finanzas locales. Finalmente, en mayo de 1896 las alcabalas fueron suprimidas y aunque su lugar lo ocuparon diversos impuestos sobre actividades económicas, entre las cuales estaban las transacciones, la producción minera y la propiedad raíz, los arbitrios municipales no se recuperaron de esta pérdida, ya que los servicios cubiertos por estos impuestos pasaron a la Federación.

²³ *Ibidem*, 1911, p. 10.

La magnitud de los ingresos percibidos por estos impuestos federales recabados en las municipalidades fue tal que llegó a constituir un tercio de los ingresos federales. Sin embargo, la irregularidad con que fueron recaudados y la arbitrariedad con que se impusieron, produjo una enorme presión fiscal sobre los municipios que dio motivo para que en la Revolución, junto con la exigencia de autonomía municipal, se esgrimiera la de acabar con las arbitrarias imposiciones fiscales, pues, de acuerdo con los sistemas de recaudación más usados en el porfiriato, el arriendo a particulares y el encabezamiento, la distribución de impuestos entre los habitantes de las municipalidades para alcanzar la suma global designada por el gobierno se hacía según pareciera más conveniente a las autoridades fiscales.²⁴

El Ayuntamiento de México, que era el que mayores ingresos percibía por esta contribución en el Distrito Federal, dejó de recibir 1 600 000 pesos anuales. Una cantidad cercana a ésta, 1 525 832.78 pesos, tuvo que desembolsar al año siguiente para cubrir el empréstito inglés.²⁵

Para el gobierno estas dificultades municipales no pasaron desapercibidas y dictó una serie de leyes y reformas a las ya existentes que tendieron, si no a que el Ayuntamiento se recuperara económicamente, sí a paliar en algo sus carencias. Se hacían cada vez más comunes y necesarias las subvenciones del gobierno y su actividad reglamentaria. Una de éstas medidas fue la del 19 de marzo de 1896 por la que el ramo de Instrucción Primaria pasaba del municipio al cuidado del gobierno. Poco a poco el municipio perdía presencia en la sociedad y la ganaba el gobierno.

Otra acción gubernamental sin precedentes fue la expedición de la primera Ley General de Ingresos de las Municipalidades de México y Foráneas del Distrito Federal de 20 de enero de 1897. Si bien el espíritu de esta ley era eliminar las dificultades que sufría la hacienda municipal por la diversidad de disposiciones que afectaban a los impuestos municipales desde el año de 1867, poco fue el beneficio que obtuvieron los municipios de ella en virtud de que no era sino una recopilación de las leyes y disposiciones anteriores que sólo adicionó nuevos impues-

²⁴ François Xavier Guerra, *México, del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, v. I, p. 315.

²⁵ Galindo y Villa, 1911, p. 80.

tos como el de fábricas de bizcochos y galletas y el de materiales de construcción. Este último impuesto denota que la fiebre urbanizadora que vivió la capital desde fines de siglo llegó a las arcas municipales.

Mientras tanto, los municipios seguían endeudándose a causa de la notoria desproporción entre el crecimiento de las necesidades de la capital y el monto de sus rentas, lo cual llevó nuevamente al gobierno a subvencionar con dos millones de pesos las obras de saneamiento y pavimentación, en diciembre de 1900, un mes después de que el Congreso de la Unión declaraba que “el progreso de la República, y muy particularmente el de esta capital, se ha precipitado de tal suerte en estos últimos años que ya son incompatibles con sus nuevas y apremiantes exigencias, los sistemas rudimentarios y por todo extremo deficientes de las administraciones pasadas”, por lo que autorizaba al general Díaz a reformar la organización política y municipal del Distrito Federal, sobre la base de reducir a meros cuerpos consultivos a los ayuntamientos.²⁶

En este punto llama la atención que apenas tres años antes de otorgar esta autorización al Presidente, el Congreso haya expedido la primera ley de ingresos municipales del Distrito Federal y que muy poco tiempo después se convenciera de que era mejor suprimir las facultades económicas y políticas de los ayuntamientos para transferírselas al Ejecutivo. En realidad, la actitud de los legisladores no significaba otra cosa que la culminación de la tendencia secularizadora del gobierno y administración locales del Distrito Federal, que en medio del progreso porfiriano que vivían el país y su capital encontró un punto de apoyo y de justificación. Confirman este hecho las reformas que año con año, desde 1884, el Ejecutivo hizo a las leyes de impuestos federales, locales y municipales del Distrito Federal, así como también el tono de la intervención de uno de los diputados que aprobaron la autorización a que nos referimos arriba:

[..] No es, pues, extraño, que las corporaciones municipales se hayan ido alejando cada día más del grado de adelanto a que han

²⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, año de 1900, XX Legislatura, México, Imprenta Central, 1901, sesión del 19 de noviembre, p. 423.

llegado las otras ramas de la administración y que modeladas en época remota no respondan a las necesidades del día ni se compatibilicen con nuestro modo de ser político y social.²⁷

Consecuente con estas ideas, la Cámara de Diputados autorizó el 17 de noviembre de 1902 al Presidente a reformar las leyes de impuestos municipales en el Distrito Federal; esta autorización venía a ser complementaria de la que se dio también al Presidente el 14 de diciembre de 1900 para reorganizar política y municipalmente al Distrito. Los fundamentos de la iniciativa presidencial recogían nuevamente las demandas de servicios de urbanización de la ciudad:

