

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“ EL JUICIO DE AMPARO Y LA FACULTAD IMPOSITIVA
DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION ”**

EXAMEN DE CALIFICACION
EN LA MATERIA

T E S I S

Que para obtener el título de :

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

JULIO JAIME ORTEGA AMIEVA

MEXICO, D. F.

1972.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

1954

A MIS PADRES

A MIS HERMANOS.

A MIS AMIGOS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

A LA FACULTAD DE DERECHO

Quiero hacer patente mi agradecimiento al Doctor Alfonso Noriega Cantú; y a los señores Licenciados Luis Capín Martínez, Manuel Vera Vallejo y Alfonso Niebla y Castro, por la ayuda que me prestaron con su sabio consejo y dirección, para la elaboración del presente trabajo.

C A P I T U L O I

ESTRUCTURA GENERAL DEL ESTADO FEDERAL

A. - Doctrina del Federalismo

B. - Sistemas Semejantes al Federal y sus Diferencias

C. - Antecedentes Históricos del Federalismo en México

D. - El Federalismo en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptúa en su Artículo Cuarenta que es voluntad del Pueblo mexicano, constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

De la lectura del Precepto Constitucional antes transcrito, se desprende que la República Mexicana es un Estado Federal, pero ahora bien, ¿qué es un Estado Federal ? en el transcurso de este Capítulo dilucidaremos el anterior punto.

La palabra Federación, tiene su origen en el vocablo griego "Federatione" que significa liga, unión.

Encontramos que sobre el tema que nos ocupa se ha escrito mucho y son muchas las teorías expresadas por diferentes autores - los cuales podemos diferenciar en tres grupos a saber.

a). - Teorías superadas pero con gran importancia histórica.

1. - La Teoría de la Cosoberanía expuesta por Hamilton, Jay, Madison en "El Federalista" y difundida ampliamente por Alexis

de Tocqueville en su libro, "La Democracia en América".

2. - La sostenida por Calhoun y Seidel en la que categóricamente niegan la existencia de un Estado Federal como una categoría diferente diciendo que bien se asemeja a un Estado Unitario o bien a una Confederación de Estados:

b). - Teorías superadas pero que aún tienen seguidores.

1. - En primer término se encuentran Le Fur y Borel, que sostienen que la principal distinción del Estado Federal es la Participación de la Entidades unidas con el fin de crear su Estado Federal.

2. - En el segundo grupo, se encuentran tratadistas como Laband, Jellinek y Carre de Malberg quienes además de hablar de la voluntad de unirse en Estado Federal, esta voluntad debe de ser expresada por un Conglomerado de Estados.

c). - Teorías actuales.

Son las sustentadas entre otros, por Kelsen, Wilson, Schmitt y Dabin los que a grandes rasgos dicen que es un crecimiento de los poderes federales en detrimento de las facultades de los Estados - - Miembros en atención a un fin común.

A continuación trataré de explicar el contenido de cada una de las teorías mencionadas.

I.- TEORIA DE LA COSOBERANIA

Son Hamilton, Jay, Madison y principalmente Alexis de Tocqueville los sustentadores de esta teoría que fué la primera que trató de explicar lo que era el "Pacto Federal".

Los anteriores autores, en concreto, sostenían la idea de que los miembros integrantes de la unión, mediante el Pacto Federal, ceden parte de su soberanía al Estado Central conservando toda aquella que no hubiese sido cedida expresamente.

Es Alejandro Hamilton, quien en el "federalista" impulsa la idea de la cosoberanía al decir: "la completa consolidación de los Estados dentro de la soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que se les dejarán estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el Plan de la Convención - tiende solamente a conseguir una consolidación o unión parcial los Gobiernos de los Estados conservarán todos los derechos de la soberanía, que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva en los Estados Unidos por dicho instrumento". (1)

La doctrina expuesta ha sido ampliamente criticada considerando que la soberanía solo es una, indispensable, inalienable e imprescriptible por lo que nunca puede ni cambiarse ni enajenarse. Al respecto nos dice F. Jorge Gaxiola : "la soberanía, que consiste en la facultad exclusiva de autodeterminación, desde el punto de vista del Derecho, es por esencia ilimitada. Entre tanto no se llega al poder ilimitado o limitado por sí mismo, no se alcanza la soberanía. Sostener lo contrario es incurrir en una contradicción en los términos ". (2)

Es difícil aceptar la teoría de la cosoberanía puesto que los Estados Miembros carecen en última instancia de la facultad de auto determinarse al tener que ajustar su Constitución a la Carta Suprema - del País con todas y cada una de las limitaciones que ésta le impone.

2. - TEORIA DE LA NULIFICACION

Tiene gran resonancia la teoría de los derechos estatales o de la nulificación que expuso en los Estados Unidos John C. Colhoum en libros y discursos pronunciados por él mismo principalmente en " Disquisition of Government". Esta teoría fué seguida en Alemania por el autor Max Von Seidel.

En la teoría expuesta por los autores antes mencionados

principalmente se postula la individualidad de la soberanía, al decir que ésta no puede dividirse sin ser al mismo tiempo destruída.

Los anteriores autores sostienen que si la soberanía única e indivisible es atributo esencial del Estado, dentro de un conglomerado de Estados no puede pertenecer al mismo tiempo al Estado Central y a las comunidades políticas que la integran; sostienen que no pueden - - corresponder a cualquiera de ellos, puesto que si competen a los miembros, nos hayamos en presencia de una simple Confederación de Estados que no constituyen sino un vínculo de derecho en el que no existe - colectividad estatal distinta de sus miembros.

"Al resolver la disyuntiva, Colhoun estima que las entidades federativas son las únicas soberanas con carácter estatal, porque en virtud del Pacto Constitucional no puede crearse un Estado y menos - un Estado superior a ellos ". (3)

El Estado Federal es regido por una Constitución, cuyos principios son básicos e irrenunciables y no es facultad de los Estados el hacer suyas o no las disposiciones de la Constitución, tampoco el separarse de la unión por decisión unilateral. "Confunden a la Federación con - una Confederación, alianza o tratado que regulan determinados aspectos exteriores de Estados Soberanos, los que a su vez, tienen una ordena -

ción política jurídica interna propia, que puede ser distinta entre todos ellos ". (4)

3. - TEORIA DE LA DESCENTRALIZACION

Son Hans Kelsen y Michel Mouskheli los principales expositores de esta teoría.

Kelsen nos dice que Federación es una descentralización legislativa en la que se distinguen tres principales elementos:

- a). - La Constitución Federal y los principios fundamentales de los Estados Miembros.
- b). - El Orden Jurídico Federal, formado por las normas de su competencia, que son conferidas por las Constitución Federal, y
- c). - El Orden Jurídico de cada entidad, formado por sus propias Constituciones, dentro de los límites de la Constitución Federal.

Abunda Kelsen al decir: "El Estado Federal se caracteriza por el hecho de que los Estados Miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el Organismo Legislativo de cada Estado Miembro es competente en relación con materias -

que concierne a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que - los mismos Estados Miembros pueden realizar por medio de Leyes, -- cambios en sus propias Constituciones ". (5)

Y dice que la diferencia entre la federación y la confederación y los estados unitarios es el grado de descentralización que exista.

Además dice que en el concepto de autonomía confluyen el principio de la descentralización y de la democracia, o sea de la autoterminación, "los órganos encargados de establecer normas locales - individuales y en cierta medida también generales, dice, son elegidos por aquellos para quienes las normas establecidas han de ser obligatorias. - El orden creado de este modo, constituye los llamados cuerpos autónomos, cuyo tipo característico lo tenemos en el Municipio ". (6)

Según Mouskheli, "el Estado Federal se presenta como un Estado Unitario con un gobierno doble; el Estado Federal posee un doble rostro; en ciertos aspectos se presenta como un Estado Unitario y - en otros se nos presenta como una agrupación federativa de colectividades interiores, descentralizados hasta el más alto grado y que forman - parte de la voluntad del Estado ". (7)

El aspecto Federal presenta aspectos de Estado Unitario

al presentarse las relaciones entre el Estado Central y los Estados - - Miembros, en que el Estado Central aparece con mayor jerarquía que - las colectividades miembros que gozan de autonomía constitucional.

Es muy importante hacer hincapié en la Teoría de Carl Schmitt puesto que es un tratadista que el enfoque que le dá al concepto de Federación es de sobremanera interesante por la manera de explicarlo y por su originalidad.

Su estudio lo divide en dos partes a saber:

- a).- De los conceptos fundamentales de una teoría constitucional, y
- b).- De la consecuencia de éstos.

En su estudio no toma en consideración las relaciones - particulares surgidas por tratados específicos ni las alianzas. Dice "la Federación es una unión permanente basada en libre convención, y al ser vicio de un fin común de la autoconservación de todos los miembros, me diante la cual se cambia el total "Status Político" de cada uno de los - - miembros en atención al fin común. "La Federación", origina un nuevo "Status" de cada miembro, el ingreso mismo a la Federación supone - para éste una reforma a su propia Constitución, o aún en el caso de que

ésta no se realice formalmente, la reforma se produce esencialmente en la Constitución en sentido positivo, es decir, el contenido concreto de las decisiones políticas fundamentales sobre el total modo de existencia del Estado. (8)

Siete son los principales puntos que debe de tener una federación según Schmitt, y éstos son:

1o. - La Federación comprende a todo Estado en su existencia legal como unidad política, y le acopla como un todo en una asociación política existente.

2o. - El Pacto Federal, tiene por finalidad una ordenación permanente.

3o. - El Pacto Federal, es un pacto de singular especie, un pacto constitucional. Su acuerdo es un acto del Poder constituyente. - Su contenido es, al mismo tiempo, contenido de la Constitución Federal y un elemento de la Constitución de cada uno de los Estados Miembros.

4o. - La Federación reconoce por finalidad, el mantenimiento de la existencia política de todos sus miembros en el marco de la Federación.

5o. - Hacia el exterior, la Federación protege a sus - -

miembros contra el peligro de guerra y contra todo ataque. Hacia adentro la Federación significa necesariamente una permanente pacificación. Ya no pueden tener lugar guerras dentro de la Federación, y entre sus miembros. En tanto ella subsista, solo es posible una ejecución Federal del todo, la Federación, contra un miembro.

6o. - No hay Federación sin ingerencia de ésta en los asuntos de los Estados-Miembros. Como la Federación tiene una existencia política, necesita tener derecho de inspección, poder decidir y, en caso necesario intervenir acerca de los medios para el mantenimiento, garantía y seguridad de la federación.

7o. - Toda Federación como tal, puede hacer la guerra y tiene el "Jus Belli", no hay, pues Federación sin la posibilidad de una guerra federal. (9)

Para el tratadista Belga Jean Dabin, el Estado Federal es una hipótesis de descentralización con base territorial, contempla dos aspectos: aquel en que existen colectividades anteriores a la formación del Estado el cual las absorbe y las convierte en partes de un todo que es el Estado, cambiando totalmente su situación y, en segundo lugar, el Estado Federal que venimos estudiando.

Con respecto a la primera dice "El Grupo Descentralizado es una agrupación localizada en una porción de territorio del Estado. En el grado inferior: el Municipio que reúne a los habitantes de una misma Ciudad o Aldea y les congrega en un cuerpo moral y jurídico para la salvaguarda de los intereses que les son comunes por razón de su misma calidad de vecinos. En el grado superior: la Provincia y el Distrito en el departamento cuyas fronteras coinciden más o menos con las de los antiguos Ducados, Condados o Principados, actualmente fundidos en Estado.

(10)

Pero bien, cuando el Estado Moderno aparece, no absorbe a las colectividades sin carácter público y su razón de ser pero su bien público se transforma en un "bien público local" frente al bien público superior a que está ordenado el Estado en lo sucesivo.

Es en la esfera económica donde existe conflicto entre el interés público local y el general, caso en el cual será la autoridad central la que resuelva. Dabin dice que la autonomía local "... se justifica en medida en que no se opone a métodos de coordinación racional". (11)

Después de haber analizado someramente las distintas teorías que se han venido sustentando en el transcurso del tiempo, es conveniente que expresemos que para nosotros el Estado Federal es uno

solo, posiblemente con doble personalidad: la de la Federación y la de los Estados. La soberanía sustentada única y exclusivamente por el pueblo, la soberanía sin divisiones. Los Estados Miembros gozan de descentralización política y autonomía constitucional, siempre que ésta sea acorde con la Constitución Federal. Las Entidades Federativas forman parte de la voluntad Federal con sus representantes en el Congreso de la Unión.

Ahora bien, sería conveniente hacer un breve análisis de los sistemas semejantes al Sistema Federal.

b).- Sistemas semejantes al federal y sus diferencias.

Analizaremos primeramente lo que es una Confederación de Estados. Es semejante a la Federación desde el punto de vista que la creación de ambos es igual, ya que también en la Confederación de Estados, los Estados Soberanos buscan su unión para la realización de un fin común. Se puede decir que es el único punto similar entre estas dos formas de organización política.

Vemos que en el Estado Federal, los Estados-Miembros pierden su soberanía exterior en favor de la Federación, los Estados --- Miembros en la Confederación de Estados conservan totalmente su so -

beranía.

Otro punto para diferenciar el Estado Federal de la Confederación de Estados, es que en el primero existe una relación de ciudadanía entre los habitantes de uno y de otro Estado, y en la segunda relación solo existe entre los Estados y la Confederación.

Ahora vamos a analizar las diferencias que existen entre el Estado Central o Unitario y la Federación.

"Conocemos como Estado Central o Unitario dice Tena - Ramírez, aquel que tiene unidad ejecutiva, legislativa y judicial nacional, con sistema político y jurídico idéntico para todos sus habitantes y todo su territorio, en donde no hay más poder que el central, que en todo caso delega algunas funciones administrativas en miembros dependientes del mismo". (12)

Diferencia definitiva entre uno y otro es que mientras en el Estado Federal las Entidades Federadas tienen libertad de modificar su Constitución Local sin intervención del Poder Central, en el Estado Unitario toda Ley que se elabora debe de estar sujeta a la aprobación del Poder Central. Todo esto se puede resumir en que la diferencia tajante entre uno y otro es la autonomía constitucional del Estado Federal.

Nos encontramos frente a una unión de Estados cuando dos o más Naciones entran en una relación constitucional conservando cada una su identidad nacional. Se distinguen dos tipos, las Uniones Reales y las Uniones Personales.

Es Unión Personal cuando por Leyes de Sucesión de los dos Estados independientes recae sobre una sola persona la Monarquía. Esta unión es temporal.

Se distingue la Unión Personal de la Real en que la segunda es por voluntad de los Estados que la forman. En la Unión Real, los Estados que la forman delegan algunas de sus atribuciones mientras no sea disuelta la Unión pero conservando cada una su soberanía.

La principal distinción entre las Uniones de Estado, (ya sea Real o Personal) y el Estado Federal, es que mientras el primero es temporal, el segundo es por tiempo indefinido.

Después de haber hecho el anterior análisis vemos que hay similitud entre la Federación y las formas de organización política antes mencionada, pero al mismo tiempo que las semejanzas existentes, existen diferencias sustanciales.

c). - Antecedentes históricos del Federalismo en México.

Consideramos que es importante hacer una relación de como ha venido cambiando el concepto de Federalismo en México, ya que sin la perspectiva histórica es difícil entender el Federalismo Mexicano, ya que el "Federalismo ha arraigado en México con perfiles singulares que permiten considerarlo como el Sistema Federal Mexicano". (13)

Es indiscutible que los orígenes del Federalismo en México los encontramos en las Diputaciones Provinciales, mencionadas en la Constitución de Cádiz de 1812. Tienen gran importancia las Diputaciones Provinciales pues ellas acostumbraron a las Provincias a tener su propio gobierno y a conducirse según sus necesidades.

La Constitución G aditana estipulaba que el Rey nombraría en cada Provincia un jefe superior y que en cada Provincia habría una - - Diputación Provincial para que ésta promoviera su prosperidad.

Las Diputaciones Provinciales tenían siete diputados, los cuales eran elegidos en votación indirecta. Fué en 1813 cuando las Cortes de Cádiz ordenaron la fundación de las Diputaciones Provinciales de la - - Nueva España que fueron seis: una en la Capital y las restantes en Mérida, Durango, Guatemala, Guadalajara y Monterrey.

Fernando VII desconoce la Constitución de Cádiz, pero es obligado en el año de 1820 a establecer su vigencia, creándose además la Diputación de Valladolid. Con el anterior acontecimiento las Provincias que carecían de Diputación la solicitan, y para el año de 1823 existían veintitres Diputaciones.

Después de que se instauró el Imperio en México, la situación era desastrosa, el jefe político se convirtió en ejecutivo y las Provincias se autogobernaban sin tener ninguna relación con el centro. De lo anterior se desprende que aunque la situación no era la ideal, no existía centralismo en México.

A la caída del Iturbidismo se empieza a notar más delimitados los bandos, se empiezan a agrupar los que pugnaban por el centralismo que eran los reaccionarios como el clero, los militares y los latifundistas. Pero al Federalismo se avocan lo más granado de la intelectualidad en México.

Servando Teresa de Mier, presenta al Congreso del Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana el cual señalaba que sería federalista, pero en ningún momento hablaba de soberanía de los Estados, lo cual era fundamental para lo deseado por la Provincia. El plan antes mencionado nunca se llegó a discutir.

En el mes de junio de 1823 era el desastre, las Provincias descontentas empiezan a adoptar posturas de desconocimiento al Congreso concediéndole solo la categoría de Convocante, pero no de Constituyente. Jalisco se proclama como Estado libre y soberano siguiéndole los Estados de Yucatán, Zacatecas y Oaxaca.

Es el 12 de junio de 1823 cuando el Congreso Convocante emite el voto de República Federal que a la letra dice:

"El Soberano Congreso Constituyente, en Sesión Extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las Provincias estar el voto de sus soberanías por el Sistema de República Federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretádose firme convocatoria para el nuevo Congreso que constituya a la Nación".

Es Prisciliano Sánchez quien en su libro "Pacto Federal del Anáhuac", se pronuncia por un Sistema Federal con un gobierno protector y equitativo. El libro antes citado fué escrito en 1823.

Son importantes las ideas vertidas por Sánchez, sobre todo cuando solicita la delimitación de competencia de la Federación. Propone bases para la Constitución General entre las que se encontraban las

siguientes: "La Nación del Anáhuac es la reunión de todas las Provincias que forman el Estado General. Las Provincias que actualmente tengan una población superior a los doscientos mil habitantes, serán Estados soberanos e independientes en lo relativo a su gobierno interior que deberá ser popular, representativo y federado". (14)

El 7 de noviembre de 1823, comienzan las Sesiones del Congreso Constituyente, Congreso en el cual el Doctor Mier expresa su "Discurso de las Profecías" en el cual se avocaba a un Sistema Federal pero en contra de la soberanía de los Estados, cosa que según él sería causa de todas las desgracias de México.

El 31 de enero de 1824, fué firmada el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana que en sus Artículos: quinto, Sexto y Séptimo expresaba la forma de gobierno (Federal), la soberanía de los Estados (Interior) y los Estados que comprendía la Federación.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos es promulgada el 4 de octubre de 1824, la cual en su Artículo IV menciona la forma de gobierno adoptando desde luego el Sistema Federal.

Santa Anna en 1834 se torna centralista desconociendo las legislaturas de estados sitiando algunos estados y ocupando algunos otros.