Aunque la actual organización del Distrito y Territorios federales va a sufrir modificaciones conforme a la autorización que al efecto concedió al Ejecutivo el decreto de 14 de diciembre de 1900, es indispensable entretanto proveer algunos servicios municipales de notoria importancia, principalmente aquellos cuya mejora tiene ya emprendida el Ayuntamiento de la capital, como son las obras del saneamiento, la conducción y adquisición de aguas potables, pavimentación de calles y otras de urgente utilidad pública, encontrándose en análogas condiciones los ayuntamientos foráneos, que igualmente han emprendido obras importantes; lo que hace necesario modificar las leyes de fondos municipales para el Distrito y Territorios Federales, combinando la necesidad de atender a aquellas exigencias públicas con la consideración debida a los causantes de impuestos. Facilita al Ejecutivo el estudio y realización de este proyecto, el conocimiento práctico que, por la propia naturaleza de sus atribuciones tiene adquirido, de las deficiencias que existen en esta materia y de los medios más adecuados de evitar los obstáculos que se presenten para atender convenientemente este ramo de la administración.²⁸

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, año de 1902, XXI Legislatura, México, Imprenta Litográfica y Encuadernadora de Ireneo Paz, 1903, sesión del 10 de noviembre, p. 353.*

Como se ve, la urbanización del Distrito, el encumbramiento del poder presidencial, y la prosperidad económica del país reflejada en su capital fueron los tres grandes argumentos que se expusieron en 1903 para justificar la supresión del poder municipal del Distrito Federal y su reducción a una instancia consultiva, aunque representativa, formalmente sin facultad alguna de incidir en las decisiones sobre el destino de sus localidades.

Las leyes del 26 de marzo y 24 de abril de 1903 vinieron a sellar la derrota de los ayuntamientos como órganos de gobierno y administración locales en el Distrito Federal, al declararse en ellas la expropiación en favor del Estado de sus bienes, recursos, facultades y atribuciones políticas y administrativas.

Con Madero

Cuando el gobierno del presidente Francisco I. Madero consultó en 1912 a los ayuntamientos del Distrito Federal, con el propósito de determinar el modo y alcance de una posible reforma tendiente a restaurar las facultades municipales anuladas por la administración porfirista, todas las corporaciones edilicias, sin excepción alguna, le comunicaron la necesidad que tenían de servicios de agua, saneamiento, pavimentación, alumbrado, policía, justicia, drenaje, calzadas, registro civil, salubridad, mercados, escuelas, obras públicas y cementerios. Esta respuesta de los ayuntamientos a la consulta presidencial nos sugiere que la federalización de los servicios municipales instaurada en 1903 no resultó eficaz para resolver tan añejas demandas. En cambio sí sirvió para acrecentar las arcas federales y mantener inamovibles los ingresos por contribuciones municipales. En los siguientes cuadros podremos darnos una idea de cuál era el monto de los ingresos anuales de los municipios y cuál el de las contribuciones absorbidas por la Federación en la agonía de la administración porfirista (cuadros 1 y 2).

Como puede observarse el monto de los ingresos por contribuciones municipales guarda una enorme distancia con aquellos que se obtenían de contribuciones directas, además de que su distribución evidencia un franco desarrollo desigual de los municipios que, por

Cuadro 1. Promedio de lo que recaudaban anualmente las municipalidades del Distrito Federal por impuestos municipales. Año fiscal 1910-1911

<i>Municipalidad</i>	<i>Ingresos</i>
México	3 430 541.21
Tacubaya	157 510.79
Tacuba	74 426.10
Guadalupe Hidalgo	54 549.68
Mixcoac	51 382.77
San Ángel	37 013.92
Azcapotzalco	31 865.65
Tlalpam	28 668.45
Ixtapalapa	27 388.45
Coyoacán	21 734.62
Xochimilco	21 100.77
Milpa Alta	8 084.00
Cuajimalpa	2 533.28
Total	\$ 3 946 810.13

Fuente: Informe de la Dirección de Rentas del Distrito Federal, septiembre de 1912, en AHDF, Consejo Superior de Gobierno, Ayuntamientos 1903-1914, v. 586, expediente 46.

Cuadro 2. Promedio de lo que producían anualmente las municipalidades del Distrito Federal por impuestos federales. Año fiscal 1910-1911

<i>Municipio</i>	<i>Predios</i>	<i>Patente</i>	<i>Profesiones</i>	<i>Multas</i>	<i>Total</i>
México	\$4 421 000	1 495 000	25 475.00	16 566.00	5 958 041
Tacubaya	134 344	19 328	511.00	535.00	154 718
Mixcoac	111 920	17 135	130.00	626.00	129 811
San Ángel	54 976	64 664	42.00	312.00	119 994
Tacuba	82 101	21 337	167.00	9.00	103 614
Coyoacán	67 682	9 456	93.00	367.00	77 598
Guadalupe H.	44 000	7 960	332.00	10.00	52 302
Azcapotzalco	33 426	5 336	108.00	6.00	38 876
Tlalpam	26 070	10 973	114.00	58.00	37 215
Ixtapalapa	29 631	4 175	33.00	178.00	34 017
Xochimilco	12 558	6 058	201.00	111.00	18 928
Cuajimalpa	3 478	1 003	66.00	89.00	4 636
Milpa Alta	1 550	1 469	25.00	3 084	40.00
Totales	\$5 022 736	1 663 894	27 312	18 892	6 732 834

Fuente: Informe de la Subdirección de Contribuciones Directas, Departamento de Recaudación, Sección Foránea, 12 de septiembre de 1912, en AHDF, Consejo Superior de Gobierno, Ayuntamientos 1903-1914, v. 589, exp. 46.

otro lado, si nos fijamos en el impuesto predial, refleja también las preferencias de la política urbanizadora del gobierno. El hecho de que municipalidades como Cuajimalpa o Milpa Alta tuvieran unos ingresos tan raquíticos nos habla de la pobreza de las actividades económicas que ahí se realizaban o bien de que el brazo del fisco municipal y federal aún no llegaba a controlarlas.

Si comparamos estos ingresos con los que se obtuvieron en 1880 por las mismas contribuciones, salta a la vista una enorme mejoría en los ingresos federales, no así en los de los municipios (cuadro 3).

Ahora bien, si tomamos en cuenta que aunque a partir del 1 de julio de 1903 todos los gastos que exigieron los servicios administrativos del Distrito quedaron a cargo del erario federal,²⁹ esta disposición no significó en absoluto una mejoría de los servicios municipales, pues el Consejo Superior de Gobierno al hacer la distribución anual del Presupuesto de Egresos del Distrito, principalmente en lo que tocaba a obras y mejoras materiales en cada una de las municipalidades, lo hacía proporcionalmente de acuerdo al producto de las contribuciones directas en cada municipalidad, lo cual significaba que el gobierno no aportaba mucho, antes bien se quedaba con una gran cantidad de lo recaudado en los municipios.³⁰

Así lo muestra lo destinado a los gastos de administración política y municipal del Distrito Federal, 7 843 305.75 pesos, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 1910-1911. De esta cantidad se asignaron apenas 515 353.00 pesos a las municipalidades foráneas para gastos de sobrestante mayor, alumbrado, limpia, jardines y obras públicas, aguas y saneamiento, cantidad que se distribuyó como se muestra en el cuadro 4.

Las diferencias que se notan en lo que se les asignó y lo que recaudaron se deben no sólo a la “generosidad” selectiva del gobierno, sino también a que de lo obtenido por contribuciones directas en los

²⁹ Artículo 3 de la “Ley con objeto de incorporar los impuestos y rentas municipales del Distrito y los bienes de sus municipios”, en Luis G. Ortiz Molina, *Pronuario : codificación de acuerdos, bandos, circulares, decretos, leyes, reglamentos y demas disposiciones vigentes de la Secretaría de Gobernación y sus dependencias*, México, Imprenta del Gobierno Federal, 1908, p. 169.

³⁰ *Ibidem*, artículo 6, p. 170.

Cuadro 3. Estado que manifiesta lo recaudado por cuenta corriente en el año fiscal 1879-1880

	<i>Predios urbanos</i>	<i>Predios rústicos</i>	<i>Patente</i>	<i>Profesiones</i>	<i>Total</i>
Erario Federal	381 624	26 307	172 808	4 849	585 588
Municipios	84 072	4 059	21 553		109 684
Total	465 696	30 366	194 361	4 849	695 272

Fuente: Informe que rinde la Dirección de Contribuciones Directas del Distrito Federal a la Secretaría de Hacienda de los trabajos que se han llevado a efecto desde el 1 de diciembre de 1876 hasta el 30 de junio de 1880, México, Tipografía de Gonzalo A. Esteva, 1880, p. 21.

Cuadro 4. Cuadro comparativo de las asignaciones federales a los municipios y de los impuestos federales recaudados en los municipios del Distrito Federal. Año fiscal 1910-1911

	<i>Asignación en el Presupuesto de Egresos Federales</i>	<i>Impuestos federales recaudados en los de municipios</i>
Guadalupe Hidalgo	44 257.00	52 302.00
San Ángel	33 057.00	119 994.00
Tlalpam	32 157.00	37 215.00
Tacuba	30 657.00	103 614.00
Tacubaya	251 095.00	154 718.00
Azcapotzalco	30 337.00	38 876.00
Mixcoac	29 057.00	129 811.00
Coyoacán	26 657.00	77 598.00
Ixtapalapa	12 657.00	34 017.00
Xochimilco	12 657.00	18 928.00
Cuajimalpa	6 500.00	4 636.00
Milpa Alta	6 265.00	3 084.00
Total	515 353.00	774 793.00

Fuente: *Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación*, año fiscal 1910-1911, e Informe de la Subdirección de Contribuciones Directas, Departamento de Recaudación, Sección Foránea, 12 de septiembre de 1912, en AHDF, Consejo Superior de Gobierno, Ayuntamientos 1903-1914, v. 589, exp. 46

municipios, según los informes de los ayuntamientos rendidos al gobierno maderista en 1912, los ayuntamientos sólo obtenían un 32% del producto del impuesto predial recabado en sus respectivas localidades y el resto era absorbido por el erario federal.³¹

Por otro lado, es visible la preferencia del gobierno federal en la promoción de ciertas regiones de la ciudad, y el desinterés que tuvo hacia otras. En el caso de Tacubaya es posible que el presupuesto que se le asignó, el doble de lo que se recaudó en ella, obedeciera al hecho de que los problemas de urbanización en esa población afectaban negativamente a los fraccionamientos residenciales de la elite porfiriana, como los de la colonia Condesa.³²

No obstante esta situación, cuando Madero les hizo ver la posibilidad de restaurar sus antiguas facultades, no todos los ayuntamientos estuvieron de acuerdo en que así fuera, pues la mayoría no podían sostenerse con sus propios fondos. Casi todos coincidían en que cuando se formase el nuevo proyecto de ley sobre impuestos municipales se tomaran en cuenta las condiciones especiales de cada municipalidad, y en que las asignaciones federales estuvieran de acuerdo a sus necesidades particulares y no a los caprichos del gobierno.