El ejército predominaba y facilitó las cosas a los reaccionarios para convocar el nuevo Congreso que se reunió a principios del año de 1835, al Congreso mencionado se le estuvo presionando con distintas sublevaciones a fin de que se adoptara un Sistema de Centralismo.

Barragán sustituye a Santa Anna y solicita al Congreso se consideren las peticiones de los reaccionarios centralistas y es el 15 de diciembre de 1835 cuando se decretan las "Bases Constitucionales" en las que se adopta el Sistema Central.

Estas "Bases" dieron origen a la Constitución que se conoce con el nombre de las "Siete Leyes".

Al implantarse el régimen centralista, los Estados pasan a ser Departamentos, cuyo Gobernador estaba sujeto al Gobierno Central, el cual lo nombraría acorde con una terna propuesta por las juntas departamentales.

En 1840 Gómez Farías encabeza el movimiento Federalista el cual es sojuzgado por el General Valencia quien sumado a Antonio Paredes en 1841 van en contra de Bustamante, a quien solicitan se convoque a un Congreso Constituyente. Bustamante abandona el País y Santa Anna es nombrado Presidente provisional y se expide en diciembre la convocatoria para dicho Congreso.

En junio 10. de 1842, Santa Anna inaugura las Sesiones y en su discurso inaugural se pronuncia como centralista. El Constituyente en ningún momento se presta a maquinaciones del tristemente ilustre dictador. El 19 de diciembre de 1842 es disuelto por golpe de estado el Constituyente honorable, implantándose la "Junta de Notables" a la cual se comisionó redactar la Nueva Constitución.

La Junta de Notables elaboró las llamadas "Bases de Organización Política de la República Mexicana", las cuales eran netamente centralistas y se conocen con el nombre de "Bases Orgánicas".

El 22 de agosto de 1846, después del pronunciamiento de la Ciudadela, es instaurada nuevamente la Constitución de 1824 convocándose a la Asamblea Nacional. Esta reinstauración se debió principalmente a Gómez Farías y al General Salas y el documento reformativo es redactado por Mariano Otero.

El "Acta de Reforma" que ratifica la vigencia de la Constitución de 24 con serias reformas y tiene especial interés pues en dicho documento se encuentra el nacimiento de nuestro Juicio de Amparo.

Dice el Doctor Mario de la Cueva en su trabajo "La Constitución de 5 de Febrero de 1857". "El Sistema de la República Federada

subsistió hasta el año de 1853. En él nuevamente hizo acto de presencia el Dictador Santa Anna. El 22 de abril de aquel año, dictó el déspota unas "Bases para la administración de la República en virtud de las cuales, todo el poder quedó concentrado en sus manos..." (15)

Félicz día para México fué el 9 de agosto de 1855 cuando - después del Plan de Ayutla del Coronel Villarreal, el nefasto Santa Anna abandona nuestro País.

El 16 de octubre de 1855 se convoca al Congreso Constituyente, que entrando a sesionar en febrero de 1856, promulgando la Constitución de 1857.

Los Constituyentes acertadamente se deciden por un sistema Federalista para solucionar los conflictos del País y es el 5 de febrero de 1857 cuando es promulgada la Constitución ésta vez cien por ciento Federalista.

Desde aquellos tristes días hasta nuestra época, jamás se ha discutido si es conveniente otro sistema que no sea el Federal, ni aún el Constituyente de 17 osó poner como tema de debate el sistema a adoptar, sino que el Federalismo fué aceptado por unanimidad.

EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

"Es voluntad del pueblo Mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados li- - bres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero uni- dos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fun- damental".

Lo más claro que encontramos para expresar lo que es - el Sistema Federal Mexicano, es lo dicho por el maestro Don Ignacio Bur- gos en su artículo "La Evolución de la Idea Federalista" por lo que nos - permitimos transcribirlo literalmente y sin comentarios, pues es tan cla- ro el mencionado artículo que éste sale sobrando . A continuación repro- ducimos la segunda parte del mencionado artículo.

"Etimológicamente, la palabra "Federación" implica - - alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino "foedus". Federare equivale . pues a unir, a ligar, a componer. Desde el punto de vista es- trictamente lógico, el acto de unir entraña por necesidad el presupuesto de una separación anterior de lo que une".

En el proceso federal de carácter "centrípeto" se dá es- ta orden de cosas, tal como ocurrió en los Estados Unidos. Sin embargo,

la formación Federativa en México se desarrolló en un proceso inverso al que suele llamarse "centrífugo".

"Se ha llegado a sostener que dentro de un Régimen Estatal Federal existen dos soberanías, las Entidades Federativas y la del Estado Federal propiamente dicha. Esta tesis que se llama de la cosoberanía y que fué expuesta por Calhoun y Seidel, afirma que los Estados, al unirse en una Federación, crean una entidad distinta de ellos con personalidad jurídico política propia, dotada de Organos de Gobierno, cediendo parte de su soberanía en aquellas materias sobre las cuales hayan renunciado a ejercerla, para depositar el "Poder Soberano Cedido" en un nuevo Estado, de esta manera, la soberanía del Estado Federal se forma por la recepción de las soberanías fraccionadas de las Entidades que decidieron constituirlo, reservándose éstas sus respectivas soberanías en las materias de gobierno administrativo, judicial y legislativo, que no hubiesen renunciado de un modo expreso".

"Esta doctrina, en un terreno puramente jurídico, no puede justificarse, ya que se funda en un error insalvable. La soberanía es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole. Al concertarse el Pacto Federativo y al consignarse esta en la Constitución Federal, el último acto de soberanía que los Estados Federa

dos realizan precisamente en formar a la nueva entidad y en organizarla dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos".

"La soberanía y la autonomía son, pues, dos conceptos diferentes".

"La primera como lo hemos dicho, es sobre toda capacidad de autodeterminación. Por lo contrario la autonomía expresa la facultad de "darse sus propias normas", pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena. Es por ello por lo que los Estados que forman una Federación son autónomos".

"Si las Entidades Federadas no son soberanas, tampoco son libres ni independientes, ya que la libertad y la independencia en un sentido político no son sino aspectos primordiales de la soberanía".

"Por desgracia, la fórmula que en la Constitución de 1824 expresaba el Régimen Federal, no fué reiterada por las Leyes Fundamentales de 1857 y 1917. En esta se incurrió en el mismo error que cometieron los autores del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, al reputar a las Entidades Federativas como "Libres y Soberanas". La denominación correcta que debiera tener nuestro País no es la de "Estados

Unidos Mexicanos", que adoptan las Constituciones de 1857 y vigente, sino la de República Federal que se acomoda con más propiedad a la génesis de nuestro Sistema Federal y a su implicación jurídica".

"Pero aún hay más; en un Estado Federal o Unitario -- (central) de extracción democrática, el único soberano es el pueblo como elemento humano que lo constituye. Así lo declaran con énfasis las Constituciones de 1857 y 1917. Por ende, si dentro de una misma entidad estatal no pueden concurrir dos soberanías por ser eminentemente excluyentes, es evidente que los Estados no pueden ser soberanos".

"Partiendo de la idea de que no existe una diferencia esencial entre un Régimen Federal y un Régimen Central ya que en puridad jurídica ambos se distinguen en el grado de autonomía a que hemos aludido, trataremos de fijar las peculiaridades del primero:

a). - Autonomía Democrática de las Entidades (Estados o Provincias, pues la denominación es intrascendente) en el sentido de designar a sus Organos de Gobierno Administrativos, Legislativos y Judiciales.

b). - Autonomía Constitucional, traducción en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución Nacional.

c). - Autonomía Legislativa, Administrativa y Judicial, en lo que concierne a las materias no comprendidas en la órbita federal.

d). - Participación de las propias Entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución General.

"Las Entidades que forman la República Mexicana gozan de los tres tipos de autonomía señalados, es decir, la democrática, constitucional y la legislativa, ejecutiva y judicial. También las propias Entidades participan en la expresión de la voluntad nacional a través de la designación de los Senadores para cada una de ellas y de su intervención en el proceso de reformas y adiciones a la Constitución Federal".

"México, en consecuencia, es un Estado compuesto, no por Estados libres y soberanos, sino por Entidades autónomas. La Federación Mexicana por ende, no es ni ha sido, en puridad política y jurídica una unión de Estados, sino un Sistema de Descentralización traducido en la creación de Entidades Autónomas, dentro de la Entidad Nacional".

"Si la unidad política ha sido siempre una característica de nuestro País y si el Régimen Federal se mantiene entre nosotros como

fenómeno de descentralización en los términos apuntados; no debe sorprendernos que en aras del fortalecimiento de dicha unidad, se consolide y ensanche el Poder Estatal Nacional como consecuencia natural y espontánea del progreso económico y social de México".

"El ensanchamiento de la órbita en que se mueven los poderes federales y la disminución correlativa de la esfera autónoma de los Estados, son fenómenos que responden a la transformación económica, social y cultural de nuestro País, misma que se enfoca a la consolidación de la Unidad Nacional!" (16).

N O T A S

- 1.- Alexander Hamilton, James Madison, John Jay. EL FEDERALISTA o LA NUEVA CONSTITUCION. p. 128. Fondo de Cultura Económica, Trad. de Gustavo R. Velasco. México 1943.
- 2.- F. Jorge Gaxiola. ALGUNOS PROBLEMAS DEL ESTADO FEDERAL. p. 32 Editorial Cultura. México 1941.
- 3.- F. Jorge Gaxiola. Opus Cit. p. 37
- 4.- Alejandro Sepúlveda Amor. TESIS. p. 9. México 1970.
- 5.- Hans Kelsen. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. p. 334 Editorial Nacional Trad. Luis Legas Lucambra. México 1965.
- 6.- Hans Kelsen Opus Cit. p. 177.
- 7.- M. Mouskheli. TEORIA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL. Trad. Armando Lázaro y Ros. p. 149-50. Madrid 1934.
- 8.- Carl Schmit. TEORIA DE LA CONSTITUCION. Trad. Francisco Aya la. p. 421-22. Madrid 1934.
- 9.- Opus. cit. p. 422-426.
- 10.- Jean Dabin. Trad. Héctor González Uribe. p. 322-23. México 1946.
- 11.- Jean Dabin. Opus cint. p. 323-25.
- 12.- Alejandro Sepúlveda. Opus cit. p. 18.
- 13.- Alejandro Sepúlveda. Opus cit. 158.
- 14.- Sánchez Priciliano. EL PACTO FEDERAL DEL ANAHUAC. Revista de la Facultad de Derecho No. 56 p. 1135-1169.
- 15.- Cueva Mario de la. LA CONSTITUCION DE 5 DE FEBRERO DE 1857. p. 1261. México 1957.
- 16.- Burgoa Ignacio. LA EVOLUCION DE LA IDEA FEDERALISTA. Mé- xico : 50 Años de la Revolución. p. 286-7. Fondo de Cultura Econó- mica. México 1962.

CAPITULO II

REGIMEN DE COMPETENCIA FEDERAL Y LOCAL EN MATERIA IMPOSITIVA.

A. - Distribución y Competencias.

B. - La Facultad Impositiva de los
Estados de la Federación.

C. - Las Convenciones Fiscales.

D. - Impuestos Alcabalatorios.

E. - Bibliografía.

REGIMEN DE COMPETENCIA FEDERAL
Y LOCAL EN MATERIA IMPOSITIVA.

I. - DISTRIBUCION DE COMPETENCIA:

El Artículo 124 de nuestra Carta Magna preceptúa lo siguiente:

ART. 124. - "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a Funcionarios Federales se entienden reservadas a los Estados".

El Artículo Constitucional antes transcrito es el que nos dá la pauta para diferenciar cuales son las competencias de la Federación y cuales son las competencias de los Estados.

Este Artículo nos dá la nota seguida en México, es decir, que la competencia original corresponde a los Estados Miembros y la delegada a la Federación. Analizando el precepto antes citado, se desprende que la Federación solo es competente para realizar las atribuciones que le son conferidas en nuestra Constitución y que todas las diversas de éstas pertenecen a los Estados de la Federación, mismos que deberán de actuar de acuerdo con sus Constituciones Locales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la que debe delimitar la competencia de la Federación.

Al respecto comenta Tena Ramírez: "en efecto, los Poderes Federales no son sino representantes con facultades de que enumeradamente están dotados; cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso de comisión e implica un acto nulo; por lo tanto, el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración ". (1)

Y abunda al respecto al decir: " síguese de lo dicho que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos". (2).

Es necesario analizar cuales y que tipo de facultades existen. Los tratadistas mencionan las siguientes: Facultades Explícitas, Facultades Implícitas, Facultades Concurrentes y Facultades Coincidentes.

A.- Se dice que las Facultades Implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí o a cualquiera de los otros poderes para el ejercicio de cualquiera de las Facultades Explícitas.

Son según el mencionado maestro Tena Ramírez, tres requisitos para que se justifique el otorgamiento de una Facultad Implícita a saber:

- 1) La existencia de una Facultad Explícita, que por sí sola no podría ejercitarse;
- 2) La relación de medione necesario respecto a fin, entre la Facultad Implícita y el ejercicio de la Facultad Explíc ita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda;
- 3) El reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la Facultad Implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita". (3)

La Fracción XXX del Artículo 73 de nuestro Máximo Ordenamiento preceptúa:

"El Congreso tiene facultad para expedir todas las Leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta -- Constitución a los Poderes de la Unión".

Del análisis del precepto antes transcrito se desprende que la Fracción Trigésima del mismo no autoriza nuevas facultades que faciliten el cumplimiento de las ya existentes, sino que señala la facultad para conceder Facultades Explícitas. Hay que vigilar este procedimiento pues

si se descuida se puede usurpar la labor del Constituyente, pues es factible que con ésto el Poder Central se fortalezca en detrimento de los Estados Miembros.

B. - Es interesante comentar las Reglas de Distribución - dadas por el tratadista Brice, el cual es mencionado por el maestro Mario de la Cueva en sus apuntes y son cinco:

- " 1) Facultades expresamente atribuídas a la Federación,
- 2) Facultades atribuídas a las Entidades Federativas.
- 3) Facultades concurrentes,
- 4) Actos Prohibidos a la Federación, y
- 5) Actos Prohibidos a los Estados ". (4)

A continuación comentaremos cada una de estas reglas, lo cual nos servirá para solucionar mejor el problema de competencias.

Primera Regla: Facultades expresamente atribuídas a la Federación. Son tres casos:

- a). - Cuando la Constitución señala específicamente las facultades exclusivas de la Federación. Como ejemplo -

a este caso podemos señalar los asuntos relacionados con la vida internacional del País;

b).- Atribuciones de la Federación no expresas pero sí prohibidas a los Estados. Artículo 117 de nuestra Carta Magna.

c).- Cuando la Ley Suprema manda al Congreso para que dicte una norma general y uniforme para toda la República. Como ejemplo podemos mencionar la Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Segunda Regla: Facultades atribuídas a las Entidades Federales. Estas facultades son divisibles de la siguiente manera:

a).- Las señaladas expresamente a los Estados, por ejemplo el de otorgarse sus Constituciones Locales, y

b).- Las facultades no delegadas a la Federación y no prohibidas a los Estados. Ejemplo, dotarse de Códigos Civiles, Penales, de Procedimientos de uno y otro, etc.

Tercera Regla: Facultades Concurrentes. Las Facultades Concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuídas a la Federación y por supuesto no prohibidas a los Estados y se realizan cuan-

do las Entidades Federativas necesitan reglamentar sobre un determinado punto en tanto no necesitan reglamentar la Legislación por el Poder Federal. Se justifican las facultades concurrentes puesto que los Estados no pueden esperar hasta que la Federación decida legislar sobre determinada materia.

C. - Dice el maestro Tena Ramírez: "por eso en México, país de régimen federal precario y ficticio, las Facultades Concurrentes no han prosperado". (5)

El Doctor Mario de la Cueva niega la existencia de las Facultades Concurrentes basándose en los textos de los Artículos 16, 40, 41 y 103 de nuestra Constitución. (6)

Argumenta que el Artículo 40 de la Carta Magna preceptúa que la acción de las Entidades Federativas se limita a su Régimen Interior "... en todo lo concerniente a su Régimen Interior..." y no al ámbito Nacional.

El Artículo 41 de la Constitución lo interpreta en el sentido de que las Constituciones locales autorizan a llevar a cabo determinados actos y los que no estén ahí expresados no se pueden ocupar las autoridades locales.

Con respecto al Artículo 16 Constitucional señala que - los particulares tenemos el derecho de saber que autoridades pueden regir nuestra conducta, mismas que solo pueden ser permitidas en la Carta Magna. Y en relación al 103 señala la procedencia del Juicio de Amparo cuando se exceden en sus competencias, ya sea la Federación o los - Estados.

El Doctor de la Cueva señala que en México no existen las Facultades Concurrentes pero sí las Coincidentes y dice que son aquellas que con base en la Constitución Federal pueden realizar los Estados como la Federación. Como ejemplo podemos citar el Artículo 117 al referirse - en su último párrafo "el Congreso de la Unión y las Legislaciones de los Estados dictarán, desde luego Leyes encaminadas a combatir el alcoholismo".

Cuarta Regla: Actos Prohibidos a la Federación. En este caso se encuentran solo los que la Constitución expresamente no le dá a la Federación competencia. Citemos como ejemplo el Párrafo Segundo - del Artículo 130 de nuestra Constitución: "el Congreso no puede dictar - Leyes estableciendo o prohibiendo una religión".

Quinta Regla: Actos Prohibidos a los Estados. Podemos hacer una separación de estos al reconocer las prohibiciones absolutas

y las prohibiciones relativas.

Son Prohibiciones Absolutas los actos que nunca podrán realizar las Entidades Federativas. Ejemplo de éstos las enumeradas en el Artículo 117 de la Constitución Federal.

Son Prohibiciones Relativas los actos prohibidos a los Estados, sin que obtengan la autorización del Congreso, como ejemplo señalamos lo estipulado por el Artículo 118 del Código Supremo.

A las cinco reglas de Brice es necesario añadir una sexta señalada por Mathews (7) y son los actos prohibidos a la Federación y a los Estados. Entre estas prohibiciones están los principios bases de todo orden jurídico, mismos que son inseparables de la dignidad humana, como son los Derechos Humanos, la Soberanía, etc.

D.- Es importante delimitar perfectamente las competencias Federales y Locales para el éxito de la Federación. Esta limitación de atribuciones si no es perfectamente respetada puede ser causa para el debilitamiento del Sistema Federal. En el caso de conflicto de competencia, ya sea por que la Ley expedida sea contraria al espíritu de nuestra Constitución Federal o por que se exceda de sus límites. La Suprema -

Corte de Justicia de la Nación es el órgano encargado de solucionarlo.

II. - LA FACULTAD IMPOSITIVA DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION:

1o.- Son cuatro las formas que el Estado tiene para allegarse ingresos y estas son: los Impuestos, los Derechos, los Productos y los Aprovechamientos. El Código Fiscal de la Federación los consigna en sus Artículos 2o., 3o., 4o., y 5o. definiéndolos de la siguiente manera.

Artículo 2o. Impuesto es la prestación en dinero o en es pecie que fija la Ley, con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas o morales, para cubrir los gastos públicos.

Artículo 3o. Son Derechos las contraprestaciones estable cidas por el Poder Público, conforme a la Ley en pago de un servicio.

Artículo 4o. Son Productos los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Artículo 5o. Son Aprovechamientos los recargos, las -

multas y los demás ingresos de Derecho Público, no clasificables como Impuestos, Derechos o Productos.

Son los artículos 31 Fracción IV, 65 Fracción II, 73 Fracción VII y 131 Párrafo Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los que se fundamenta la organización impositiva del País, los cuales señalan lo siguiente:

Artículo 31. - Son obligaciones de los MEXICANOS:

IV. - Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que supongan las Leyes.

El Artículo 65 Fracción II señala:

Artículo 65. - El Congreso se reunirá el día 10 de septiembre de cada año para celebrar Sesiones Ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

II. - Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.

Artículo 73. - El Congreso tiene facultad:

VII. - Para imponer las contribuciones necesarias a -

cubrir el presupuesto.

Artículo 131. - El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del País, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del País. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida.

2o. - Hemos mencionado las formas que el Estado tiene para allegarse ingresos y su fundamentación constitucional. Ahora bien, pasemos a analizar la distribución de competencias en materia tributaria entre la Federación y los Estados.

Dice Gaxiola: " un Gobierno sin erario será siempre un vano simulacro de poder y si hay algo averiguado en la Ciencia Política

es que la fuerza reside en quien decreta los impuestos y atribuye sus --
 productos". (3)

Es indudable que los Estados tienen en principio la misma facultad para imponer gravámenes que la Federación salvo ciertos ca
 sos, pues de lo contrario los Estados se verían en la necesidad de acudir
 al Gobierno Central para cubrir sus necesidades con lo que se perdería la
 autonomía Estatal y con ésto el Sistema Federal.

Es el antes transcrito Artículo 73 Fracción VII, el que --
 le dá facultad a la Federación para imponer impuestos pero ¿ Qué con es-
 to se viola lo dispuesto por el Artículo 124 Constitucional ?, no puesto
 que viene a colación lo asentado en el apartado anterior del presente Ca-
 pítulo al mencionar las Facultades Concurrentes.

Mientras la Federación no consigne que le compete legis-
 lar sobre determinado impuesto los Estados pueden hacerlo.

En el proyecto de la Constitución de 1857, en el Artículo
 120, se delimitaron los campos de la esfera impositiva de la Federación
 y de los Estados. Tena Ramírez cita lo siguiente: "los Estados, para --
 formar su hacienda particular, solo podrán establecer contribuciones di-
 rectas; la Federación solo podrá establecer impuestos indirectos". (9)

Es el mismo autor quien comenta: "había sin duda en el Artículo una base para la distribución de impuestos entre la Federación y los Estados; correspondía después a la Ley secundaria determinar la naturaleza de los impuestos directos y los indirectos, ya fuera aceptando el criterio expuesto por algunos constituyentes, en el sentido de que los primeros gravan la renta y los segundos el consumo o ya señalando alguna otra base para la clasificación" . (10)

El artículo 120 comentado fué rechazado por 55 votos en contra y 24 a favor.

La Suprema Corte de Justicia varió muchas veces su criterio. Desde Vallarta que sustentaba "Las Facultades del Congreso Federal y de las Legislaturas de los Estados en materia de impuestos son concurrentes y no exclusivas; es decir, aquel puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública, ya gravado por el Estado" (11), hasta la Jurisprudencia de la Suprema Corte, que está en vigor a partir de 1954, mucho más orgánica y consolidada que las de años anteriores. Hele aquí: " la Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

- a). - Concurrencia Contributiva de la Federación y de los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos - (Arts. 73 Fracción VII y 124);
- b). - Limitaciones a la Facultad Impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (Arts. 73 Fracciones X y XXIX y 1331(comercio exterior));
- c). - Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (Arts. 117 Fracción III (estampillas), IV, V, VI y 118). (Compilación de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, México 1955, Tesis 557).

III. - LAS CONVENCIONES FISCALES:

Se consideraba que el problema de la doble tributación era un problema meramente técnico por lo que en los años de 1925, 1933 y 1947 se reunieron sendas Convenciones Nacionales Fiscales las cuales se desarrollaron así:

La Primera Convención Nacional Fiscal se reunió en el año de 1925 y dió origen a que se mandara al Congreso una iniciativa presidencial que criticaba duramente al constituyente de 1857 y 1917 y propo-

nía un reparto de facultades entre la Federación y los Estados en vía de práctica hasta que la experiencia no diera una solución mejor. Esta iniciativa no fué considerada.

La Segunda Convención Nacional Fiscal se llevó a cabo en el año de 1933, la que trató más a fondo el tema. Proponía que se repartiera el ingreso de un impuesto que debiera ser gravado tanto por la Federación como por los Estados ya que el gravar la fuente determinada no era privativo de ninguno de los dos. Que igualmente se repartieran los ingresos que por mandamiento constitucional los Estados deberían participar de los ingresos de la federación, y que ciertos impuestos especiales se rigieran por reglas específicas que determinaran su administración y reparto entre la Federación y los Estados.

Tena Ramírez señala: "como consecuencia de la Segunda Convención se llevaron al texto de la Ley Suprema dos reformas, en las que por primera vez se aplicó constitucionalmente el principio de la participación Federal y Estatal en determinados impuestos. En la reforma de 18 de enero de 1934, a la Fracción X del 73, subsistente hasta 1940, se instituía la participación de los Estados y de los Municipios en los Impuestos Federales sobre energía eléctrica. En la de 13 de octubre de 1942, en el punto que adicionó el Artículo 73 con la Fracción XXIX se facultó a la Federación para establecer contribuciones:

10. Sobre el Comercio Exterior;
20. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del Artículo 27;
30. Sobre Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros;
40. Sobre Servicios Públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
50. Especiales sobre:
 - a) Energía Eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabaco labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación, y
 - f) Explotación forestal.

Por adición de 10 de febrero de 49 se agregó a los impuestos especiales el de producción y consumo de cerveza. "Las Entidades Federativas-se dice en la parte final de la referida fracción XXIX-participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley Federal Secundaria determine. Las Legislaturas

Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del Impuesto Sobre Energía Eléctrica". (12)

En esta Convención al igual que en la Convención de 1933 se siguió la tendencia de la delimitación de impuestos reservados a la Federación y que los Estados participaran de otras.

Es claro que en 1942, con la dualidad tributaria se va la tendencia de controlar la actividad local estatal, "inspirada esta tendencia en la desconfianza de los gobiernos locales, es por otra parte una manifestación más del proceso de centralización que se advierte en todos los demás órdenes de la vida política de México". (13)

La Tercera Convención Nacional Fiscal se reunió en 1947. Esta Tercera Convención se pronunció contra el control que pretendía imponer la Federación a las Entidades Federadas en las anteriores Convenciones.

Desde la Primera Convención hasta 1947, el panorama fiscal era bastante malo, no se habían obtenido los logros esperados, por el contrario, debido a la creación de nuevos impuestos la situación era desastrosa. "En relación a la concurrencia fiscal, la Convención formuló un proyecto de plan nacional de arbitrios y reiteró la necesidad de suprimir

la contribución federal ". (14)

La Tercera Convención Nacional Fiscal se pronunció en contra de la distribución de impuestos federales y locales, proponiendo la participación de todas las entidades federativas en el rendimiento total de los impuestos según sus necesidades.

El señor Licenciado Don Miguel Alemán entonces Presidente de la República, en la convocatoria a los Gobernadores decía lo siguiente: "El reconocimiento de la facultad o capacidad de administración o legislación en materia tributaria no implica en forma alguna el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad".

De la concurrencia casi total en materia impositiva prevaleció desde 1857 hasta 1942 (en que solo los impuestos sobre comercio exterior y en formas de estampillas eran constitucionalmente privativos de la Federación, ninguno exclusivo de los Estados), se llegó en el último de dichos años a una enumeración mucho más amplia de los Impuestos Federales y a la participación de los Estados en algunos de estos Impuestos, pero conservando la concurrencia en los demás y la no fijación de impuestos privativos de los Estados.

La Tercera Convención mantuvo en lo general esta última situación, pues en la ponencia relativa al Plan Nacional de Arbitrios recomendó: "determinar y delimitar los ingresos fiscales de la Federación, de los Estados y de los Municipios dividiéndolos en tres grandes aspectos: Ingresos Privativos, Ingresos en Participación e Ingresos de Legislación Concurrente ". (15)

La solución fué la siguiente: hacer partícipes a la Federación y a los Estados de impuestos únicos. La participación debe de ser la constitucional y la pactada de motupropio por los Estados.

Es necesario enumerar las Leyes Reglamentarias al inciso quinto de la fracción XIX del artículo 73 Constitucional en la que se señala la participación de los Estados y Municipios en los impuestos señalados:

A) Ley del Impuesto Sobre Producción y Consumo de Energía Eléctrica: esta Ley establece en su artículo 15 lo siguiente:

ART. 15. - Sobre el rendimiento del impuesto establecido por esta Ley participarán, en un cuarenta por ciento, los Estados, Distrito y Territorios Federales, con arreglo a las siguientes bases:

I. - Del total de las cantidades distribuibles se destinará una cuarta parte para las Entidades Federativas, en las que se genere la energía eléctrica y las otras tres cuartas partes para las Entidades en las que se consume esa energía.

En los casos en que para la generación de energía eléctrica sea preciso inundar o inutilizar en cualquier forma - tierras de cultivo que constituyan fuente de riqueza de diversas entidades, y la planta generadora se encuentre ubicada dentro del territorio de una de ellas corresponderá a ésta el 70% de la participación total por producción, y el 30% restante se distribuirá entre las demás, proporcionalmente al número de hectáreas de cultivo afectadas en cada una.

II. - Se considerará como vendida en cada Entidad la energía distribuida dentro de su territorio para el consumo, por los productores e importadores, sea directamente o por conducto de plantas o empresas distribuidoras que de ellos la adquieran previamente.

III. - La liquidación se hará individualmente por planta

o sistema de plantas productoras y por entidades en cuyos territorios se aproveche la energía distribuída.

IV.- Para que los Estados Miembros de la Federación - puedan ejercitar el derecho de cobro de las cantidades - que les correspondan, deberán acreditar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Economía Nacional que la respectiva H. Legislatura Nacional tiene asignada a cada uno de los Municipios productores o consumidores de la entidad interesada una participación con cargo a la del Erario Local, en cumplimiento del último párrafo de la fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal.

V.- La Secretaría de la Economía Nacional, de acuerdo con los datos que al efecto proporcionen los causantes - sobre producción y venta de energía eléctrica, comunicará a la Secretaría de Hacienda la participación debida al Distrito Federal, a los Territorios Federales y cada Estado, así como la correspondiente a los Municipios productores y consumidores con cargo a la entidad a que pertenzan.

VI. - Satisfechos los requisitos del presente artículo, según el caso de que se trata, las dependencias que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pagarán las cantidades procedentes a las Entidades Federativas y a los Municipios interesados, a más tardar el mes siguiente a aquél en que se perciba el impuesto.

En los casos en que más del 50% de energía eléctrica generada en los términos de la fracción I de este artículo, sea consumida en entidades diversas a las afectadas para obtener la fuerza hidráulica, estas entidades solo percibirán el 30% de la participación por consumo y el 70% restante se distribuirá entre las afectadas en la proporción señalada en el segundo párrafo de la citada fracción I.

Las Entidades beneficiadas con el excedente de las participaciones por producción y consumo deberán destinar el 25% para el Municipio o Municipios en cuyo territorio se encuentran ubicadas las obras.

B) Ley del Impuesto Sobre Tabacos Labrados. Esta Ley señala las siguientes participaciones:

ART. 9o. Del rendimiento del impuesto establecido por esta Ley, se concede a los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios, las siguientes participaciones:

- a) 2% a las Entidades Productoras.
- b) 12% a las Entidades Consumidoras.
- c) 1% a los Municipios.

Las Legislaturas de los Estados, mediante decreto, determinarán la forma en que debe distribuirse la participación correspondiente, a los Municipios y entre tanto no lo hagan, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público re - - tendrá las cantidades que por concepto de participación -- correspondan a dichos Municipios.

La propia Secretaría comunicará en cada caso al Banco de México, S.A. la determinación de las Legislaturas - para que aquel cubra mensual y directamente a los Municipios las cantidades que les correspondan.

En los Estados, Municipios, Territorios y el Distrito Federal no se gravará con el nombre de impuesto, cooperación y otro semejante, ni como aportaciones para juntas de mejoras o algún otro organismo descentralizado.

I. - Los actos de organización de empresas tabaqueras.

II. - La producción, introducción, venta o distribución de tabacos labrados.

III. - Los capitales invertidos en los fines que expresa la fracción anterior, con excepción de los correspondientes a las propiedades rústicas o urbanas de las empresas tabaqueras.

IV. - Los dividendos, intereses, ingresos, o utilidades obtenidos por empresas tabaqueras o percibidos de ellas.

V. - La expedición o emisión por empresas tabaqueras de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.

VI. - Las ventas de tabacos labrados, distintas del impuesto general sobre el comercio y la industria y siempre que no se impongan cuotas diferenciales a los ingresos provenientes de esas mismas ventas. Sólo podrán gravarse en esta forma, las ventas al menudeo. Para los efectos de esta Ley, se entiende por venta al menudeo la efectuada -

por las tabaquerías y expendios al público; pero no las efectuadas por las agencias, depósitos o almacenes de las fábricas que sólo expendan a los revendedores y no al público.

Las ventas efectuadas directamente por los fabricantes o por sus agentes viajeros, en ningún caso deberán quedar sujetas a impuestos locales o municipales sobre el comercio y la industria.

VII.- Las propiedades rústicas o urbanas de las empresas tabaqueras, si se basan en tal circunstancia o la tienen en cuenta.

La producción, acopio o venta de tabaco en rama podrán gravarse con impuestos o derechos locales o municipales que en conjunto no excederán de diez centavos por kilo, que no permitirá decretar o mantener en vigor únicamente a las entidades en que aquél se cultive.

En cuanto a los derechos, sólo se podrá cobrarlos como contraprestación por servicios administrativos prestados efectivamente por las entidades o Municipios y con cuotas fijas e iguales a las que cubren quienes reciben servicios.

análogos.

C) Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados . Esta Ley precisamente en su artículo décimo sexto señala:

ART. 16. - Del rendimiento neto de los impuestos a que se refieren los Artículos 2o. y 10o. de esta Ley, se dará una participación del 9% a los Estados y del 1% a los Municipios donde se encuentren ubicados los pozos productores.

Estas participaciones serán proporcionales al valor oficial del petróleo producido dentro de la jurisdicción de cada Estado y Municipio y se ministrarán sobre la producción nacional, tanto de la parte que sea exportada, como sobre la que se consuma en el País.

La Tesorería de la Federación, dentro de los primeros diez días de cada mes, hará el pago a los Estados y Municipios de las cantidades que a cada uno correspondan, de acuerdo con la liquidación que enviará dicha Secretaría antes del día 25 del mes anterior.

Del rendimiento de los impuestos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley, participarán los Estados y Municipios en donde se consuman los productos importados

en la proporción señalada en el párrafo primero anterior.

La participación a los municipios se liquidará conforme a la distribución que señalen las Legislaturas Locales o en su defecto, en proporción al número de habitantes de cada Municipio.

Los importadores manifestarán mensualmente en la forma que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los productos importados directamente para consumo en el País, el impuesto pagado, las Entidades consumidas y los demás datos que le sean requeridos para liquidar la participación de que se trata.

D) Ley del Impuesto sobre Cerillos y Fósforos. Este Ordenamiento señala en su artículo doce:

ART. 12.- En el rendimiento del presente impuesto, se destinará el 40% para otorgar participaciones a los Estados, Distrito y Territorios Federales y a los Municipios por concepto de producción y consumo, que se distribuirá en la forma siguiente:

Por producción 15%, del cual corresponderá el 66% para los Estados y el 34% a los Municipios.

Por consumo el 25% restante del que se distribuirá el 66% a los Estados y el 34% a los Municipios.

El Distrito Federal recibirá el 66% del 40% tanto por producción como de consumo.

Territorios Federales percibirán una participación del 40%.

La participación por consumo a los Municipios será cubierta directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la distribución que señalan al efecto las Legislaturas Locales respectivas.

Estas participaciones se concederán solamente a las Entidades que no decreten o mantengan en vigor impuestos especiales de carácter local o municipal y a las que dentro de sus impuestos generales al comercio o a la industria no perciban cuotas especiales sobre:

I. - Actos de organización de empresas cerilleras.

II. - Producción, introducción, distribución y venta de primera mano de cerillos y fósforos.

III. - Capitales invertidos en los fines que expresa la frac

ción anterior, con excepción de los correspondientes a las propiedades rústicas o urbanas de las empresas cerilleras.

IV. - Dividendos, intereses o utilidades que repartan las empresas cerilleras.

V. - Expedición o emisión por empresas cerilleras de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.

E) Ley del Impuesto sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación. Esta Ley señala dos tipos de participación del gravámen (Artículo 3o. fracción III): a). - Un centavo por litro que se produzca en su territorio y b). - un décimo de centavo por litro que se consuma en su territorio.

F) Ley del Impuesto Sobre la Explotación Forestal. Esta Ley señala en su artículo 13: las Entidades Federativas y Municipios participarán el rendimiento del impuesto, única y exclusivamente sobre la cuota que se recaude por -- las explotaciones que se hagan dentro de sus respectivos territorios, en la siguiente forma:

BIBLIOTECA CENTRAL

U. S. A. M.

I. - Estados 15%

II. - Municipios 5%

III. - Distrito y Territorios Federales 20%.

Estas participaciones se cubrirán independientemente de las que procedan por concepto de productos que correspondan al Gobierno Federal la explotación de bosques propiedad de la Nación.

G) Ley del Impuesto Sobre Producción y Consumo de Cerveza.

ART. 4o. La producción de cerveza en el Territorio Nacional causará un impuesto de \$0.18 por litro. De este impuesto se otorgarán a los Estados, Municipios, Territorios y Distrito Federal, las participaciones siguientes:

I. - \$0.15 por litro de cerveza producida en las Entidades Federativas donde existan fábricas de cerveza.

II. - \$0.057 por litro de cerveza que se consuma en las Entidades Federativas. De esta participación correspon-

derán a los Municipios de la Entidad consumidora el por ciento que señale la Legislatura Local correspondiente.

Es importante asimismo señalar que la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, señala que aquellos estados que deroguen los Impuestos Municipales y Estatales sobre el comercio y la industria, se podrán coordinar con la Federación para gozar de una participación del doce al millar sobre los ingresos que en ese Estado grave la Federación. Señala además que los Estados deben de hacer partícipes a los Municipios de ese rendimiento, no siendo en ningún caso menor del doce al millar.

Como consecuencia de la Tercera Convención Nacional - Fiscal, se creó ya en el mandato del señor Adolfo Ruíz Cortínez, la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, en la que se crea la Comisión Nacional de Arbitrios. De estas dos instituciones nos ocuparemos en el siguiente Capítulo.

IV.- LOS IMPUESTOS ALCABALATORIOS.

Para concluir el presente Capítulo, estudiaremos los Impuestos Alcabalatorios a los que F. Jorge Gaxiola se refiere así: "De

entre las prohibiciones impuestas a los Estados, la de mayor importancia y más largo historial es sin duda la que les veda el derecho de imponer impuestos alcabalatorios, los que habían sido, desde los tiempos de la Independencia, obstáculo muy serio para las transacciones comerciales de carácter nacional y motivo determinante para que el tráfico encontraría estorbos y continuaría en estado de lamentable ruindad. La Alcabala halló carta de naturalización en México y no fué sino hasta el año de 1896 cuando definitivamente fué prescrita en nuestra legislación, por más que diariamente los gobiernos locales continúan utilizándola, disfrazada como fuente arbitraria de recursos. Felizmente, la Suprema Corte de Justicia ha condenado invariablemente este tributo antieconómico e ilegal y su jurisprudencia, ya copiosa, no solo es firme, sino terminante.