En particular, Tacubaya manifestó no estar de acuerdo en que desapareciera la organización municipal vigente desde 1903. Sin embargo, propuso algunas reformas: que se diera libertad a los ayuntamientos para formar sus presupuestos en cooperación con la Secretaría de Hacienda, quien se encargaría también de la recaudación de impuestos y de cubrir los gastos municipales; que la Secretaría de Gobernación sancionara dichos presupuestos; que la Federación se encargara de los ramos de Instrucción y Salubridad y parte del de Obras Públicas, reservándose para los ayuntamientos el derecho de iniciativa, de vigilancia y de veto en estos servicios.

Guadalupe Hidalgo hizo suyas las propuestas de Tacubaya y agregó que el presupuesto de egresos del Distrito no excediera el de los ingre-

³¹ *Ibidem.*

³² Las políticas urbanas del Porfiriato y la Revolución en el Distrito Federal pueden verse en mi libro *Tacubaya. De suburbio veraniego a ciudad*, México, IIH-UNAM, 2007

sos; que la federación continuara administrando los fondos municipales pero sin disponer de ellos para otros asuntos que no fueran propios de los municipios; que se creara un fondo de reserva del 10% en el presupuesto de cada municipio; y, por último, que los ayuntamientos tuvieran el derecho de iniciativa y vigilancia en la recaudación de impuestos.

San Ángel opinó que sería desastroso que los ayuntamientos administraran sus rentas, a menos que, como en su caso, el gobierno federal asumiera bajo su responsabilidad los ramos de Policía, Instrucción Pública, Justicia y Registro Civil. De la misma opinión fueron Tlalpam, Coyoacán e Ixtapalapa.³³

Como vemos, los ayuntamientos no quisieron quitarse la tutela del gobierno cuando se les presentó esa posibilidad en 1912, pero condicionaron la devolución de sus poderes administrativos a cambio de tener influencia en la formación de sus presupuestos, en la recaudación fiscal y, sobre todo, a que el gobierno absorbiera los gastos de aquellos ramos que era imposible para ellos atender. ¿Por qué se comportaron así? Creo que fue porque, como hemos visto, sus ingresos eran extremadamente raquíticos y sus necesidades crecientes. Mientras el gobierno asumió sus gastos vieron garantizados ciertos servicios, por lo que el virtual retiro del gobierno federal significaba para ellos depender nuevamente de sus escasos medios. Y tenían razón. Mientras sus economías no mejoraran y el gobierno no ampliara sus fondos asignándoles una mayor participación de los impuestos federales, por ejemplo, poco podían hacer por sus localidades.

La Revolución después de Madero

La Revolución no favoreció mucho a los ayuntamientos al instaurar el municipio libre en el Distrito Federal y parece que tampoco a los del resto del país, pues para la mayoría significó la ampliación de sus gastos pese a que el artículo 115 de la Constitución de 1917 les garantizaba la dotación de recursos suficientes para atender sus necesidades vía los congresos estatales.³⁴

³³ *Ibidem.*

³⁴ En 1919 los diputados de Oaxaca se quejaban de que la pobreza en que vivían los 1042 pueblos de ese Estado y sus ayuntamientos se había venido a incre-

Precisamente el desastre municipal que vivía el país antes de la Revolución permaneció después de ésta e incluso se agravó, según lo señalaron algunos críticos de la época. Uno de ellos, Modesto C. Rolland, señaló en 1921 que la consagración constitucional del municipio libre no había servido para otra cosa más que para enriquecer a los gobiernos de los estados y empobrecer a los municipios, mientras el Estado hacía lo propio mediante un enorme sistema tributario federal y municipal que agobiaba al pueblo:

El Estado vive de impuestos que gravitan hasta sobre los más humildes trabajadores y los revolucionarios no se avergüenzan de recibir un sueldo que probablemente está teñido con la sangre y sudor de millares de víctimas que no saben de donde les viene la presión. Para sostener este orden de cosas la Revolución recibe óbolos hasta de las prostitutas y de los boleros y aun hasta de los mendigos, porque a todos aprieta el sistema de impuestos indirectos.³⁵

Para cumplir con lo dispuesto en el decreto de 5 de agosto de 1916 —en el que se estableció la designación de ayuntamientos provisionales en el D.F., que cesarían en sus funciones el 1 de diciembre para dar posesión a los ayuntamientos electos—, en un decreto posterior, de 4 de septiembre de 1916, Carranza formalizó la entrega a sus respectivos ayuntamientos de los ramos, caudales y bienes de las municipalidades foráneas del Distrito Federal que tenía en su poder el gobierno federal desde 1903. En el mismo decreto ratificó la vigencia de la ley de ingresos municipales de 20 de enero de 1897, que funcionaría hasta 1928, y reiteró el carácter excepcional de la ciudad de México, al quedar sujeta

mentar con la creación del municipio libre que aumentó a sus tradicionales obligaciones la de la instrucción pública. Esto y la ignorancia de los integrantes de los ayuntamientos, que hacía imposible el cobro de los impuestos municipales, los llevó a proponer a la Cámara de Diputados que en La Ley de Ingresos Federales de 1920 se exceptuara de la contribución federal a los impuestos municipales menores de un peso. La Cámara aprobó esta iniciativa. Véase *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, año de 1919, sesión del 4 de noviembre.