(16)

José Yves Limantour definió de la siguiente manera a las alcabalas. "Consiste en gravar la mercancía en su circulación dentro de los límites de nuestras fronteras interiores; levanta al efecto un sin número de barreras que entorpecen su movimiento; recarga su precio, según los lugares, en proporciones enteramente desiguales; trastorna, por lo mismo, las condiciones de la producción, causa además, al comercio molestias, por juicios y gastos inútiles y fomenta por último un espíritu de hostilidad económica entre entidades cuyo compromiso supremo o in-

terés bien comprendido las estrechan, al contrario, a no perjudicarse -
recíprocamente y hacer todo esfuerzo por la prosperidad y engrandeci-
miento de la Patria común". (17)

Los impuestos alcalabatorios se pueden dividir:

- a) Impuestos al Tránsito
- b) Impuestos de Circulación
- c) Impuestos de Extracción
- d) Impuestos de Introducción
- e) Impuestos Diferenciales

a). - Impuestos al Tránsito son aquellos que gravan el -
paso de una mercancía proveniente de otra Entidad Federativa con desti-
no a una tercera.

b). - Impuestos de Circulación son los que gravan la cir-
culación de la mercancía dentro del mismo Estado.

c). - Impuesto de Extracción son aquellos que gravan la
salida de la mercancía con destino a otra entidad o fuera de la Repúbli-
ca.

d). - Impuestos de Introducción son los que gravan la entrada de mercancías provenientes de otra Entidad Federativa o bien del Extranjero.

e). - Impuestos Diferenciales son los que gravan la entrada o salida de productos de manera diferente a los productos elaborados en esa entidad.

N O T A S

- 1.- Felipe Tena Ramírez "Derecho Constitucional Mexicano". Octava Edición. Editorial Porrúa. Pág. 119.
- 2.- Tena Ramírez Opus Cit. Pág. 119.
- 3.- Tena Ramírez Opus Cit. Pág. 120.
- 4.- Mario de la Cueva "Apuntes de Derecho Constitucional". México 1965. Pág. 209.
- 5.- Tena Ramírez Opus Cit. Pág. 125.
- 6.- Mario de la Cueva Opus Cit. Págs. 211 y 212.
- 7.- Mario de la Cueva Opus Cit. Pág. 213.
- 8.- F. Jorge Gaxiola Opus Cit. Pág. 115
- 9.- Tena Ramírez Opus Cit. Pág. 331.
- 10.-Tena Ramírez Opus Cit. Pág. 331.
- 11.-Vallarta Votos. Tomo II. Pág. 27 citado por Tena Ramírez. Opus Cit. Pág. 333.
- 12.-Tena Ramírez Opus Cit. Págs. 335 y 336.
- 13.-Tena Ramírez Opus Cit. Pág. 336
- 14.-Tena Ramírez Opus Cit. Pág. 337
- 15.-Tena Ramírez Opus Cit. Pág. 338
- 16.-F. Jorge Gaxiola Opus Cit. Pág. 129 y 130
- 17.-José Ives Limantour Opus Cit. Pág.

CAPITULO III

LEY DE COORDINACION FISCAL ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS.

- A. - Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.
- B. - La Tercera Convención Nacional Fiscal y el Plan Nacional de Arbitrios.
- C. - Procedimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizada por Estados afectados por decisiones de la Comisión Nacional de Arbitrios.

Será motivo de estudio en el presente Capítulo entre otros temas el de la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados y la cual fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1953 durante el mandato del Presidente Ruíz Cortínez y - siendo Don Antonio Carrillo Flores el Secretario de Hacienda y Crédito Pú**u**blico.

La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados es en la que se crea la Comisión Nacional de Arbitrios antes llamada Plan Nacional de Arbitrios, que vió sus primeras luces en la Tercera Convención Nacional Fiscal.

En la Convocatoria que hizo el Presidente Miguel Alemán a los Gobernadores de los Estados de la Federación para que tuviera verificativo la Tercera Convención Nacional Fiscal en el inciso segundo -- del Temario se mencionaba lo siguiente:

"TEMARIO"

"...I. - Estructuración de un Plan Nacional de Arbitrios y bases de determinación, dentro de él, de los elementos constitutivos de los sistemas hacendarios de la Federación, de los Estados y de los Municipios".

Como consecuencia de esto se reunieron los Convencionistas en Sesión Reglamentaria el día 27 de noviembre de 1947 en el que se discutieron las conclusiones que variando ligeramente de su forma original quedaron de la siguiente manera:

PLAN NACIONAL DE ARBITRIOS

I. - La Tercera Convención Nacional Fiscal, considera que la consolidación de la unidad económica nacional indispensable para que la Nación pueda realizar sus fines esenciales sólo puede lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

II. - La Tercera Convención Nacional Fiscal, reconoce que uno de los obstáculos que se han opuesto a la consolidación de la unidad económica de la Nación, es la falta de armonía en el Régimen Fiscal imperante, porque no ha permitido lograr ni un reparto equitativo de la carga tributaria entre los contribuyentes, ni la suficiencia de los recursos fiscales para atender todos los servicios públicos que el País reclama, ni la distribución correcta del producto de los impuestos entre las tres Entidades Político - económicas que coexisten en el País. Para obtenerla se recomienda la adopción de un Sistema Nacional de impuestos, que de nuestro desarrollo económico, grave el contribuyente con justicia

y equidad; permita atender adecuadamente las necesidades públicas de las tres Entidades (Federación, Estados y Municipios) y haga posible proyectar y llevar a cabo un Plan General de Fomento de la Producción y elevación del nivel de vida de nuestra población.

III. - Para alcanzar los objetivos enunciados en las conclusiones anteriores, la Tercera Convención Nacional Fiscal, recomienda la elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios, que tenga en cuenta:

a). - El hecho de que la Federación, los Estados, los Municipios son Entidades Políticas con necesidades propias, que coexisten obligatoriamente dentro de nuestra organización constitucional y que tienen funciones específicas, pero que las tres tienen como fuente común de arbitrios el patrimonio propio de los contribuyentes en la parte que es afectable por las Leyes Fiscales del País y la consideración de que ese hecho deriva, de que sólo mediante una distribución técnica de facultades que coordinen la acción de las tres autoridades y un equitativo reparto en tre ellas, de los impuestos que en unos casos y de sus productos en otros pueden obtener los tres recursos adecuados a los servicios públicos que cada una tiene encomendado.

b). - La necesidad de que las Haciendas Públicas de las -

tres Entidades, Federación, Estados y Municipios se constituyan esencialmente con ingresos derivados de fuentes impositivas que les sean propias (ingresos privativos) y se integren con ingresos derivados en forma de participaciones de impuestos establecidos, administrados o recaudados por cualquiera de las otras Entidades (ingresos en participación).

c).- La conveniencia de que las imposiciones sobre fuentes privativas de los Estados y de los Municipios, se someta a bases de uniformidad y coordinación en beneficio conjunto de tales Entidades y de la economía nacional sin que ello implique en ningún caso la subordinación de las facultades legislativas y administrativas correspondientes a otras autoridades.

d).- El reconocimiento de que existen fuentes comunes de tributación de la Federación, de los Estados y de los Municipios, o de dos de estas categorías de entidades públicas y de que es conveniente que en esos casos, se establezca un solo impuesto que sea administrado y recaudado por una sola de estas Entidades y cuyo rendimiento sea distribuíble, conforme a bases generales, entre las Entidades Públicas correspondientes.

e).- La evidencia de que en la actualidad los recursos de los Estados y de los Municipios particularmente de los últimos son -

proporcionalmente más insuficientes que los de la Federación para cubrir el costo de los servicios públicos que les corresponde y consecuentemente.

f). - La necesidad y conveniencia de que los Estados y Municipios incrementen sus ingresos totales de que no sufran quebrantos económicos cuando sustituyan impuestos establecidos por ellos, por participaciones en impuestos Federales, de que sus economías públicas crezcan paralelamente con la economía pública de la Federación y de que adicionalmente los Estados y Municipios, participen como mínimo en un 25% en el incremento de los ingresos federales obtenidos anualmente sobre el promedio de los dos ejercicios anteriores distribuible a través del aumento en las cuotas de participación de los impuestos compartidos, a contar del ejercicio fiscal de 1949.

g). - La necesidad de que la Federación aumente en forma gradual, a partir del ejercicio fiscal de 1949 y hasta alcanzar la proporción de dos a uno, sus aportaciones para obras de caminos, escuelas, salubridad e irrigación en cooperación con los Estados, para acelerar el adelanto económico de éstos.

IV. - Por su carácter y naturaleza, el Plan Nacional de - Arbitrios, debe ser estudiado, implantado y realizado de común acuerdo

entre la Federación y los Estados, sin perder de vista las necesidades de los Municipios y con la mira de dotar a éstos de una Hacienda Pública propia que sirva de respaldo económico a su autonomía política.

V. - Por la necesidad permanente de ajustar el Sistema Tributario a las exigencias del desenvolvimiento económico de la Nación de los requerimientos pecuniarios de la Federación, de los Estados y de los Municipios derivados del costo de presentación de los servicios públicos a cada uno encomendados, el Plan Nacional de Arbitrios será revisable cada tres años o cada vez que sea necesario con la intervención de las mismas Entidades que deben colaborar en su establecimiento.

VI. - Como base, para establecer un primer Plan Nacional de Arbitrios se recomienda:

A. - Reconocer como ingresos privativos de la Federación los impuestos al comercio exterior y sobre la renta, los derechos por servicios públicos federales, los productos de sus inversiones y bienes propios y los aprovechamientos que sean resultado del ejercicio de sus funciones legales.

El carácter privativo del impuesto sobre la renta no

deberá oponerse a la concesión a los Estados de una participación en el rendimiento del impuesto cedular sobre atribuciones por servicios personales y sobre el producto de inversión de capitales, a cambio de la derogación de sus impuestos sobre sueldos e intereses.

Se recomienda a la Federación que estudie la posibilidad de conceder a los Estados una participación en el Impuesto Sobre la Renta y las bases para el reparto equitativo de esa participación entre los Estados.

B. - Reconocer como ingresos privativos de las Entidades Locales (Estados y Municipios) en los que la Federación no deberá tener participación, ni en forma de impuestos específicos ni como cuotas adicionales sobre los impuestos locales, los derivados de la tributación sobre la propiedad raíz rústica y urbana; sobre productos agrícolas; sobre ganadería; sobre traslación de dominio de bienes inmuebles; sobre el comercio al menudeo de artículos de primera necesidad y sobre expendios de bebidas alcohólicas.

C. - Atribuir privativamente a los Municipios en concordancia con la conclusión anterior los impuestos sobre diversiones y espectáculos públicos, sobre mercados, degüello, comercio ambulante al menudeo, los derechos por servicios públicos municipales y los que se

causen por las licencias, autorización, registro y permisos que expida o autorice la autoridad municipal.

D. - Establecer como ingresos de legislación concurrente pero uniforme, de la Federación, de los Estados y los Municipios:

a). - Los Impuestos Generales al comercio y a la industria de conformidad con las conclusiones relativas aprobadas por la Asamblea.

b). - Los Impuestos Especiales sobre la industria y el comercio, existente en los Estados, Distrito Federal y Territorios, sobre hilados y tejidos, elaboración y compra-venta de azúcar; elaboración y compra-venta de alcohol y bebidas alcohólicas; cerveza; elaboración y compra-venta de aguas envasadas, que se coordinarán con los Impuestos Similares que tenga la Federación en vigor si hubiere tal coexistencia.

E. - Establecer como ingresos de la Federación, los Estados y los Municipios deben compartir (concepto de participación) los siguientes:

a). - El impuesto sobre ingresos en función de ventas mercantiles que establecerá la Federación conforme a la conclusión del dictámen sobre impuestos generales al comercio y a la industria.

En los Estados que establezcan sus impuestos al comercio y a la industria, en función de las ventas comerciales se aplicará - tan solo la Legislación Local, reconociendo a la Federación una participación equivalente a los ingresos del Impuesto Federal que deje de aplicarse y que en ningún caso podrá exceder del 33%.

b).- Los Impuestos Especiales sobre la explotación de recursos naturales y los Impuestos Especiales sobre el comercio y la industria, en los que la Federación deberá generalizar y aumentar gradualmente, conforme a lo establecido en la fracción f) de la proposición III, - las participaciones que actualmente concede a los Estados y Municipios.

c).- Los Impuestos sobre herencias y legados y sobre donaciones, que serán establecidos y administrados por los Estados, sobre bases uniformes y en los que la Federación tendrá una participación decreciente.

F.- Establecer un sistema práctico y sencillo para el pago de las participaciones que correspondan a cada Entidad, en los impuestos que otra recaude.

G.- Reconocer a las Entidades que tengan derecho a participar en el rendimiento de un impuesto, la facultad de intervenir en la determinación del monto de su participación y de las bases generales de

la legislación respectiva.

VII. - Para la concesión de participaciones a los Estados y a los Municipios, en el rendimiento de los impuestos especiales sobre la explotación de recursos naturales y sobre la industria, se observarán las reglas siguientes:

a). - Tendrán derecho a participación en los impuestos sobre explotación de recursos naturales, los Estados y Municipios en los que se lleve a cabo la explotación, en proporción a los productos afectados - al pago del Impuesto que se hayan extraído de cada localidad o a la extensión superficial si ésta es la base del impuesto.

En la distribución los Municipios tendrán derecho a una participación no menor de 25% de la participación correspondiente a los Estados, independientemente de la de éstos.

b). - Los rendimientos, derivados de los impuestos especiales a la industria, serán distribuidos en dos porciones, una destinada a la Federación y otra a las Entidades Locales; esta última porción -- será a su vez distribuída entre los Estados, en relación con la producción y con los consumos reales o estimados de cada Entidad, según la naturaleza del artículo gravado.

VIII. - La autonomía administrativa para disponer de los ingresos propios y de los compartidos no podrá quedar supeditada ni limitada por ninguna autoridad.

La Federación garantizará a los Estados y Municipios - que los ingresos que obtienen de determinada fuente, será el mínimo de - los que obtendrán con cualquier cambio de legislación fiscal que hiciere - con objeto de adoptar los principios o bases tributarias recomendadas por las Convenciones Nacionales Fiscales.

IX. - Siempre que en el futuro se encomiende o reconozca a la Federación la facultad de imponer sobre determinada materia la propia Federación estará obligada a asegurar a todos los Estados la obtención, como mínimo, de los ingresos que ellos hayan derivado de los - impuestos que sobre la misma materia hayan tenido establecidos. Para el efecto, en los casos en que no sea posible establecer una participación - directa, que sea suficiente para todos los Estados, la Federación otorgará a una sobre tasa en las otras participaciones que compense el déficit que por tal motivo se produzca.

X. - La Federación estará igualmente obligada a colaborar con los Gobiernos de los Estados, para la realización de los programas de desarrollo económico de las fuentes de riqueza de regiones que

sea susceptible de ello.

XI. - Se recomienda a la Federación que a partir del año de 1948, reduzca la cuota de la Contribución Federal al 15% en toda la República o bien conceda un subsidio equivalente al 66% del rendimiento de este tributo a los Estados, dentro de cuya jurisdicción se cause el mencionado tributo a razón del 15%. Una vez lograda la uniformidad en la cuota, la Federación deberá derogar la Contribución Federal, totalmente o por lo menos suprimirla el primer año, sobre los impuestos locales y municipales, a la propiedad rústica y urbana y derogarla en el siguiente ejercicio.

XII. - Se recomienda la celebración de arreglos o concordatos entre la Federación y los Estados, para ir logrando la uniformidad que se recomienda en la imposición al comercio y la industria, como base para lograr, inicialmente, el establecimiento en toda la República de un solo impuesto sobre los ingresos en función de las ventas comerciales y más adelante, cuando sea posible, la implantación del impuesto sobre ventas al consumo, recomendado.

XIII. - Encomiéndase al organismo al que se encargue la ejecución de las resoluciones de esta Asamblea, que lleve a cabo todos los estudios relativos al ingreso nacional, para que estos estudios puedan

ser tomados en cuenta en los futuros planes de arbitrios y sirvan de base a una distribución equitativa de los ingresos de economía pública, entre la Federación, los Estados y los Municipios.

XIV. - Los diversos conceptos de impuestos comprendidos dentro del Plan Nacional de Arbitrios, se sujetarán a las bases generales y especiales aprobadas por la Asamblea al tratar los demás temas que le fueron sometidos, a los que también se sujetará la ejecución del presente Plan.

I. - Deberá instituirse la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios aprobado por la Tercera Convención Nacional Fiscal.

II. - La Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios estará integrada:

A. - Por tres representantes federales que designa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de los cuales uno de ellos fungirá como Presidente, en ausencia del Secretario de Hacienda.

B. - Por cinco representantes de las Entidades Federativas correspondientes a las Zonas Fiscales en que está dividida actualmente la República, nombrados a mayoría absoluta de votos por las Dele

gaciones de las Entidades que integran cada zona y cuyos nombramientos se someterán a la ratificación de los respectivos Gobiernos Locales, los que podrán remover libremente a dichos Representantes.

C. - Por dos representantes de los Municipios de la República, que a mayoría absoluta de votos, designe la Asamblea.

D. - Por dos representantes de los causantes, que sólo tendrán voz informativa.

Por cada Representante Propietario, se nombrará un suplente.

III. - Las Zonas Fiscales a que aluda el inciso B de la conclusión que antecede serán las siguientes:

A. - Zona del Norte. - Territorios de la Baja California y Estados de Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa y Durango.

B. - Zona Central del Norte. - Estados de Zacatecas, Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Michoacán.

C. - Zona del Golfo. - Estados de Veracruz, Tabasco, -

Campeche, Yucatán y Territorio de Quintana Roo.

D. - Zona del Pacífico. - Estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Colima y Nayarit.

E. - Zona Central. - Estados de Morelos, Tlaxcala, Hidalgo, Puebla y México.

IV. - El Secretario de Hacienda y Crédito Público presidirá, ex-oficio, la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios.

V. - Las facultades de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios serán las siguientes:

A. - Cuidar , en los términos del Plan Nacional de Arbitrios aprobado, de la observancia de los acuerdos tomados por la Tercera Convención Nacional Fiscal y las Subsecuentes.

B. - Llevar a cabo todos los estudios relativos al Ingreso Nacional, que puedan ser tomados en cuenta en los futuros planes de Arbitrios y sirvan de base a una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación, los Estados, Distrito Federal, Territorios y los Municipios.

C. - Estudiar los Arbitrios de la República, que entre - -

otros propósitos de Política Fiscal o Nacional perseguirán fundamentalmente los siguientes objetivos.

a). - Redistribuir la carga fiscal de un modo más equitativo y eficiente, liberando dentro de lo posible, los aspectos económicos de la producción, distribución y consumo, e incidiendo fundamentalmente en los aspectos en los cuales, los individuos obtienen y disfrutan un ingreso neto.

b). - Coordinar la acción impositiva de los poderes Federales y Locales con la finalidad de no estorbar la realización de un Plan General de Fomento a la Producción y a la elevación del nivel de vida.

c). - Precisar el importe de los subsidios que debe corresponder a las regiones económicamente atrasadas con la finalidad de impulsar su desarrollo propio y las fuentes de ingreso que se deben aplicar para ello.

d). - Estimar y delimitar los posibles rendimientos de los impuestos Especiales en vigor o en proyecto, y estimar y delimitar dentro del mayor grado de aproximación posible, los por cientos que en función del propósito de elasticidad y suficiencia de ingresos, han de corresponder a la Federación, a los Estados y a los Municipios.

e). - Determinar las técnicas relativas a la imposición y

administración de los Impuestos Sobre la Renta que afectare a todos los individuos residentes en el País, por los ingresos que deriven de la Renta Nacional y a todas las sociedades de capital por cuanto se objetive una utilidad neta anual.

f). - Elaborar un sistema práctico y sencillo para el pago de las participaciones que corresponda a cada Entidad en los impuestos - que otras recaudan.

g). - Determinar la forma en que las Entidades participarán en el Impuesto Sobre la Renta y las bases para el reparto equitativo de esa participación.

h). - Precisar la forma y las bases, para que las Entidades participen como mínimo en un 25% en el incremento de los Ingresos Federales, obtenidos anualmente sobre el promedio de los dos ejercicios anteriores.

i). - Precisar los déficits que los Estados y Municipios - resientan, como motivo de las supresiones y modificaciones en las bases de imposición recomendadas por la Tercera Convención Nacional Fiscal, o con motivo de la generalización de un impuesto y la forma práctica de - suplir ese déficit, mediante el otorgamiento de sobre-tasa en las partici - paciones Federales que compensen ese déficit.

j). - Servir de conduc to a las Entidades para las modificaca

ciones que éstas soliciten en las bases de la Legislación Federal en la fijación de las participaciones.

k). - Someter a la consideración de los Gobiernos de las Entidades los proyectos de Leyes Fiscales uniformes aconsejadas por la Tercera Convención Nacional Fiscal, con las estimaciones respectivas, para que dichas Entidades puedan apreciar el alcance y efecto de las reformas y con los estudios respectivos sobre cuotas y procedimientos de control.

l). - Realizar los trabajos y estudios necesarios para la implantación en una Legislación General en la República sobre Ingresos en Función de Ventas Comerciales que sustituya a los que los Estados y Municipios tienen en la actualidad sobre ventas, capitales, operaciones mercantiles, patentes sobre actividades industriales y mercantiles, etc.; así como las cuotas que deberán aplicarse en el caso en que la Federación suprimiera sus impuestos respectivos sin que los ingresos de los Estados, por este motivo sufrán merma.

m). - Efectuar los estudios necesarios, para determinar la posibilidad de implantar en la República un impuesto sobre ventas de consumo, formulado en anteproyecto de la Legislación respectiva.

n). - Estudiar y determinar las participaciones que deban corresponder a las Entidades con las estimaciones respectivas, para que

éstas supriman sus Impuestos Sobre Retribuciones por Servicios Personales y sobre el Producto de Inversión o de Capitales.

o).- Estudiar y determinar las Leyes del Impuesto Sobre la Propiedad Rústica que permitan a las Entidades suprimir sus impuestos a los productos agrícolas y a la ganadería.

p).- Practicar los estudios, estimaciones y elaboración de proyectos de leyes para que los Estados y Municipios puedan suprimir sus ingresos sobre elaboración o compra-venta de alcoholes y bebidas alcohólicas; elaboración y compra-venta de aguas envasadas y la elaboración o compra-venta de azúcar.

q).- Servir de organismo de coordinación fiscal, sirviendo de consultor técnico obligatorio a los Gobiernos Federales y de las Entidades en la expedición de las Leyes Fiscales.

r).- En general, practicar todos los estudios e investigaciones para el objeto de su institución, y para llevar a la práctica no solo las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal sino de las que sean consecuencia o complemento de ellas, llevando al debido control de todas las Leyes Fiscales del País y de los ingresos que con motivo de ellas se perciban por las Entidades.

VI. - Todos los representantes en la Comisión Ejecutiva

del Plan Nacional de Arbitrios deberán residir permanentemente en la Ciudad de México y dedicar el tiempo necesario para el mejor desempeño de las labores y funciones a ellos encomendadas. Los Representantes de los Estados y Municipios en ningún caso podrán ser empleados de la Secretaría de Hacienda.

VII. - Los Representantes de los Estados y Municipios disfrutarán de una retribución igual a la que dentro del presupuesto de Egresos de la Federación corresponde a los Investigadores Científicos "A". El importe total de éstas retribuciones se dividirá entre los Estados y Territorios en proporción a las asignaciones presupuestales de los mismos para el presente año.

La Federación cubrirá el monto total de las asignaciones mensuales acordadas y descontará a los Estados y Territorios la proporción que les corresponda al entregar las participaciones a que tengan derecho por diversos impuestos Federales.

En caso de que la Federación conceda a sus Representantes alguna asignación por concepto de gastos de representación, los Representantes de los Estados y de los Municipios disfrutarán de la misma asignación que le será pagada por el Erario Federal.

VIII. - Para que las resoluciones de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios se consideren aprobadas dentro de la misma Comisión, se requiere el voto de la representación Federal y de la mayoría de los representantes de la Entidades.

IX. - Los Representantes de cada Zona Fiscal estarán obligados a informar bimestralmente a las Entidades que representen, del desarrollo de sus labores y de los lineamientos generales de éstas, así como del desempeño de las gestiones que ante la Secretaría de Hacienda hubieran sido especialmente encomendadas por los Gobiernos de las Entidades.

X. - La Asamblea acepta con agrado las seguridades ofrecidas por el C. Sub-Secretario de Hacienda en el sentido de que en el presupuesto de Egresos de la Federación para 1948 se establecerán las partidas necesarias para que la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios cuente con oficinas adecuadas, el suficiente personal técnico y administrativo y el consiguiente material de trabajo para realizar en la forma más eficiente sus funciones.

No fué sino hasta el 28 de diciembre de 1953 cuando, como ya dijimos, se creó la Comisión Nacional de Arbitrios por medio del Artículo Segundo de la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados misma que señala las atribuciones, funciones y procedimientos en los Artículos subsecuentes:

El Artículo Primero de la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados señala la prohibición de Impuestos Alcabalarios mismos que fueron tratados en el Capítulo anterior.

Es conveniente señalar la importancia que tiene el recurso que tienen los Estados para inconformarse con las decisiones de la Comisión Nacional de Arbitrios señalado en el Artículo Noveno de la Ley que venimos comentando por lo que será tratado detenidamente más adelante.

Consideramos conveniente para la mejor comprensión de este Capítulo, transcribir el Texto de la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados para que se entiendan 1. - las restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado. 2. - Variación que sufrió el Plan Nacional de Arbitrios para quedar en lo que conocemos como Comisión Nacional de Arbitrios, y 3. - El procedimiento seguido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por Estados afectados por las --

decisiones de la Comisión Nacional de Arbitrios.

"LEY DE COORDINACION FISCAL ENTRE LA
FEDERACION Y LOS ESTADOS".

"ARTICULO I. - Son restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado.

1. - La expedición por los Estados, de leyes o decretos que:

a). - Establezcan o mantengan en vigor gravámenes tributarios que impliquen alcabales o procedimientos alcahatorios para su cobro;

b). - Graven el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

c). - Prohíban o graven directa o indirectamente la entrada a su Territorio o la salida de mercancías de producción local, de otra Entidad o extranjeras;

d). - Graven la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por Aduanas o garitas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija la documentación -

que acompañe a la mercancía.

e).- Expidan o mantengan en vigor disposiciones fiscales que importen diferencia de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que ésta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la local o entre productos semejantes de distinta procedencia; y

II.- El establecimiento o funcionamiento de garitas u oficinas de inspección de bultos, en las que exija la presentación de documentos para la entrada o salida de mercancías que acrediten el pago de impuestos locales o municipales, o la presentación de guías de tránsito, aún cuando estas medidas se encuentren establecidas en las Leyes -- Locales. "

ARTICULO 2o. - Se crea la Comisión Nacional de Arbitrios, que tendrá a su cargo las siguientes actividades:

I. - Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los Gobiernos Federales y Locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación y los Estados, Distrito

Federal, Territorios y los Municipios.

II. - Actuar como consultor técnico para la expedición de Leyes en Materia Fiscal, a solicitud del Gobierno Federal o de los Estados de la República.

III. - Servir de conducto a las Entidades para las modificaciones que soliciten en la Legislación Fiscal y en la fijación de participaciones.

IV. - Gestionar el pago oportuno de las participaciones e Impuestos Federales que correspondan a las Entidades Federativas y a los Municipios.

V. - Ejercer las facultades que le confiere la presente Ley, cuando existan restricciones indebidas al comercio o en alguna de las Entidades Federativas.

VI. - Las demás que legalmente sean encomendadas.

ARTICULO 3o. - La Comisión Nacional de Arbitrios será presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y estará integrada:

Por un representante Federal designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que fungirá como Presiden

te de la Comisión en ausencia del Secretario de Hacienda; por un representante de la Secretaría de Gobernación y - por un representante de la Secretaría de Economía.

Por 5(cinco) representantes de las Entidades Federativas, que al efecto se distribuirán en otras zonas fiscales, y

Por 3 (tres) representantes de los causantes que solo ten
drán voz informativa.

Los representantes de las Entidades Federativas serán - nombrados y removidos a mayoría de votos por los Gobier
nos Locales que integran cada una de las zonas fiscales.

Los representantes de los causantes serán designados por las Confederaciones Nacionales que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, teniendo en cuenta las actividades de sus asociados.

Los Municipios podrán presentar sus puntos de vista por escrito, o hacerse oír por un representante, cuando - se trate de Comisión algún asunto en el que tenga interés.

Por cada representante propietario se nombrará un suplen
te.

Las 5 (cinco) Zonas Fiscales comprenden:

La del Norte: los Estados de Baja California, Sonora - Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sinaloa y el Territorio Sur de Baja California.

La Central del Norte: Durango, Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro.

La del Centro: México, Distrito Federal, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Morelos.

La del Golfo: Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Territorio de Quintana Roo.

La del Pacífico: Nayarit, Jalisco, Michoacán, Colima, - Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

ARTICULO 4o. - La Comisión Nacional de Arbitrios iniciará en el curso del primer semestre de 1954, un estudio sistemático de la Legislación Tributaria en cada uno de los Estados de la República.

Para este efecto la Secretaría de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, coordinarán sus actividades a fin de solicitar de los Gobiernos Locales que presten la colabo

ración necesaria.

ARTICULO 5o. - Cuando en el curso del estudio a que se refiere el Artículo anterior aparezca que en algún Estado rigen las disposiciones o se siguen procedimientos de los prohibidos por el Artículo lo., el Gobierno Federal pedirá a la Entidad respectiva que designe a uno o varios comisionados para que trabajando conjuntamente con la Comisión Nacional de Arbitrios, examine la situación.

ARTICULO 6o. - Hecho el exámen a que se refiere el Artículo anterior, la Comisión Nacional de Arbitrios propondrá un programa para la supresión o sustitución en un término prudente, de las Leyes o Procedimientos contrarios a la Constitución, dicho programa podrá incluir una o varias de las recomendaciones siguientes:

I. - Creación de nuevos arbitrios locales;

II. - Auxilio técnico para la mejoría de las Leyes Fiscales o de los Sistemas de Recaudación;

III. - Aumento de una o varias participaciones en Impuestos Federales.

IV.- Otorgamiento de créditos a largo plazo a través del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas para el establecimiento o mejoría de servicios públicos - o para la ejecución de obras productivas de fomento económico;

V.- Afectación en beneficio del Estado respectivo de todo o parte de los rendimientos de empresas propiedad del Gobierno Federal que están ubicadas dentro del Territorio de aquél; y

VI.- Otorgamiento de un subsidio temporal del Gobierno Federal, mientras se obtienen los resultados de las medidas anteriores.

ARTICULO 7o.- Una vez aprobado por el Ejecutivo Federal el programa respectivo de la Comisión Nacional de Arbitrios, se someterá al Gobierno del Estado de que se trate proponiéndole que lo adopte en un término prudente que en ningún caso será menor de dos meses.

ARTICULO 8o.- Si transcurre dicho plazo sin que el Estado modifique las Leyes o actos a que se refiere el Artículo Primero, la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú-

blico considerará la expedición de un acuerdo sobre las medidas que deban tomarse, entre las que podrá figurar la retención parcial o total de las participaciones en ingresos federales a que tenga derecho el Estado en el que rijan disposiciones contrarias a esta Ley.

ARTICULO 9o. - La Entidad afectada podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del Artículo 105 Constitucional y de las fracciones II y III del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, demandando a la Federación el reconocimiento de la constitucionalidad de las Leyes o procedimientos impugnados y consecuentemente la anulación del acuerdo que se haya dictado conforme al Artículo 8o. de esta Ley.

El juicio deberá promoverse dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la notificación del mismo acuerdo, y su tramitación se sujetará a las siguientes normas:

Se dará traslado de la demanda al ejecutivo Federal para que que la conteste en el plazo de 30 días. Hecha la notificación la Secretaría de Hacienda dejará en suspenso la ejecución del acuerdo a que se refiere el artículo 8o. hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva en definitiva.

Al admitirse la demanda se señalará fecha para la celebración de una audiencia que habrá de verificarse antes de los 90 días siguientes y dentro de este término, tanto el Estado que haya promovido el juicio, como el Gobierno Federal, podrán aportar las pruebas que estimen pertinentes y presentar sus alegatos, verificada la audiencia, la Suprema Corte de Justicia pronunciará su fallo.

ARTICULO 10o. - La Secretaría de Hacienda propondrá a la Comisión Nacional de Arbitrios, para su aprobación las normas a las que dicho Organismo ajustará sus actividades.

TRANSITORIOS

ARTICULO 1o. - Esta Ley entrará en vigor en toda la República el día de su publicación en el "Diario Oficial de la Federación" y las medidas a que se refiere el Artículo 8o. no se dictarán antes del 1o. de enero de 1955.

ARTICULO 2o. - La Comisión Nacional de Arbitrios deberá integrarse dentro del término de 60 (sesenta) días, después de la fecha de publicación de esta Ley en el --

"Diario Oficial".

Es el Artículo Noveno de esta Ley donde se señala el recurso que tienen los Estados de acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca del acuerdo pronunciado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se menciona en el Artículo 80. de la misma Ley basado desde luego en el dictámen de la Comisión Nacional de Arbitrios.

Este recurso se establece con base principalmente en el Artículo 105 de la Constitución Federal que preceptúa que solo la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde conocer sobre los conflictos que surjan entre la Federación y los Estados y sobre la Constitucionalidad de sus Leyes y actos.

El juicio mencionado se promueve dentro de los 30 días siguientes a aquel en que hubiese sido notificado el acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación misma que le correrá traslado al Ejecutivo Federal para que conteste lo que a su derecho convenga dentro de un término de 30 días. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no podrá actuar hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no pronuncie su fallo definitivo.

Cuando se admita la demanda se señalará fecha para que tenga verificativo la audiencia respectiva misma que tendrá lugar dentro de los 90 días siguientes a la admisión de la demanda. Dentro de este - plazo se podrán aportar tanto por el Estado demandante como por la Federación las pruebas y los alegatos que consideren pertinentes. Después de la audiencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictará la sentencia respectiva, la cual será definitiva.

Es bien sabido que sin una correcta política fiscal el progreso del País se ve frenado. Vamos ahora a analizar el problema de la Doble Tributación que es una de las manifestaciones de un Régimen Fiscal deficiente.

La Doble Imposición se presenta - dice Flores Zavala - cuando una misma fuente es gravada con dos o más impuestos, ya los establezca una misma Entidad, o bien porque concurran en esa fuente dos o más Entidades diversas. (1)

Abunda el maestro Flores Zavala en el tema al decir que la Doble Imposición puede presentarse:

1. - Cuando una misma Entidad Impositiva (Federación, Estado o Municipio) establece dos o más gravámenes sobre una misma

fuelle del impuesto.

2. - Cuando concurren en una misma fuente dos Estados soberanos.

3. - Cuando en los Estados Federales gravan la misma fuente, la Federación y los Estados que la integran.

4. - Cuando concurren al gravámen los Estados Miembros de la Federación y los Municipios que la integran.

Entre los casos señalados existe la Doble Tributación Internacional (apartado 2) pero este tema no será tratado en este estudio.

Los casos señalados anteriormente por sí solos se explican. Afloran lo perjudicial que resulta para el causante que una misma fuente se la estén gravando dos veces; y es lógico que la economía del País resulta fuertemente perjudicada.

Es claramente notorio, que si una determinada fuente se encuentra gravada con dos impuestos, en el mercado se encuentra un estado de desigualdad, con otros que sufrieron gravámen único, sin que se les hubiese perjudicado con el sistema que estudiamos.

Al primer caso se puede aplicar el ejemplo de una socieu

dad, tiene gravada su renta (fuente) por impuesto a la sociedad en sí, y otro impuesto a los socios. En este caso la misma fuente está gravada dos veces por la misma entidad federativa.

Con respecto a los casos de que una fuente esté gravada por los Estados y por la Federación o por la Federación y el o los Municipios o por el Estado y el Municipio, las Convenciones Nacional Fiscales conocieron el problema y fué la Tercera ya estudiada, la que le dió la solución que hemos apuntado en el Capítulo anterior al hablar de la Coordinación Tributaria que debe existir entre las tres Entidades Impositivas que conocemos.

N O T A S

- (1) Ernesto Flores Zavala
Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas
México 1969

C A P I T U L O I V

**Sistemas previstos en algunas Leyes
Hacendarias Locales, para la suspen-
sión del Procedimiento Administrativo
de Ejecución.**

La correcta solución del problema planteado en este capítulo, implica una gama muy compleja de problemas que afectan aspectos fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico. En esa virtud, para mayor claridad, trataré de ir desarrollando los aspectos principales del problema, hasta llegar a definir la situación creada por la insuficiencia o deficiencia de nuestros sistemas jurídicos administrativos.

Ahora bien, reiteremos la pregunta: ¿ qué medios tiene el causante para combatir la doble tributación ?. En primer lugar examinaré:

Sistemas previstos en algunas leyes hacendarias estatales.

En primer lugar; algunas Leyes Hacendarias Estatales tienen consignado algún recurso contra resoluciones de la Tesorería General del Estado. Administración de rentas o cualesquiera otras dependencias competentes, en una palabra, contra actos de la Hacienda Estatal o Municipal; teniendo también, como es sabido, en rutina e instancia, el Juicio de Amparo.

En el caso de aquellas Entidades Federativas que no tengan Procedimiento de Oposición o bien que los medios para obtener la suspensión sean superiores a los que señala la Ley de Amparo, los interesados pueden ocurrir al Juicio de Amparo según lo previsto por el Artículo 107 fracción IV, de la Constitución Federal.

Haremos un breve recorrido por todos los Estados de la Federación en los que reglamentan la suspensión del Procedimiento Económico Coactivo de Ejecución, así como señalaremos aquellos en que se hace el Amparo antes de tener que agotar el procedimiento.