³⁵ Modesto C. Rolland, *El desastre municipal en la República Mexicana*, México, Cultura, 1921, p. 6.

su administración a una Comisión nombrada por él.³⁶ El reglamento que regiría las facultades y acciones de los ayuntamientos foráneos fue expedido hasta el 15 de diciembre de 1916,³⁷ apenas diez días después de que tomaron posesión los nuevos ayuntamientos electos. No obstante la expedición tardía de este reglamento, los ayuntamientos provisionales recibieron la ayuda del gobierno federal, al menos en teoría, en forma de subvenciones para cubrir el déficit de sus presupuestos de egresos. Sin embargo, en dicho reglamento no se dispuso nada nuevo para la hacienda municipal. De hecho, continuó exigiéndose que los ayuntamientos presentaran a la aprobación del gobernador cada mes sus presupuestos de egresos.³⁸

La disposición del Primer Jefe de excluir a la ciudad de México del régimen municipal que restableció en el Distrito Federal en 1916, fue retomada en su proyecto de Constitución, en el art. 73, fracción VI, párrafo segundo, que a la letra dice: “Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa, hecha excepción de la municipalidad de México, la que estará a cargo del número de comisionados que determine la ley.”³⁹

Los fundamentos de esta iniciativa fueron de orden político y económico: político porque se revivía la añeja disputa por la supuesta incompatibilidad del gobierno federal y el municipal en la misma ciudad; económico porque nuevamente se traía a discusión la secular incapacidad de los fondos municipales para enfrentar los gastos que requería la capital y la consecuente absorción federal de ellos. Los opositores a esta iniciativa

³⁶ *Memoria de la Secretaría de Gobernación. Correspondiente al periodo revolucionario comprendido entre el 19 de febrero de 1913 y el 30 de noviembre de 1916*, formada por Jesús Acuña, Secretario del Despacho de Gobernación para presentarla ante el Soberano Congreso Constituyente, ed. facsimilar de la de 1916, México, Comisión Nacional para las celebraciones del 175 aniversario de la Independencia Nacional y 75 aniversario de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, 1985, p. 355.

³⁷ Archivo Histórico del Distrito Federal (en adelante AHDF), Tacubaya, Ayuntamiento, caja 9, inv. 18, exp. 35.

³⁸ AHDF, Tacubaya, Ayuntamiento, 9, inv. 18, exp. 7.

³⁹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, 2 v., ed. facsimilar, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre las Revoluciones Mexicanas, 1985, v. 2, p. 315.

lograron su modificación y en la Constitución, artículo 73, fracción VI, quedó asentado que el Distrito Federal se dividiría en municipalidades sin excepción alguna, “que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes.”⁴⁰ Una vez derrotado su proyecto de federalizar la ciudad de México, Carranza no tuvo más remedio que restituir también al Ayuntamiento de la misma la propiedad de sus ramos, caudales y bienes, lo cual hizo por decreto el 22 de mayo de 1917.⁴¹

El precepto constitucional dejaba a los ayuntamientos del Distrito la responsabilidad de “contribuir a los gastos comunes”, es decir, a los de la Federación, sin establecer para esta responsabilidad alguna para con los municipios. En cambio, en el artículo 115, fracción II, se estableció que la hacienda de los municipios de los estados se formaría de las contribuciones que les señalaran sus respectivas legislaturas “y que en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades.”⁴²

Así, pues, la hacienda municipal en el Distrito Federal, durante el gobierno de Carranza, continuó rigiéndose por la ley de ingresos municipales de 1897, por la primera Ley de Hacienda del Distrito Federal de 1918 y por aquellas otras que llegaron a dictar los propios ayuntamientos. Durante estos años los problemas municipales derivados de la escasez de fondos de los ayuntamientos continuaron presentándose y el gobierno siguió prestándoles su ayuda, aunque no en la medida suficiente para llenar sus urgencias. Así, por ejemplo, en su primer informe de gobierno, Carranza calculó en 10 224 384.71 el déficit anual probable de todos los ayuntamientos, que no se cubriría, pese a todas las medidas adoptadas para ello, si no se lograba nivelar sus presupuestos de egresos e ingresos. Parte de este desequilibrio presupuestal y que no fue mencionado por Carranza en su informe, fue producto de la guerra civil que, como veremos en el siguiente cuadro, hizo bajar terriblemente los ingresos municipales aproximadamente en un 40% (cuadro 5).

⁴⁰ *Ibidem*, p. 1198.

⁴¹ *El Economista*, jueves 24 de mayo de 1917, p.3.

⁴² *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, v. 2, p. 1211.

Cuadro 5. Cuadro comparativo que muestra los ingresos y egresos de los municipios del Distrito Federal en el periodo del 1º de mayo al 31 de julio de 1917 y sus ingresos en 1910-1911

<i>Municipalidad</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>	<i>Ingresos en 1910-1911</i>
México	1 359 000.81	1 253 895.61	3 430 541.21
Atzacapotzalco	11 649.07	27 454.58	31 865.65
Coyoacán	8 834.29	28 612.03	21 734.62
Guadalupe H.	26 987.99	34 465.93	54 549.68
Ixtapalapa	8 676.93	25 626.16	27 388.45
Mixcoac	14 829.99	32 814.17	51 382.77
San Ángel	13 159.33	23 399.35	37 013.92
Tacuba	39 833.79	44 917.89	74 426.10
Tacubaya	54 660.83	64 092.31	157 510.79
Tlalpam	8 521.07	17 755.59	28 668.45
Xochimilco	14 829.99	32 814.17	21 100.77
Total	1560984.09	1585847.79	3936182.41

Fuente: “Primer Informe de Gobierno del Presidente Venustiano Carranza, 1º de septiembre de 1917”, en *Los Presidentes de México ante la Nación; Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966*, 5 v., México, Cámara de Diputados, 1966, v. 3, p. 228, y *supra* Cuadro 1.