El Estado de Campeche en el Artículo 292 de su Ley de Hacienda, reglamenta la suspensión del Procedimiento Económico - Coactivo de Ejecución en los:

ARTICULO 202. - Recibido el oficio del Juez, la Oficina Ejecutadora acordará la ejecución y remitirá al Juzgado en el término de tres días un informe justificado de los procedimientos seguidos.

Suspensión que se realizará previa garantía del interés fiscal en cuestión.

En la Ley de Hacienda en el Artículo 638 del Estado de Chiapas, se preceptúa, que el deudor que hubiere garantizado con depósito el interés fiscal y los actos en un caso con arreglo, en los Artículos anteriores podía o podrá oponerse al pago ante la Tesorería General del Estado dentro del término de 8 días siguientes a la fecha en que se hubiere constituido el depósito enviando copia del escrito a la oficina exactora.

ARTICULO 639. - La Oficina Exactora continuará el procedimiento coactivo si oportunamente no recibe copia del escrito de oposición a que se refiere el Artículo 639.

La Ley de Hacienda del Estado de Baja California en su Artículo 221 dice:

ARTICULO 221. - La interposición del recurso de revisión suspenderá los efectos del acta o del acto recurrido hasta en tanto se dicte la resolución.

En el Estado de Coahuila en la Ley de Hacienda en su Artículo 239, señala que "la interposición del recurso de revisión no suspenderá en ningún caso el procedimiento de ejecución, a no ser, que el recurrente asegure el interés fiscal, a anticipación del C. Tesorero General del Estado, en cualquiera de las formas que señala el Artículo 80 de esta Ley. La suspensión del procedimiento, podrá promoverse al interponer el recurso, o durante la tramitación de éste.

En la Ley de Hacienda del Estado de Aguascalientes en su Capítulo XXV, Artículo 183 establece que: "ningún deudor podrá excusarse de verificar los pagos respectivos aunque estén pendientes de resolución las cuestiones que hubiere hecho ante la Oficina Exactora o ante las Autoridades Superiores."

Para garantizar la suspensión de los procedimientos de cobranza deberá garantizarse el pago del adeudo, mediante depósito de diversos estilos ya sea dinero en la Oficina Exactora.

La Ley General de Hacienda del Estado de Colima en su Artículo 107 señala que "puede obtenerse la suspensión del Procedimiento de Ejecución mediante el aseguramiento del Interés Fiscal en alguna de las formas establecidas por el Artículo 62, pudiendo elegir el actor cualquiera de las garantías señaladas en las primeras fracciones del mismo precepto."

Si se tratare de algún caso que por su cuantía pudiera afectar el equilibrio del presupuesto, se podrá ordenar que el aseguramiento se haga bajo protesta.

ARTICULO 109. - Si la autoridad fiscal sin causa justificada niega la suspensión o rechaza la garantía ofrecida, podrá ocurrirse en queja ante el Jurado en un término de cinco días.

En el Código Administrativo del Estado de Chihuahua, en su artículo 2600, establece que "la interposición de la demanda en los juicios de oposición no suspenderá la ejecución de la resolución impugnada,

sino cuando el autor asegure el Interés Fiscal de la Sala en los términos del Artículo 2143".

En la Ley de Hacienda del Estado de Durango en su precepto 128, establece que "la interposición del recurso de reconsideración suspenderá la ejecución de la resolución impugnada si el recurrente garantiza el Crédito del Interés Fiscal, los recargos de 6 meses que el mismo a causado, en su caso, los gastos de ejecución en algunas de las formas previstas en el Artículo 71 de esta Ley, dentro de un término de 10 días hábiles contados a partir del día en que fué presentado el escrito de reconsideración."

La Tesorería General del Estado, fijará discrecionalmente el importe de la garantía, cuando el acto impugnado no dé la cantidad líquida del Crédito Fiscal, no de las bases para su liquidación o por unos términos no pueda determinarse en cantidad líquida.

El Código Hacendario del Estado de Jalisco en su artículo 519, indica que "el Juez, al mismo tiempo que ordene el emplazamiento al Ministerio Público, remitirá un juego de las copias a la delegación ejecutora con oficio en el que se le notifique la admisión de la demanda y el acuerdo dictado en relación con la suspensión del procedimiento económico - coactivo."

ARTICULO 520. - La Delegación acatará la suspensión acordada por el Juez y, dentro de 3 días le rendirá un informe justificado. Aquella tendrá derecho a enviar los documentos que estime convenientes, los cuales producirán los mismos efectos probatorios que si hubieren sido exhibidos por cualquiera de las partes.

El Código Fiscal del Estado de México, en su Artículo 72 establece:

ARTICULO 72. - El recurso deberá dirigirse al C. Director General de Hacienda del Estado; expresará el nombre del recurrente y su domicilio; precisará los agravios de la resolución que se impugna, y se hará el ofrecimiento de pruebas.

En la parte segunda del Artículo en cuestión, señala que si hay suspensión deberá garantizarse el Interés Fiscal según lo señalado por el artículo 44 del propio Ordenamiento.

En el Estado de Morelos son los Artículos 209 y 211, los que señalan el primero para presentar la demanda es necesario garantizar los intereses fiscales, y el segundo, que el Juez que conozca del - -

asunto deberá ordenar a la Oficina Exactora la suspensión del procedimiento.

El Código Fiscal de Nuevo León, señala que habrá suspensión del Procedimiento de Ejecución, previa garantía del Interés Fiscal y preceptúa también que si el asunto lo amerita se solicitará el actor que efectúe el pago bajo protesta.

En el Estado de Querétaro, en el Código Fiscal que rige en esa Entidad, se preceptúa en el Artículo 518, que se podrá solicitar la suspensión del procedimiento siempre que se asegure el Interés Fiscal, y abunda al decir que si el monto del asunto pudiere poner en peligro, la estabilidad del presupuesto, el aseguramiento se realizará mediante el pago bajo protesta.

En el Estado de Oaxaca, se requiere al igual que los Estados antes mencionados el aseguramiento del Interés Fiscal para que se pueda suspender el procedimiento. Así lo preceptúa el Artículo 402 de la Ley de Organización Fiscal del Estado.

La Ley de Hacienda del Estado de Tabasco, habla de la suspensión en su Artículo 153 en los siguientes términos.

"El Tesorero General o el Gobernador en sus casos, podrán ordenar la suspensión del acto o resolución reclamados, siempre - que esté garantizado el Interés Fiscal".

En el Estado de Sinaloa se suspende el procedimiento de ejecución presentando el escrito de demanda y garantizando el Interés - Fiscal, ya sea por pago bajo protesta o por depósito en la oficina respectiva.

En el Estado de Zacatecas la Ley General de Hacienda - del Estado en su Artículo 567 nos dá la pauta para solicitar la suspensión del procedimiento diciéndonos, que se puede solicitar ésta, siempre y -- cuando el Interés Fiscal esté debidamente garantizado por cualquiera de las garantías que esa Ley señala con la salvedad de que si la cuantía del Crédito puede afectar el presupuesto del Estado, la garantía deberá ser mediante pago bajo protesta.

El Artículo 146 del Código Fiscal del Estado de Yucatán, preceptúa que el Gobernador o el Director General de Hacienda podrán ordenar la suspensión del acto reclamado, siempre que esté garantizado el Interés Fiscal correspondiente.

En el Estado de Veracruz, con respecto a la suspensión, el Artículo 469 de la Ley de Hacienda del Estado, señala lo siguiente:

ARTICULO 469. - La interposición del Recurso de Revisión no suspenderá el Procedimiento de Ejecución de la resolución impugnada, si el recurrente no garantiza el Interés Fiscal por alguno de los medios que señala este Artículo.

La Ley de Justicia Fiscal del Estado de Tamaulipas, en su Artículo 37 señala que "la suspensión procederá si es que el Interés Fiscal está debidamente garantizado mediante las formas de garantía ahí señaladas y que son las siguientes:

Pago bajo protesta, depósito en dinero en la Oficina Fiscal que corresponda, Fianza o Hipoteca.

En las Leyes Hacendarias de los Estados de Michoacán, Guanajuato, Nayarit, Guerrero, Hidalgo, Sonora, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala, no se habla de la suspensión del procedimiento.

C A P Í T U L O V

"Necesidad de establecer en
nuestro ordenamiento jurídico
un Tribunal Federal de Justi-
cia Administrativa ".

En el presente capítulo se hará un breve estudio del Contencioso Administrativo o como le llama muy atinadamente Don Antonio Carrillo Flores (1) la Justicia Administrativa y la necesidad de creación de un Tribunal de Justicia Administrativa a nivel Federal en México.

A través de la Historia el problema de la Justicia Administrativa ha tenido fuertes ligas con el problema de la división de poderes, pero esta vez voy a procurar hacerlo desvinculadamente de éste, y trataré de exponer brevemente desde un principio las doctrinas o sistemas clásicos, como lo son el sistema continental europeo conocido también como sistema francés y el llamado sistema anglo sajón.

El primero señala que la teoría de la división de poderes obliga al poder judicial a no interferir en la obra de la administración, puesto que la administración que es autónoma tiene el poder suficiente para juzgarse a si misma.

El sistema anglo sajón estima que, por el contrario, es la misma teoría de la división de poderes la que obliga al poder judicial a enjuiciar y limitar los actos de la administración puesto que, políticamente un poder debe limitar a el otro, de acuerdo con la idea esencial que inspira la teoría difundida por Montesquieu.

Es conveniente en esta situación, hacer un breve exámen histórico del control de la Administración en México, con objeto de poder dilucidar con claridad el problema del control jurisdiccional de los actos administrativos en México.

Durante la época de la colonia hubo un sistema mixto, puesto que las decisiones de la administración se podían recurrir en apelación ante las Audiencias Reales, y en ciertos casos, las sentencias de las mencionadas audiencias Reales, eran también revisables por otro organismo superior denominado el Real Consejo de Indias. Más tarde la Real Ordenanza para el establecimiento de Instrucción de Intendentes del Ejército de Provincia en el Reino de la Nueva España de 1786 exceptuó de la regla general toda la materia de la Real Hacienda entendiéndose por ésta, tributos, composiciones de tierras, etc., cuyas causas en adelante fueron de la exclusiva competencia de la Junta Superior de Hacienda y en última instancia ante el Rey mismo.

El primer cuerpo legal instituido con posterioridad a la Independencia es la ley llamada Ley de Lares de 1853, la cual versaba sobre problemas contenciosos administrativos, siguiendo ostensiblemente el sistema francés; en efecto, preceptuaba que los asuntos de primera instancia los debería de conocer la sección especial del Consejo de Estado y en apelación al Consejo de Ministros "no pueden apreciarse los

resultados de esta legislación, debido a su vida precaria, pues por Ley, promulgada el 21 de noviembre de 1855 por el gobierno liberal establecido al triunfo de la Revolución de Ayutla, quedaron abolidas todas las Leyes de Administración de Justicia dictadas desde 1852". (2)

No amerita ningún comentario sino una simple mención el Consejo de Estado y el Tribunal de Conflictos de la época del Imperio de Maximiliano puesto que eran unas calcas de los sistemas existentes en Francia, los cuales no ejercieron gran influencia en su época ni en los regímenes estatales subsiguientes ni tampoco en la doctrina.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1857, el problema se concentró en la interpretación del Artículo 97 de la mencionada Carta Magna (similar al 104 de la Constitución de 1917) y tuvo necesariamente repercusión sobre la posibilidad constitucional de la existencia de Tribunales Administrativos. Recurriremos a lo dicho por Don Antonio Carrillo Flores en su libro La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México, con objeto de resumir las teorías existentes en la época." Tres son las teorías principales que en la doctrina mexicana se han elaborado alrededor de la fracción I del Artículo 97 de la Constitución de 1857, que corresponde a la primera del Artículo 104 de la vigente:

a). - La que podría llamarse Tesis de Vallarta, que si bien reconoce la conveniencia de una reglamentación de tal precepto, sostiene que aún sin reglamentación alguna, es posible tramitar en Juicio Ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la Administración contrario a la Legislación Federal.

b). - La Tesis de Mariscal que afirma que sin la existencia de una ley reglamentaria, no es posible la tramitación de dichas contiendas, y;

c). - La doctrina conforme a la cual el texto que se analiza rige solamente en contiendas entre particulares o en aquellas que sostiene el Estado derivadas de relaciones jurídicas de carácter civil o mercantil, pero no en litigios promovidos por un particular contra la autoridad. Esta tesis si bien, por razonamientos diversos ha sido sostenida por el extinto jurista Don Rafael Ortega, después por Don Emilio Rabasa, y posteriormente por Don Gabino Fraga en su valioso Tratado de Derecho Administrativo. "

Una vez más en la Constitución de 1917, se planteó el problema de la Constitucionalidad de los Tribunales Administrativos formulándose tesis también de alta calidad jurídica como las anteriormente citadas, siendo la tercera de ellas a la que se adhiere el maestro Carri-

llo Flores al decir "aún dentro de la orientación que piensa que la fracción I del Artículo 97 de la Constitución de 1857, correspondiente a la fracción I del Artículo 104 de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del Juicio de Garantías, que exige la existencia de una Ley Reglamentaria para que lo que se considera como una posibilidad constitucional, se traduzca en un procedimiento efectivamente que pueda abrirse ante los Tribunales Federales. Examinando de acuerdo con ella el nuevo estatuto no significa otra cosa sino que en materia tributaria se abandona, por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial". (3)

De lo anterior, se puede afirmar que el control jurisdiccional de los actos de la administración pública en México, se llevó a cabo a partir de la Constitución de 1857 hasta 1936, fecha en que se creó el Tribunal Fiscal de la Federación por el sistema judicialista y de 1936 a la fecha por un sistema mixto.

Es necesario hacer notar que el control judicial comprende de dos modalidades, el Juicio de Amparo y el Juicio de Oposición o de Revocación y aún más, agregar que después de la intervención jurisdiccional del Tribunal Administrativo, se puede continuar el exámen indirecto del acto impugnado por la vía del amparo.

El problema que planteamos quedó liquidado en definitiva cuando en el año de 1946 se reformó la fracción I del Artículo 104 - Constitucional y se estableció que "en los juicios en que la federación - esté interesada las Leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra de las de los Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

No fué hasta que el 25 de octubre de 1967, cuando el problema quedó totalmente consumado al expedirse las reformas a la fracción I del Artículo 104 de la Constitución en la que se señala la posibilidad de instituir por medio de leyes federales, Tribunales de Justicia Administrativa o Contencioso Administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, los cuales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares estableciendo formas para su organización, su funcionamiento y el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

De la lectura de todo lo apuntado con anterioridad se puede definir a los Tribunales Administrativos como los organismos autónomos creados por una Ley Federal, con fundamento en lo preceptuado por

la fracción I del Artículo 104 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos con facultades expresas para ejercer funciones jurisdiccionales en los casos contenciosos en que una de las partes es la administración pública y la otra es uno o varios particulares ejemplo típico de estos Tribunales son: el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por todo lo anterior, se ha creído y comparto esta opinión conveniente crear un Tribunal de lo Contencioso Administrativo o de Justicia Administrativa de carácter federal, el cual tendría por objeto conocer de las controversias que se susciten entre la administración pública y los particulares.

Pensamos con ésto que se suprimirían un sinúmero de inútiles recursos cuyo único objeto es hacer más dilatada la justicia, ya que como la práctica nos lo demuestra, resulta que la mayoría de los fallos son desfavorables para los particulares puesto que, además de que en los recursos la administración pública está siendo Juez y parte en el procedimiento, los juzgadores, empleados de la dependencia que emitió el fallo que se impugna, están influídos plenamente de un criterio perjudicial al particular, causando con ésto la dilación de que antes hablamos y con ello un grave perjuicio tanto a la Administración Pública como a -

los particulares.

Para concluir el presente capítulo, estimo necesario ver tir lo señalado por la Doctora Dolores Heduán Virues, en la publicación de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal en la Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación y que son las siguientes:

"Una vez ensayada suficientemente en México una jurisdicción distinta a la extraordinaria del Juicio de Amparo, para impartir justicia en contiendas suscitadas entre los particulares y las autoridades administrativas, esa propia jurisdicción ganaría plenitud procesal, ubicada en la esfera del poder judicial, aunque para ello fuese necesario re formar los textos constitucionales federales que recientemente dieron cabida a los "Tribunales de lo Contencioso Administrativo", y las leyes secundarias que lo rigen como tales, para incorporar al Poder Judicial de la Federación órganos particularmente encargados de impartir esa mis ma justicia en las susodichas contiendas, extendiendo su competencia al máximo posible, estructurándolos adecuadamente, igualando las instancias para las partes; salvo su imprescindible enlace con el Juicio de Am paro en favor de los particulares. Igual sistema tendría que operar en relación a las normas constitucionales y derivadas, que corresponde a la soberanía de los Estados de la República, por lo cual, quedaría también sometida a control de legalidad, y tal vez de constitucionalidad, la

actuación de las autoridades locales y municipales, ideal este en cuya realización nadie negará que el Tribunal Fiscal de la Federación es todavía un bizarro precursor". (4)

N O T A S

(1) Antonio Carrillo Flores

"La Defensa Jurídica de los Particulares
frente a la Administración en México. -
Librería Porrúa Hnos. México 1939.

(2) Fraga op. cit. 823

(3) Carrillo Flores opus. cit.

(4) Dolores Heduán Virues

Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la
Federación.
México 1971.

C A P I T U L O V I

LA DEFENSA DE LOS PARTICULARES EN
CONTRA DE LA DOBLE TRIBUTACION.

Del exámen que he llevado a cabo del capítulo anterior, respecto de la necesidad de que exista en nuestro ordenamiento jurídico un tribunal federal administrativo que en los términos del Artículo 104 fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, teniendo a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, se pueden inferir las siguientes conclusiones:

1o. - Existe una necesidad ingente de que se reconozca la autonomía de las cuestiones del Derecho Administrativo, y que éstas cuando impliquen una controversia entre la administración y los particulares, sean primero depuradas ante las propias autoridades administrativas y después, en caso necesario, sometidas a la decisión final de una jurisdicción especializada.

2o. - Lo deseable para una buena y eficaz administración de la justicia administrativa, es realizar la simplificación y la delimitación jurisdiccional, delimitando la órbita de lo contencioso Administrativo jurisdiccional, a aquellos casos en que la actuación directa de la administración, como he dicho, sea depurado por sus procedimientos propios.

3o. - De acuerdo con la doctrina y con las enseñanzas del Derecho Comparado, se ha debatido si un tribunal especializado en mate-

ria administrativa, se debe adscribir al Poder Ejecutivo, o bien, al judicial, en mi opinión, esta es una cuestión secundaria, lo fundamental es como dice el Licenciado Carrillo Flores, la existencia misma de un tribunal especializado que maneje precisamente normas de Derecho Administrativo.

Enfrente de estas conclusiones que definen y precisan la forma de defensa de los ciudadanos en contra de actos de las autoridades administrativas y, por consiguiente, en contra de actos que implican una doble tributación, se alza la realidad de nuestro régimen jurídico.

En efecto, carentes de organismos jurisdiccionales especializados, la impugnación de los actos de las autoridades administrativas no ha encontrado otra arma más eficaz que el juicio de amparo, que como es fácil comprobar, por tener su concesión por parte del Poder Judicial Federal el carácter de una resolución de nulidad del acto reclamado y, aún más, de revocación del mismo, para hacer que las cosas vuelvan al estado que tenían en el momento de la violación, se ajusta estrictamente a las necesidades de impugnación de los actos administrativos.