En comparación con la precariedad de los ingresos municipales de 1917, destacaba lo alto de las percepciones de la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal, que entre mayo y julio del mismo año fueron de 2 524 769.23 pesos y sus gastos de 2 589 967.35 pesos. Asimismo, se esperaba que al año siguiente sus ingresos se elevaran a 9 603 524.53 pesos en virtud de las mejoras que se introducirían en sus oficinas —por ejemplo, la reducción de la planta de empleados— y de las reformas a la Ley de Contribuciones Directas, entre ellas aumentar el impuesto predial de 1 a 3 pesos anuales. Sin embargo, sólo se obtuvieron 2 920 799.09 pesos.⁴³ En estas condiciones, no fue casual que a lo largo de 1917 los ayuntamientos enviaran más de una solicitud al

⁴³ Primer Informe del Presidente Venustiano Carranza, 1º de septiembre de 1917, en *Los presidentes de México...* 1966, v. III, p. 229, 286.

gobierno pidiéndole que los exentara de impuestos de carácter federal, entre ellos el que gravaba a las donaciones que por cualquier título se hicieran a los municipios, pero el gobierno se rehusó a acceder a esta petición.⁴⁴ Incluso la Ley de Hacienda del Distrito Federal de 1 de marzo de 1918, en cuya formación fue completamente ajena la Secretaría de Hacienda, tampoco dispuso nada sobre los ingresos municipales, tan sólo ratificó los impuestos federales recabados en el Distrito y mejoró nuevamente la tasación del impuesto predial.⁴⁵

Mientras tanto, los servicios que exigían los municipios y la ciudad capital seguían en aumento y las dificultades para cubrirlos también. Pese a que Carranza aprobó un proyecto que le presentó el gobernador del Distrito Federal, el 18 de septiembre de 1917, consistente en implantar una nueva tarifa a los impuestos municipales, mejorar las prácticas recaudatorias y agregar a la hacienda municipal algunos ramos que no estaban considerados en la ley vigente, el erario municipal continuó estancado.

Las expectativas puestas en este proyecto —según el cual el Ayuntamiento de México recaudaría la suma de 11 016 000 anuales, superior a la de 6 336 000 que recababa con la tarifa vigente, y las municipalidades foráneas 1 120 056.72 al año, en lugar de los 395 901 que recaudaban normalmente—⁴⁶ no se cumplieron. La Tesorería de la Federación tuvo que ministrar en calidad de préstamo a todos los ayuntamientos, durante 1918, la suma de 898 554 91 pesos para el sostenimiento de los gastos de Instrucción Pública, en especial a la ciudad de México, porque en ella se encontraban la mayoría de las escuelas, 392 en 1918, y a la municipalidad de Cuajimalpa 2 283.00 pesos mensuales para que atendiera sus ramos.⁴⁷

Obligado a conservar el gobierno municipal de la capital y a acallar la ola de quejas de los ayuntamientos, provocada por la decisión presi-

⁴⁴ *El Economista*, lunes 3 de septiembre de 1917, p.7.

⁴⁵ Hira de Gortari Rabiela y Regina Hernández Franyuti, *La ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*, México, Departamento del Distrito Federal/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1988, v. I, p. 386-387 y *El Economista*, 24 de diciembre de 1917, p. 12.

⁴⁶ *El Economista*, 4 de octubre de 1917, p. 1.

⁴⁷ Segundo Informe de Gobierno del Presidente Venustiano Carranza, 1º de septiembre de 1918, en *Los presidentes de México...* 1966, v. III, p. 285-286.

dencial de que éstos cubrieran los gastos de instrucción y la inquietud social que suscitó la huelga de maestros por falta de pago de sus salarios, Carranza dictó varias medidas encaminadas a mejorar los ingresos municipales: facilitó a los contribuyentes rezagados la liquidación de sus adeudos, lo cual dio lugar a que aumentaran las transacciones mercantiles y el registro de propiedades; eliminó de la Ley de Hacienda del Distrito Federal el derecho de patente en el ejercicio de profesiones y la exención de impuestos de predios destinados al cultivo de bosques y árboles; suprimió las oficinas del Catastro del Gobierno del Distrito en virtud de que en veinte años de funcionamiento sólo habían valuado los predios de tres municipalidades y consumían muchos recursos; creó la Sección de Ayuntamientos en el Gobierno del Distrito Federal, lo que contribuyó a mejorar el déficit de los ayuntamientos foráneos y a fijar para éstos los subsidios de la Federación; y, por último, dejó que los ingresos provenientes del ramo de pulques, antes del Gobierno del Distrito, fueran absorbidos por los ayuntamientos.⁴⁸ No obstante todas estas mejorías, los ayuntamientos siguieron teniendo problemas para atender sus responsabilidades. A comienzos de septiembre de 1919 en las municipalidades foráneas se cerraron 90 escuelas y 101 en la ciudad de México. Existía, sin embargo, la promesa presidencial de que a partir de 1920 la Instrucción Primaria Superior (secundaria) quedaría a cargo del Gobierno del Distrito Federal.

Ya bajo el gobierno de Álvaro Obregón las acciones en materia de finanzas locales del Distrito Federal pueden reducirse a las reformas que hizo —once, desde abril de 1921 hasta septiembre de 1924— a la Ley de Hacienda del Distrito Federal de 1918, en aras de mejorar los ingresos federales provenientes del impuesto predial.⁴⁹ Ya en 1921

⁴⁸ Tercer Informe de Gobierno del Presidente Venustiano Carranza, 1º de septiembre de 1919, en *Los presidentes de México...* 1966, v. III, p. 363-364.

⁴⁹ Como hemos visto, la tributación predial, cuerno de la abundancia en las ciudades, fue uno de los ramos fiscales que siempre preocupó controlar al gobierno desde fines de la primera mitad del siglo pasado, ya que los ingresos percibidos en este ramo llegaron a sustituir, en el siglo pasado, los ingresos federales provenientes de alcabalas y aduanas interiores, mientras que a comienzos del presente siglo, como dijo el general A. Obregón, constituyó “el mejor signo indicador de la circulación de la riqueza y del grado de confianza del público en la estabilidad de las instituciones”. Desde esta época, hasta 1924, la base de tributación del

Modesto C. Rolland, crítico tenaz del desastre municipal que vivía la capital y el país, había advertido sobre la necesidad de mejorar el sistema de tasación fiscal empleado por el gobierno en virtud de que constituía la fuente de los abusos y de las pérdidas en la administración municipal de las ciudades mexicanas.

Según los cálculos de Rolland hacia 1921 las tierras de la ciudad de México, desnudas absolutamente de construcciones y sin tener en cuenta sus calles y plazuelas, tenían un valor cercano a los 1 200 millones de pesos. Si se hubiese cobrado entonces efectivamente el impuesto de 12 al millar (12%) que marcaba la ley, se habrían obtenido 144 millones de pesos, cantidad que sobrepasaba considerablemente el presupuesto total de la ciudad en esa época, pero como solamente se obtenían dos millones, esto demostraba que la propiedad en la capital estaba mal valorizada y que había un desorden espantoso en el cobro del impuesto predial que se traducía en la creación de otros impuestos irracionales y eminentemente injustos.⁵⁰

Para solucionar esta anómala situación en las finanzas Rolland proponía la creación de un impuesto único sobre la renta de la tierra libre de mejoras que proporcionaría los ingresos suficientes para resolver las necesidades municipales, estatales y federales. La concepción fiscal sobre la renta de un lote en que basaba su propuesta se dividía en dos partes: una que corresponde al impuesto por mejoras públicas (v.gr. pavimentos, albañales, agua, etcétera) y otra al impuesto que le da al lote la posición que tiene dentro de la ciudad, con todas las ventajas concernientes a la accesibilidad más o menos fácil a los servicios urbanos (gobierno, escuelas, museos, etcétera). “Este último factor de la renta, debido a la ubicación, es lo que se debe pues,

impuesto predial en el Distrito Federal fue un porcentaje sobre la renta que causaban los predios. A partir de este año el impuesto predial se calculó también sobre el valor comercial de los predios no edificados. *Vid.* Gortari Rabiela y Hernández Franyuti 1988, v. I, p. 356-397.

⁵⁰ Rolland 1921, p. 144-145. En el mismo año, Obregón estimaba en 202 821 501.85 pesos el valor de los 7 919 predios del Distrito Federal catalogados en el Registro Público de la Propiedad. Dichos predios produjeron 122 736.94 pesos, eliminada la participación federal, que pasaron a las arcas del Gobierno del Distrito. *Vid.* Primer Informe de Gobierno del General Álvaro Obregón, 1º de septiembre de 1921, en *Los presidentes de México...*, 1966, v. III, p. 473.

a la comunidad y por eso se le llama un ‘valor social’ y su aumento tiene su origen en el esfuerzo de toda la comunidad, y no en el trabajo especial del propietario en particular, por lo cual se le denomina ‘incremento no ganado’.⁵¹

Tres años después de que Rolland expuso estas ideas sobre el impuesto predial, el presidente Obregón decretó su última reforma a la Ley de Hacienda del Distrito Federal en la que se nota una clara inspiración en los procedimientos fiscales expuestos por Rolland.⁵² En la exposición de motivos de dicha reforma se lee que la contribución sobre predios edificados, que hasta ese momento se cobraba, gravaba a la postre capitales ficticios, mayores casi siempre a lo que las fincas valían realmente, pues artificiosamente se capitalizaban las rentas, por lo cual la base del impuesto resultaba arbitraria. Por esta razón Obregón reformó la ley en el sentido de que debían ser las rentas de los predios edificados y el valor comercial de los no edificados el objeto del gravamen, para que éste fuera justo.⁵³

Con la participación del 50% sobre el producto de los impuestos predial y sobre empresas mercantiles o industriales establecidas en su jurisdicción, que gracias a esta reforma fiscal se asignó a los municipios, sin duda alguna sus ingresos tendieron a mejorar y con mayor razón los de la ciudad de México, que entonces era la mejor urbanizada del Distrito Federal y la que concentraba un gran volumen de comercio. Pero precisamente por esta razón a ella se le quitó la facultad de recaudar sus propios impuestos como estaba señalado para las demás municipalidades. Esta tarea correspondía a la Tesorería General del Gobierno del Distrito Federal, que aparte de recaudar lo destinado a la Federación se quedaba con un 15% de lo perteneciente a la ciudad para cubrir los gastos de cobranza y administración de lo cobrado.⁵⁴

⁵¹ Modesto C. Rolland, *op. cit.*, p. 146-147.

⁵² Una de las bases de la política hacendaria que inspiró al régimen obregonista fue la rehabilitación hacendaria y la reorganización del sistema fiscal para eliminar el déficit presupuestal y producir el rendimiento máximo de los recursos del país. *Vid.* Pani 1926, p. 9.

⁵³ “Ley de Hacienda del Distrito Federal”, *Diario Oficial*, México, Talleres Gráficos de la Nación, suplemento n. 7, t. XXVIII, 8 de septiembre de 1924, p. 1.

⁵⁴ *Ibidem*, artículo 4, p. 2.

Semejante absorción federal de los recursos producidos en la ciudad de México, explica por qué padeció al final de su vida municipal escasez para satisfacer sus demandas de servicios y por qué, en 1926, fue fácil para una fracción del Senado proponer nuevamente la eliminación de su Ayuntamiento.⁵⁵ Proposición que no encontró eco sino hasta 1928, pero mientras crecían las acusaciones contra la ineptitud e ineficiencia de la institución municipal y mientras los ayuntamientos cada vez más recurrían a la venta de sus tierras y a la concesión privada de los servicios públicos, continuaba creciendo también la intervención del fisco federal sobre sus ingresos.