Por otra parte, es bien conocida la evolución de nuestro juicio de amparo; en un principio, en sus orígenes, de acuerdo con las ideas que inspiraron a sus precursores y creadores Rejón y Otero- así

como a sus realizadores finales los constituyentes de 1857, la institución tenía, perfectamente definida, dos finalidades esenciales: lo. proteger a los particulares- a los hornbres diría la Constitución de 1857, en contra de las leyes y actos de las autoridades que violaban sus garantías individuales. Y, segundo, defender y afirmar el principio federal protegiendo a los particulares en contra de leyes o actos de la Federación que invadieran la soberanía de los Estados, o bien de éstos que vulneraran la soberanía de la misma federación.

Bien pronto, por razones bien conocidas, que no es del caso exponer en este momento, surgió la interpretación del artículo 14 constitucional, respecto del sentido del vocablo "exactamente" y con ello se suscitó la triunfadora teoría de que dicha norma contenía la garantía de la exacta aplicación de la ley en las sentencias judiciales y que, por tanto, el amparo procedía en materia judicial.

De esta manera surgió, al lado del amparo clásico, el amparo-juicio, como lo llamó Don Emilio Rabasa, el amparo recurso según la expresión del mismo jurista, y al lado del amparo como un sistema de control de las leyes y actos de las autoridades en defensa de la supremacía judicial, nació, creció y arraigó en nuestro medio, el amparo como un sistema de control de la legalidad de los actos de las autoridades.

Así pues, quedaron bien definidos los dos campos, o bien las dos finalidades del juicio de amparo: el amparo en contra de las violaciones a cualquiera de las tres fracciones del Artículo 103 Constitucional, y el amparo como control de la legalidad, el amparo-Casación, como lo han llamado algunos autores que tenía y sigue teniendo plena vigencia en materia judicial. Pero, bien pronto, surgió la necesidad de sujetar al control jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo, no únicamente los actos de las autoridades judiciales, sino también los actos de las autoridades administrativas.

La acción del Poder Judicial Federal como controlador de los actos de las autoridades administrativas, no fué objeto de estudios especiales de la doctrina durante la vigencia de la Constitución de 1857, ni tampoco las leyes reglamentarias o la jurisprudencia, se ocuparon es pecíficamente de esta cuestión. Fue durante la vigencia de la Constitución de 1917 y, de una manera especial con motivo de una jurisprudencia que estableció la H. Suprema Corte de Justicia el año de 1929, en materia de amparos agrarios, que, el amparo administrativo empezó a tomar carta de naturaleza en nuestro ordenamiento jurídico y a ser considerado por la propia Constitución, las leyes reglamentarias, y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. De esta manera el juicio de

amparo sustituyó de hecho a la acción de los tribunales administrativos especializados, y se constituyó en el controlador de la legalidad de las autoridades administrativas.

Pero, e. juicio de amparo. provoca problemas de gran importancia en nuestro derecho público, el actuar en el campo del Derecho Administrativo. El amparo, como he dicho, de acuerdo con su propia naturaleza que lo hace ser un juicio de nulidad del acto reclamado, y la peculiaridad de la sentencia por medio de la cual, el Poder Judicial Federal concede el amparo y auxilio de la Justicia de la Unión, que tiene el efecto de reponer al quejoso en el goce de la garantía violada, retrotrayendo los efectos al momento mismo en que se comete la violación, se ajusta estrictamente a las pretensiones y necesidades de quien reclama un acto, emanado de una autoridad administrativa.

Así pues, en este Capítulo intentaré el estudio de las principales cuestiones que se plantean en relación con el juicio de amparo y la impugnación de los actos administrativos, o bien, del juicio de amparo como un sistema, irregular y deficiente sin duda alguna del control de la administración.

A. - AMPARO CONTRA LEYES

Es común que algunas legislaturas locales emitan Leyes que señalan impuestos que violan los intereses de los particulares. Veamos ahora lo que el particular debe de hacer con respecto a la expedición de Leyes que puedan considerarse perjudiciales a los intereses de los particulares o bien que se les pueda llamar inconstitucionales por oponerse claramente o ir en contra de los preceptos de nuestra Carta Magna.

Hay que señalar la distinción que hace el maestro Burgoa al diferenciar las Leyes de auto aplicación, auto aplicativas y las leyes heteroaplicativas. Las primeras son aquellas que con su sola aplicación pueden causar agravios a los particulares; las segundas son las que necesitan un acto expreso de autoridad que cause agravio al particular.

Si el quejoso considera que la simple expedición de una Ley le causa perjuicio, podrá interponer Juicio de Amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito en un término de treinta días contados a partir de la fecha en que haya entrado en vigor la ley impugnada, según lo dispuesto por el Artículo 22 fracción I de la Ley de Amparo que a la letra dice:

ARTICULO 22.- Se exceptúan de lo dispuesto por el Ar

título anterior:

FRACCION I. - Los casos en que por la sola expedición de una Ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días, que se contarán desde que la propia Ley entró en vigor.

Cuando se trate de leyes heteroaplicativas el quejoso interpondrá en contra del acto concreto, demanda de amparo ante el Juzgado de Distrito competente. El término para interponer el amparo es distinto al caso anterior pues es el Artículo 21 de la Ley Reglamentaria a los Artículos 103 y 107 Constitucionales el que fija el término de la siguiente manera:

ARTICULO 21. - El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al que se haya notificado al quejoso la resolución acuerdo que reclame; al que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al que se hubiera sustentado sabedor de los mismos.

En el caso que nos ocupa se debe de esperar el acto con-

creto de aplicación de la Ley, o sea que la Ley impugnada sea hecha valer por la autoridad respectiva en perjuicio del particular.

AMPARO CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS EN RELACION CON IMPUESTOS.

Sentencia Definitiva es el acto de un Organó Jurisdiccional que pone fin a un asunto contencioso por parte del juzgador a través del cual se substancia la contienda y que dirime de fondo el objeto en controversia.

En relación con la ardua cuestión arancelaria procede el juicio de amparo contra sentencias definitivas en el amparo directo, ya sea en la Suprema Corte de Justicia de la Nación o en los Tribunales Colegiados de Circuito.

Procederá en la Suprema Corte en los casos previstos por la Ley, a saber, cuando la cuantía del negocio sea de quinientos mil pesos o más, o cuando siendo indeterminada la misma revista a criterio de la Corte de interés especial para la Nación.

Por exclusión, se substanciará en el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa cuando el monto del asunto sea -

menor de quinientos mil pesos y carezca de interés especial a criterio de la Suprema Corte.

Hemos hecho hincapie en la procedencia del amparo en contra de sentencias definitivas, es decir, que en los casos de que exista un recurso previo que pueda modificar el acto reclamado, en otras palabras cuando se haya agotado el procedimiento (inconformidad, reconsideración administrativa, etc.) y es precisamente contra ese acto de autoridad por el que procederá el juicio de amparo.

En la cuestión hacendaria como hemos dicho, procede el amparo directo contra un acto específico de autoridad, pero se puede dar el caso y en la práctica se dá que puede uno ampararse contra Leyes Hacendarias en amparo indirecto bi-instancial cuando éstas por su sola expedición causen agravios. El mencionado amparo, es decir el uninstancial se substanciará ante los Juzgados de Distrito que conocerán de él y que en alzada será la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Constitucionalidad, competencia que ya hemos apuntado con anterioridad.

PROCEDENCIA DEL AMPARO POR VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO.

Como se encuentra claramente establecido en el inciso b)

de la Fracción V del Artículo 107 Constitucional que a la letra dice:

ARTICULO 107. - Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la Ley de acuerdo con las bases siguientes:

FRACCION V. - El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia.

Inciso b). - En materia administrativa cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas dictadas por Tribunales Federales, Administrativos o Judiciales, no reparables por algún recurso o medio ordinario de defensa legal, con las limitaciones que en materia de competencia establezca la Ley Secundaria.

Como se vislumbra a primera vista, contra violaciones al procedimiento en materia impositiva procede el amparo directo por ser de carácter administrativo éste, como ha quedado precisado con la transcripción del precepto constitucional mencionado.

Será procedente el amparo indirecto o bi-instancial en aquellos casos en que vaya contra actos en juicio, fuera de él o después de concluído y se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción trate de ejecutarse, y se tramitará con un informe de la autoridad, una audiencia, que se recibirán las pruebas de las partes, se oirán alegatos pronunciados en las mismas audiencias la sentencia. Por ser bi- instancial la Corte Suprema o los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán en revisión según las reglas que al respecto hemos citado con anterioridad.

Por violaciones al Procedimiento se entienden las violaciones cometidas en el juicio y que afecten las defensas del quejoso trascendiendo en el resultado del fallo.

Desde este punto de vista podemos afirmar que el Juicio de Amparo se convierte en un medio de control de legalidad, tanto sustantiva como procesalmente, y de esta manera como una garantía de seguridad jurídica como es el debido proceso, establecido en los artículos 14 y 16 constitucionales a los cuales nos remitimos. Estas violaciones al Procedimiento nunca son impugnables en vía constitucional, sino en contra de la resolución definitiva.

Para que proceda la reclamación en Amparo Directo por

fallo definitivo que resuelva, debe ser substancial, o sea, que afecten el resultado del fallo, en este caso el agraviado tiene la obligación de preparar el ejercicio de la acción constitucional.

PROCEDENCIA DEL AMPARO POR FALTA
DE SUSPENSION EN LA LEY LOCAL.

Para comprender mejor este inciso delimitaremos lo que se entiende por suspensión.

La suspensión es aquel acto procesal que tiene por objeto mantener la materia del Juicio en el estado que se encuentre al dictar el incidente, hasta en tanto no se pronuncie un fallo definitivo.

Cuando no exista en la Ley Local tipificado el incidente de suspensión del Procedimiento Económico Coactivo o cuando para obtener dicha suspensión sea necesario garantizar el interés fiscal de manera superior a las señaladas en la Ley de Amparo, procede la tramitación del amparo indirecto en los Juzgados de Distrito, sin que sea necesario para esto, agotar recurso alguno.

En la Fracción IV del Artículo 107 del Código Supremo la que nos dá la pauta a seguir al respecto al dictar:

ARTICULO 107. - Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas de orden jurídico que determine la Ley, de acuerdo con las bases siguientes:

FRACCION IV. - En materia administrativa el amparo procede, además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar estos cuando la Ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

En el transcurso del Capítulo IV, señalamos los Estados Federales en los cuales se puede obtener la suspensión del procedimiento económico coactivo de ejecución, mediante la garantía previa del interés fiscal, y por exclusión se deducen los Estados en los que no la hay.

Se considera que huelga abundar en el tema ya que se ha hablado ya del mismo en el Capítulo IV ya señalado.

Si bien es cierto que hasta ahora el único instrumento jurídico eficaz para combatir los actos de la administración, incluyendo por supuesto, los casos de doble tributación, es el juicio de amparo, resulta evidente que existe entre la nobilísima institución creada por Otero y el contencioso administrativo, un desajuste que hace el primero, ser un deficiente sistema en esta materia. Trataré de señalar algunas cuestiones esenciales, respecto de esta cuestión.

I. - En primer lugar, existe una deficiente defensa en contra de leyes administrativas por la naturaleza misma del juicio de amparo, en especial del juicio de amparo en contra de leyes, de acuerdo con nuestra legislación y, más aún nuestra tradición jurídica.

En efecto, es indudable que el amparo en contra de leyes es el amparo que podríamos llamar más importante que existe en nuestro derecho público, toda vez que entraña el control mismo de la constitucionalidad de las leyes secundarias y con ello de su adecuación a la ley fundamental, a la super ley. Pues bien, en los términos de nuestro Artículo 103 constitucional, las controversias que resuelven los Tribunales de la Federación, pueden suscitarse bien por leyes o bien por actos de autoridad, dentro del resto de las características, que tanto en este Artículo como el 107 especifican. Contra el acto concreto de autoridad, - que agravia a una persona, el sistema jurídico de un país puede establecer diversos recursos o medios de defensa ordinarios para anularlos o

reprimirlos, no resultando necesarios estrictamente que para ello se cree un proceso constitucional y un órgano del mismo rango que conozca de él y resuelva lo necesario para proteger al agraviado . Pero si dicho agravio o lesión afecta derechos fundamentales constitucionalmente consagrados resulta entonces necesario se establezca un proceso constitucional para que, dentro de él se declare y se imparta una protección que reafirme el derecho violado.

Lo que importa destacar , es que el acto de autoridad generalmente, por ser de carácter ejecutivo para el caso concreto, normalmente afecta a una sola persona, o a un número reducido de éstas, o a las cuales está dirigido.

En cambio , la ley tiene, por su propia naturaleza, carácter de generalidad y por lo tanto su afectación es erga omnes, siempre y cuando se llenen los elementos de la hipótesis abstracta prevista en la propia ley.

Esta consideración es muy importante cuando se contempla una norma jurídica, que por esencia general, la cual contradice a la Ley Suprema que rige en un País, porque en tal forma se rompe todo el

sistema jurídico y político establecido en un Estado de Derecho y la alarma que esto causa, es justificada porque ya no se afectan los intereses de una sola persona o de un número reducido de ellas, en virtud del acto legislativo de autoridad, sino a la colectividad misma.

En esta situación, parece resultar evidente que si existe en nuestro ordenamiento jurídico un proceso constitucional - el juicio de amparo - una de cuyas aplicaciones es denominada, precisamente, amparo contra leyes, por considerarse a éstas contrarias a la ley fundamental, existe un medio de defensa destacadísimo, de las más alta calidad, que permite atacar de frente y destruir cuando la acción correspondiente es fundada, a una ley administrativa que rompa con el sistema constitucional y que, por tanto, la valoración que la Suprema Corte de Justicia haga y declare al examinar y resolver el juicio de amparo respectivo, permitirá que la ley impugnada pierda toda su vigencia al ser declarada inconstitucional.

Pero, las cosas no pueden funcionar de esta manera efectivamente, uno de los principios fundamentales de nuestro juicio de amparo, nacido como una aportación original de Don Mariano Otero, y llamado por ello, "fórmula Otero", es el contenido en la fracción II del Artículo 107 Constitucional, que establece que la sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a amparar

los y protegerlos, en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer alguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. En otros términos, la fórmula Otero, contenida en la fracción II mencionada, establece la relatividad de la cosa juzgada, inherente a las sentencias de amparo y, por tanto, la protección de los tribunales que otorgan en los casos concretos, y constituye una declaración general, respecto de la ley, ni es aplicable a cualquiera otra controversia, salvo aquella específicamente planteada por un agraviado, que promovió un juicio de amparo determinado, ante el Poder Judicial Federal.

En consecuencia, toda nueva aplicación de la ley constitucional, está permitida y no obstante que se conceda un amparo en contra de dicha ley, ésta sigue teniendo plena validéz; ninguna autoridad incurre en responsabilidades por nuevos actos de aplicación del ordenamiento jurídico opuesto a la Constitución Federal. Para quien pidió y obtuvo el amparo, la ley no le será aplicada; para quien no lo pidió, la ley le obliga con todo su rigor.

Así pues, un desideratum de la impugnación de una ley, administrativa que indudablemente sería el de lograr la nulificación de dicha ley, es imposible lograrlo a través del juicio de amparo, por oponerse a ello la naturaleza de la institución y el respeto que en nuestra ley fundamental tiene por la fórmula Otero y por tanto, por la relati-

dad de las sentencias que se dictan en los juicios de amparo contra de leyes.

Como una consecuencia de las cuestiones que he tratado en este capítulo, relativas a diversos aspectos del juicio de amparo en relación con los actos administrativos, puede señalarse algunas otras deficiencias o por lo menos insuficiencias de dicho juicio para combatir los actos de la administración. Con el fin de dar a mis conceptos una mayor autoridad, de la que por razones obvias carezco por lo pronto, y como quiera que coinciden con muchas de mis personales experiencias prácticas y puntos de vista teóricos, me referiré al intento de sistematización del desajuste entre el amparo y las exigencias de un contencioso administrativo " que armonice los intereses privados y los públicos " que formula el señor Licenciado Antonio Carrillo Flores en su espléndido estudio sobre la defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México. Efectivamente, en este intento de sistematización el distinguido jurista, con muy fino y sutil criterio, plantea las siguientes cuestiones:

a). - El carácter del interés, b). - la naturaleza del acto impugnado, c). - la posición de la autoridad, d). - la situación del tercero, e). - la firmeza del procedimiento anterior, principalmente en lo que se refiere a la estimación de la autoridad administrativa y en su caso la autoridad jurisdiccional administrativa hayan realizado de los presupuestos de hecho del acto impugnado en amparo, f). - la suspensión del acto, g). - el contenido de la sentencia, h). - la ejecución de la misma (1)

a).- Es principio de la jurisprudencia, que el amparo procede cuando el acto que se reclama sólo causa lo que se llama "un agravio indirecto". Sin embargo, lo que debe entenderse por agravio indirecto y correlativamente por "agravio directo", en amparo administrativo hasta ahora no se ha depurado ni en la legislación ni en la jurisprudencia. No basta, en efecto, que la nueva ley hable de que el juicio no procede cuando el acto no afecta "los intereses jurídicos" del quejoso, puesto que lo que se trata de saber, es precisamente, cuales son esos "intereses jurídicos".

b).- de la fórmula constitucional que limita la procedencia del amparo contra de los actos de las autoridades, la jurisprudencia ha inferido que el amparo no procede cuando el acto no responde a la idea tradicional de un acto de imperio; cuando el Estado obra "como persona de derecho privado", según se afirma. Solo que la clasificación no es precisa, pues bien se sabe que aún en lo que se llama acción de derecho privado, el Estado cuenta en la mayoría de los casos con ciertas prerrogativas (en materia de bienes inmuebles para no citar sino un caso que típicamente cae dentro de la llamada capacidad privada del Estado, este cuenta con privilegios de que un particular nunca dispone). Lo importante estriba, por ello, no en adscribir la actividad a la capacidad de derechos público" o a la de "derecho privado", sino en definir cuando con esa

actividad, se causa una lesión al interés privado que éste debe poder defender.

c). - En las leyes del siglo anterior, la autoridad no era parte en el juicio sino que solo lo eran el quejoso y el Ministerio Público. Lentamente, y al principio solo para entregar al Juez elementos para decidir, se permitió cierta intervención a la autoridad, otorgándose la facultad de rendir pruebas y, ya en 1908, reconociéndole francamente el carácter de demandada.

Sin embargo, en materia administrativa no es bastante lo hecho hasta ahora, porque si bien el contencioso administrativo tramitado ante autoridad jurisdiccional es un juicio, no es posible desconocer que ese juicio tiene caracteres especiales ligados con la intervención que en un procedimiento estatal previo ya ha tomado una autoridad. En otras palabras: aunque el contencioso administrativo sea un juicio, hay muchas cuestiones que no deben plantearse "ex-novo", La Ley Española para sólo citar un ejemplo, obliga a la autoridad que decide en un asunto contencioso administrativo a tener a la vista el expediente administrativo; y es que, en efecto, resulta tan absurdo decidir un negocio contencioso-administrativo sin contar con el expediente de la Administración como lo sería resolver un recurso judicial, sin examinar los antecedentes de la decisión impugnada; esto, a pesar de que se admita que el contencioso- admi

nistrativo es un juicio.