El gobierno del general Plutarco Elías Calles continuó con tan secular tradición federalizando los ingresos municipales por introducción de carnes frescas, sin salar o saladas, cecina, tasajo, jamones, mantecas y preparados de cerdo y demás productos, que causaban contribución por su inspección sanitaria y consumo en las Tesorerías Municipales, según lo disponía la Ley de Ingresos Municipales de 20 de enero de 1897. A partir del 17 de agosto de 1927 la inspección sanitaria de estos productos pasó a ser responsabilidad de la Federación, según lo previsto en el artículo 364 del Código Sanitario Nacional, y el impuesto que causaban engrosó los fondos del erario federal. Para los municipios la pérdida de los recursos provenientes de este ramo fue enorme. En 1926, por ejemplo, el municipio de México había recaudado por este impuesto la suma de 853 848.50 pesos anuales.⁵⁶

Finalmente, en su memorable informe del 1º de septiembre de 1928, cuando ya se había aprobado el fin del régimen municipal en el Distrito Federal y se anunciaba también el supuesto fin del caudillismo y el inicio de la era institucional revolucionaria, paradójicamente el presidente Calles daba a conocer a la Nación que el año que terminaba podía considerarse “como una de las mejores épocas de la administración del Distrito”. Por fin se había obtenido la nivelación de los presupuestos de ingresos y egresos, cubierto los adeudos provenientes

⁵⁵ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, año de 1926, XXXII Legislatura, México, sesión del viernes 15 de octubre.

⁵⁶ Archivo Fideicomiso Plutarco Elías Calles-Torreblanca (en adelante AFPECT), gaveta 7, exp. 213.

de ejercicios anteriores (800 000 pesos), concedido un subsidio a la Beneficencia Pública (350 000.00 pesos), emprendido obras materiales de indiscutible utilidad y de elevado costo (1 500 000.00 pesos), pagado las adquisiciones al riguroso contado y los sueldos con estricta puntualidad, y se contaba con una considerable existencia en efectivo (2 000 000.00 pesos) que aseguraba el desarrollo total del programa del gobierno y formaba, además, una razonable previsión para el resto del año.⁵⁷ Si bien el Ayuntamiento de México seguía debiendo a la Federación 8 225 817.31 pesos y, con excepción de los de Tacubaya, Mixcoac y Coyoacán, todos los demás ayuntamientos le debían cantidades diversas pero de poca importancia, la cuenta del Gobierno del Distrito Federal con la Federación, reconocía Calles, se cubriría con la absorción por esta última de los productos del impuesto a Sucesiones y Donaciones anteriores a 1926, y de la parte del producto del Impuesto sobre Ingresos y Utilidades. Por su parte, los ayuntamientos foráneos cubrirían su deuda una vez que el gobierno reorganizara los mecanismos de recaudación municipal e hiciera las reformas necesarias en los ramos de imposición y en las cuotas.⁵⁸

Sin embargo, a pesar del optimismo presidencial en que las finanzas municipales del Distrito entrarían en una etapa si no de prosperidad sí de estabilidad, su suerte ya estaba echada, pues meses atrás, en campaña para su reelección presidencial, el general Álvaro Obregón había presentado la iniciativa para suprimir los ayuntamientos del Distrito y dejar su gobierno en manos de una dependencia del Ejecutivo. Su iniciativa fue discutida y aprobada en mayo de 1928 y como resultado de ella la Cámara de Diputados aprobó la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales puesta en vigor el 30 de diciembre de ese año. Dicha ley dispuso que en el alba de 1929 desaparecieran los municipios del Distrito y entrara en funciones el Departamento del Distrito Federal, con lo cual la hacienda del Distrito se federalizaba definitivamente.

⁵⁷ “Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles, 1º de septiembre de 1928”, en *Los presidentes de México...* 1966, v. III, p. 872.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 873.



Conclusiones

Fue en el manejo de sus recursos donde los ayuntamientos del Distrito Federal vivieron quizá la más grave intervención del Estado, pues sin poder disponer con libertad de la totalidad de sus propios recursos fueron muchos los problemas que enfrentaron para atender eficazmente sus funciones. Aunque en diferentes momentos el Estado adoptó una conducta ambivalente frente a las finanzas municipales, fue él quien dispuso la forma de invertir los ingresos municipales, quien dispuso su monto y de dónde había que obtenerlos y quien absorbió un porcentaje considerable de los mismos en aras de construir a la Nación. Su empeño por estabilizar políticamente al país centralizando todas las decisiones, se trasladó también al terreno de la economía municipal.

Este centralismo no sólo ejerció una enorme presión fiscal sobre la población sino que también distrajo recursos que bien pudieron haberse invertido en mejorar las condiciones materiales de los municipios capitalinos. La consecuencia más visible de la acción estatal fue el desarrollo desigual y anárquico de las municipalidades que trajo consigo el desprestigio y ruina del gobierno local. Con sus recursos y sus funciones acosadas por el Estado, los ayuntamientos se convirtieron en el chivo expiatorio del desastre municipal en el Distrito Federal. A ellos dirigieron permanentemente sus acusaciones y críticas no sólo los ciudadanos inconformes con su mala y deficiente gestión, sino también el propio gobierno que en distintos momentos los acusó de ser resabios del viejo orden corporativo del mundo feudal y de ser producto de un prejuicio democrático.