En amparo, cuando se ha reconocido el carácter específico de recurso que le corresponde como medio de impugnación contra cierto tipo de decisiones judiciales - el amparo directo - la legislación se ha preocupado por dotar al tribunal de revisión de los datos necesarios para fallar y así fué como los autores del Artículo 107 Constitucional incorporaron, en algunos puntos casi literalmente, las reglas de 1916 de la Corte Americana para la decisión de los recursos de "appeal" y de los de "Writ of error" que entonces todavía existían. En materia administrativa falta una evolución similar y el reconocimiento de la necesidad de que se tenga a la vista el expediente administrativo; sin perjuicio naturalmente, de que se establezcan todas las normas, así sean muy enérgicas, para obligar a la autoridad a proporcionar el expediente.

d).- Tanto la ley de 1919 como la que está en vigor reconocen la situación del tercero perjudicado en materia administrativa, esto es, del coadyuvante de la Administración, sin embargo, el concepto que se dá de dicho coadyuvante es defectuoso, puesto que se le liga con la circunstancia de que haya gestionado el acto reclamado y no, como debería ser, con el hecho de que del acto impugnado derive un interés directo y concreto. La gestión puede haberse realizado en materia no vinculada directa e inmediatamente con los intereses del gestor; así, por lo demás,

ha tenido que reconocerlo la jurisprudencia de la Corte, al negar el carácter de tercero, no obstante el texto legal, a quienes han gestionado en materia de interés general, sin embargo, la jurisprudencia de la Corte ha tenido que decir que cuando el acto reclamado se emitió en procedimiento oficioso, no hay tercero; esto, que es legal, implica la injusticia de que no puedan defenderse algunos intereses directos.

e). - Una de las deficiencias fundamentales radica en el régimen a que está sujeta en amparo la revisión que de la fijación de los hechos se haya llevado a cabo en el procedimiento administrativo impugnado. Es esta una cuestión similar a la que ya fue examinada al criticar los procedimientos ordinarios de impugnación derivados de la fracción I del Artículo 104 Constitucional.

En general se admite, de acuerdo con la evolución que ha sufrido un concepto primitivamente aplicable sólo al amparo judicial, que el acto reclamado se estime tal como aparezca probado ante la autoridad responsable. Semejante principio no es suficiente, ya que el problema no radica en determinar como ha de probarse el acto mismo, sino, según se indica, como ha de apreciarse en amparo la estimación que de los presupuestos de hecho del acto haya realizado la autoridad administrativa. Sería infructuoso buscar una orientación firme en la jurisprudencia sobre tan importante punto.

Algunas ejecutorias recientes de la Corte, dictadas particularmente en materia de nacionalización de bienes destinados a propósitos religiosos, dejan advertir esta tendencia: la de que al igual que en materia judicial, en donde se conserva como herencia de la casación el principio de que no debe modificarse la estimación de los hechos, sino cuando haya una alteración fundamental de ellos o se haya cometido una violación en la ley reguladora de la prueba, se adopte igual criterio en materia administrativa. Esta tendencia peca por exageración, ya que, y sobre este punto la obra del Consejo del Estado Francés es insuperable, no puede equiparse la función que desempeña el recurso de casación frente a las decisiones judiciales con la que cumple el contencioso administrativo frente a la Administración activa.

f).- Conviene ahora tratar el punto relativo a la suspensión del acto reclamado y sus implicaciones, de acuerdo con la ley y la jurisprudencia respecto de la procedencia del juicio de amparo en materia administrativa. Será bastante para este exámen crítico de conjunto recordar que hay una contradicción al establecer que la suspensión no procede cuando se causa perjuicio a la sociedad y al propio tiempo imponer la necesidad de la suspensión al recurso administrativo que sea trámite obligatorio previo a la interposición del amparo. No puede desconocerse la situación mexicana que por desgracia muestra con demasiada frecuencia actividades arbitrarias que si fuesen a ampararse siempre

en el principio de la presunción de legitimidad y a realizarse a pesar de los procedimientos contenciosos, dejarían al particular en una condición muy desfavorable. Esto acaso explica la contradicción apuntada, así como la forma en algunas ocasiones caprichosa en que frente a un mismo tipo de actos, la Suprema Corte a veces declara que causa perjuicio a la sociedad su suspensión y en otras al contrario. En su monografía sobre "La Suspensión del Acto Reclamado" el Licenciado Ricardo Couto sostiene este criterio: que hay que hacer, al decidir sobre la suspensión, una apreciación anticipada, provisional, sobre la constitucionalidad del acto y de acuerdo con esa apreciación conceder o negar la providencia. Este punto de vista es correcto si se tiene en cuenta que el Licenciado Couto no se ocupaba especialmente del problema del amparo en materia administrativa, sino del juicio de garantías en general; con un panorama tan amplio sí parece justificado que haya actos cuya arbitrariedad el juzgador no deba desconocer desde el principio mismo del juicio, especialmente aquellos que atacan la integridad física de la persona o su libertad.

Pero cuando ya no se tiene en cuenta sino de manera concreta el problema de la procedencia de suspender durante la tramitación de un procedimiento contencioso la ejecución de un acto administrativo, la tesis del antiguo Magistrado Couto parece menos firme.

De todas maneras, es claro que al organizarse el régimen

de la suspensión en amparo, no se ha tomado en cuenta las necesidades especiales de la materia administrativa.

g).- La ejecución de la sentencia es sin duda enérgica y teóricamente eficaz; de manera que a pesar de las críticas anteriores, - es notorio que cualquier reforma que se proyecte debe aprovechar el valor de esos procedimientos enérgicos.

Las deficiencias anteriores se acentúan y se agravan con una más de carácter general advertida ya por don Emilio Rabasa: el sistema falso y caprichoso ideado en el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908 para consagrar la obligatoriedad de la jurisprudencia, al exigir cinco fallos sucesivos votando con una mayoría especial y no interrumpidos por ninguno en contrario. Con semejante sistema lo único que se ha logrado es la inseguridad en la jurisprudencia; la propia Suprema Corte concedora de que sus sentencias no alcanzan el valor de precedentes sino cuando se repiten, descuida en ocasiones la emisión de ejecutorias que resuelven puntos trascendentales, con la esperanza y la tranquilidad de poder enmendar el yerro en caso posterior, antes de que conquiste la autoridad de una tesis obligatoria. Un precedente que para valer tiene que apoyarse en otro más, pierde prestigio y autoridad. El país que en materia constitucional ha logrado acaso el más alto grado de respeto a la jurisprudencia, que es Estados Unidos, no consagra semejante caprichoso criterio; ni tampoco el Consejo de Estado, que en materia administrativa ha producido sin duda los más valiosos frutos .

Si a ésto se añade el viciomismo de la organización jurisdiccional que permite acumular sobre la Corte todos los asuntos sin discriminar sobre su importancia y gravedad, se hallará la explicación sencilla del por qué casi no hay punto de jurisprudencia que no encuentre en las recopilaciones de la Corte, contradicciones directas y no para que la nueva tesis sustituya a la antigua, lo cual es lógico, explicable y aún beneficioso, sino para que las tesis contradictorias, cuando ninguna de ellas ha alcanzado el reconocimiento de las decisiones, sigan indefinidamente compartiendo al azar la decisión del punto debatido.

Si hay derecho que solo alcanza eficacia verdadera como logra reconocimiento jurisprudencial pleno, es el Derecho Administrativo. En consecuencia, no ser que haga una revisión general del sistema que permita contar con tribunales respetuosos de sus preceptos y capaces de realizar obra sistemática y congruente, el Derecho Administrativo en México no será nunca una realidad y como resultado natural, tampoco podrá ser verdad algún día la sumisión plena de los agentes del gobierno a las normas jurídicas.

NOTAS

(1) Antonio Carrillo Flores

"La defensa jurídica de los
particulares frente a la ad-
ministración en México.

Librería Porrúa, Hnos.

México 1939. pag. 278.

C O N C L U S I O N E S

De los diversos capítulos que forman parte de este trabajo se pueden inferir las siguientes conclusiones:

I. - Estado Federal es la unión de varios Estados, que de mutuo acuerdo, cambian su Status político en atención a un fin común.

En consecuencia, las principales características de un Estado Federal, son las siguientes:

a). - La cesión de la soberanía externa de los estados federados, al Estado Federal.

b). - El contar los estados miembros con una constitución propia y una legislación interior autónoma, aunque subordinada a la Constitución Federal.

II. - En esa virtud, el régimen de una Federación se diferencia sustancialmente del de una Confederación, porque en ésta no existe ningún tipo de cesión de soberanía, sino que los estados confederados, se reservan el derecho de ratificar las decisiones de la Confederación. Por otra parte, el Estado Federal se diferencia del estado unitario, o central en que en éste existe una unidad constitucional y política en que las regiones, provincias o departamentos, no tienen ninguna clase de autonomía constitucional o legislativa y por tanto, carecen de go-

bierno propio.

III. - Sin tomar partido respecto de la cuestión batallona de la pertinencia de haber adoptado el sistema federal y considerando es te régimen jurídico-político como una realidad nacional desde 1857, se puede afirmar:

a). - El origen de nuestro sistema federal lo encontramos en las diputaciones provinciales creadas en la Constitución de Cádiz de 1812.

b). - Fue en la Constitución de 1824 en la que, aún cuando en una forma polémica, se estableció por vez primera en nuestro derecho público, el régimen federal. Desaparecido el sistema en 1836, fue restaurado en el Acta de Reformas de 1847, y definitivamente adoptado en las Constituciones de 1857 y 1917.

IV. - Es un error teórico y práctico, considerar que en un sistema federal las entidades federativas son soberanas; dichas entidades gozan, exclusivamente, de autonomía.

Esta autonomía reviste diversos aspectos que se resumen en un concepto general: autonomía democrática, que se traduce:

a). - En autonomía constitucional o sea la potestad de realizarse jurídica y políticamente, adoptando una constitución local, siempre subordinada a las declaraciones políticas fundamentales, contenidas en el pacto federal.

b). - Autonomía legislativa o sea la capacidad de organizar libremente en cada entidad federativa, los supremos poderes locales, de acuerdo con la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial.

c). - Y, quizás la más importante desde el punto de vista democrático: participar en la expresión de la voluntad nacional a través de representantes populares de cada entidad federativa, en el seno de la Cámara de Diputados y representantes de las mismas entidades federativas en el Senado de la República. Asimismo, participar en la expresión de la voluntad nacional formando parte del "Poder Constituyente Permanente", al intervenir en la aprobación de las reformas a la Constitución Federal.

V. - Es un principio esencial del sistema federal, la distribución de competencias entre la Federación y los Estados.

En aplicación de este principio, nuestra Ley Fundamental establece que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios federales, se entienden reserva-

das a los Estados. Así pues, la Federación puede ejercer las facultades expresas que le confiere la ley fundamental y las demás corresponden a las entidades federativas.

Las facultades implícitas, son las que el Poder Legislativo-el Congreso de la Unión otorga a uno de los Poderes, para ejercer una facultad explícita.

VI.- El Estado para subvenir a los gastos públicos, tiene a su disposición cuatro formas o procedimientos: los impuestos, los derechos, los productos y los aprovechamientos.

VII.- De acuerdo con lo dispuesto en nuestra ley fundamental y la interpretación de la H. Suprema Corte de Justicia, la Constitución General de la República, no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales, son las siguientes:

a).- Concurrencia contributiva de la Federación y de los Estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos. (arts 73 fracción VII y 124 de la Constitución).

b).- Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la -

Federación. (arts. 73 fracción X y XIX y 131 - Comercio Exterior).

c). - Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (arts. 117 fracción III (estampillas), IV, V, VI y 118).

Los Impuestos Alcabalatorios, se encuentran prohibidos en nuestro sistema jurídico-político y consisten en gravar las mercancías en su circulación dentro de los límites de nuestras fronteras interiores; pudiendo consistir en impuestos al tránsito, a la circulación, a la extracción y a la introducción, así como impuestos diferenciales.

VIII. - Uno de los problemas más complejos derivados de nuestro sistema Federal, es el de la distribución de la competencia entre la Federación y los Estados. Para resolverlo se han efectuado tres Convenciones Nacionales Fiscales en 1925, 1933 y 1947, respectivamente.

Como consecuencia de estas convenciones, se originó el 27 de noviembre de 1947, el Plan Nacional de Arbitrios y el 30 de diciembre de 1953, se promulgó la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

IX. - Como una consecuencia de la falta de precisión en la distribución de la competencia en materia impositiva, entre la Federaci

ción y los Estados y, por tanto, como una consecuencia de las deficiencias de nuestro régimen fiscal, existe el muy grave problema de la "doble tributación", que se presenta cuando una misma fuente es gravada con dos o más impuestos, por parte de una misma entidad federativa, o bien porque concurre en gravar dicha fuente la Federación y los Estados, y, por último, dos entidades federativas al mismo tiempo.

X. - Para la defensa de los particulares en contra de casos de doble tributación, existen en el Derecho Público Nacional, leyes estatales que consignan recursos administrativos.

XI. - El ideal sería que existiera un tribunal federal administrativo que tuviera a su cargo la función jurisdiccional administrativa, o bien, la justicia administrativa, ante quien se recurriera en los casos de doble tributación.

XII. - La evolución misma de nuestro juicio de amparo, y la falta de tribunales administrativos adecuados, ha hecho que el juicio constitucional adquiriera el carácter de revisor de los actos administrativos y constituya la única defensa en contra de los actos de doble tributación.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Abascal Sherwell Francisco Manuel.- El Impuesto al Egreso en México Tesis 1971.
- 2.- Aguinaco Alemán Vicente.- Un Tribunal Federal de Justicia Administrativa.- Tesis 1949.
- 3.- Bowie Robert R. y Carl J. Fiedrich.- Estudios Sobre el Federalismo Editorial Bibliográfica.- Argentina 1958.
- 4.- Burgoa Ignacio.- El Juicio de Amparo.- Editorial Porrúa.- México 1970.
- 5.- Carpizo Mc. Gregor Jorge.- La Constitución de Querétaro.- Tesis 1968.
- 6.- Durberger Maurice.- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel.- Barcelona 1970.
- 7.- Durant C.H.- Les Etats Federaux Estude de Droit Constitutionnel Positif.- Libraire du recuei sirei, 1930 París.
- 8.- Fix Zamudio Héctor.- Instituto de Derecho Comparado, Panerama del Derecho Mexicano, Síntesis del Derecho de Amparo.- Universidad Nacional Autónoma de México 1965.
- 9.- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa.- México 1968.
- 10.- Gaffin George.- Constitutional Panorama.
- 11.- Gaxiola Jorge F.- Algunos Problemas del Estado Federal.- Editorial Cultura.- 1941.
- 12.- Giannini A.D.- Instituciones de Derecho Tributario.- Madrid 1957. Editorial de Derecho Financiero.
- 13.- Herrera Lasso Manuel.- Estudio de la Constitución.- Editorial Polis 1940.
- 14.- Dra. Heduán Virues.- Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación.
- 15.- Jelliner G.- Teoría General del Estado.- Editorial Albatros.- Buenos Aires, Argentina, 1943.

16. - Kelsen Hans, Dr. Teoría General del Estado. - Editorial Nacional. - 1959.
17. - Laferrier M. - Element De Droit Constitutionnel. - Licence 1er. anné 1946-47.
18. - Loit John. - Mexican Federalism. - 1942.
19. - Linares Quintana S.D. - Tratado del Derecho de la Ciencia Constitucional. - Editorial Alfa. - Argentina 1956. - 6o. tomo.
20. - Margáin Manautou Emilio. - Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. - Universidad Autónoma de San Luis Potosí. - México, 1966.
21. - Mario de la Cueva. - Apuntes Tomados en la Cátedra de Teoría General del Estado que Imparte el Licenciado. - México, D.F.
22. - Manuel F. Chávez Ascencio. - Antecedentes y Naturaleza del Amparo Tesis 1949.
23. - Margáin Hugo B. - El Sistema Tributario. - México Cincuenta Años de Revolución.
24. - Moreno Daniel. - Instituto de Derecho Comparado, Síntesis del Derecho Constitucional. - Universidad Nacional Autónoma de México, 1965.
25. - Noriega Cantú Alfonso. - Apuntes de Garantías y Amparo. - la. parte lo. y 2o. tomo.
26. - Pinto Roger. - El Element De Droit Constitutionnel. - Deuxieme Edition 1952.
27. - Perulles Bassas Juan José. - Manual de Derecho Fiscal. - Librería Bosch. - Barcelona 1961.
28. - Riker William H. - Federalism Origin Operation Significance. - Printed USA. - Little Brown & Co. 1964.
29. - Samara Juan Clemente. - Comisión Ejecutiva Plan Nacional de Arbitrios, Conclusiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal. - México 1947. - 21 Manuel de Derecho Constitucional Secretaría de Hacienda y Crédito Público. - Talleres Tipográficos de Caraja de la Habana.

- 30.- Smain A. - Element De Droit Constitutionnel. - Tomos 1o. y 2o. - recueuil-yirei 1921.
- 31.- Sepúlveda Amor Alejandro. - El Sistema Federal Mexicano. - Tesis 1970.
- 32.- Schwartz Bernard. - Los Poderes del Gobierno, Comentarios Sobre la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. - Facultad de Derecho. - Universidad Nacional Autónoma de México 1966.
- 33.- Tena Ramírez Felipe. - Derecho Constitucional Mexicano. - Editorial Porrúa. - México 1970.
- 34.- Valladore Pallieri G. - Diritto Costituzionale. - Dot a giufre. - Editore Milano 1949.
- 35.- Ernesto Flores Zavala. - Elementos de Finanzas Públicas. - Editorial Porrúa. - México 1970.
- 36.- Emilio O. Rabasa. - El Artículo 14 Constitucional. - Editorial Porrúa. - México 1968.
- 37.- Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México. - 2o. Centenario Editorial Porrúa.
- 38.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. - Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para Conmemorar el 25 Aniversario de la Ley de Justicia Fiscal.
- 39.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. - 4o. número extraordinario.
- 40.- Curso de Derecho Constitucional. - Tomo Primero. - Editorial Bosch. - Barcelona 1957.

LEGISLACION CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

Ley de Hacienda del Estado de Campeche.

Ley de Hacienda del Estado de Chiapas.

Ley de Hacienda del Estado de Baja California.

Ley de Hacienda del Estado de Coahuila

Ley de Hacienda del Estado de Aguascalientes.

Ley General de Hacienda del Estado de Colima.

Código Administrativo del Estado de Chihuahua.

Ley de Hacienda del Estado de Durango.

Código Hacendario del Estado de Jalisco.

Código Fiscal del Estado de México.

Ley de Hacienda del Estado de Morelos.

Código Fiscal de Nuevo León.

Código Fiscal del Estado de Querétaro.

Ley de Organización Fiscal del Estado de Oaxaca.

Ley de Hacienda del Estado de Tabasco

Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa.

Ley General de Hacienda del Estado de Zacatecas.

Código Fiscal del Estado de Yucatán.

Ley de Hacienda del Estado de Veracruz.

Ley de Justicia Fiscal del Estado de Tamaulipas.

Ley de Hacienda del Estado de Michoacán.

Ley de Hacienda del Estado de Guanajuato.

Ley de Hacienda del Estado de Nayarit.

Ley de Hacienda del Estado de Guerrero.

Ley de Hacienda del Estado de Hidalgo.

Ley de Hacienda del Estado de Sonora.

Ley General de Hacienda del Estado de Puebla.

Ley de Hacienda del Estado de San Luis Potosí.

Ley de Hacienda del Estado de Tlaxcala.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

JANTHO ADJUTANTE
M. A. D. E.