



Universidad Nacional Autónoma  
de México

FACULTAD DE DERECHO

POTESTAD TRIBUTARIA EN EL  
ESTADO DE SAN LUIS POTOSI

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

María del Carmen Torres Medina

MEXICO, D. F.

1 9 7 5



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.

A MIS PADRES,  
que han sido guía y aliento de mi vida.

A MIS HERMANOS,  
con el deseo de que cada día  
exista mayor comprensión en-  
tre nosotros.

A MIS MAESTROS,  
con profundo agradecimiento.

A ROBERTO ALEJANDRO,

A TODOS AQUELLOS A QUIENES ESTIMO.

I N D I C E :

Pág.

ADVERTENCIA ..... 1

C A P I T U L O I

ESTABLECIMIENTO DE LAS CONTRIBUCIONES

A).- Consideraciones Generales. 1.- Fundamento de la potestad tributaria.- 2.- Facultades tributarias federales y estatales. 3.- Concepto de gasto público ..... 4

B).- Establecimiento de las contribuciones en San Luis Potosí. 1.- Fundamento Constitucional.- Facultad del Congreso Local de expedir las Leyes de Ingresos así del Estado como del municipio. 3.- Proporcionalidad y equidad de las contribuciones.- 4.- Proceso de formación de las Leyes tributarias en San Luis Potosí ..... 7

C).- Las contribuciones en el Estado de San Luis Potosí y su Clasificación. 1.- Clasificación que adopta la legislación potosina. 2.- Los impuestos 3.- Los derechos 4.- Caso de contribución especial establecida como derecho en la legislación potosina..... 12

D).- Establecimiento en la Ley de Ingresos y el Código Fiscal del Estado. 1.- Subsistencia de la Ley de Ingresos y Leyes Especiales. 2.- La anualidad de la Ley de Ingresos y los problemas que origina. 3.- Contenido de la Ley de

Ingresos y de las Leyes Especiales. 4.- Establecimiento de los derechos ..... 19

E).- La exención. 1.- La exención como privilegio. 2.- El artículo 28 y la exención de impuestos. 3.- La exención en la legislación potosina. 4.- Algunos casos específicos. 5.- Constitucionalidad de la exención. 33

## C A P I T U L O    I I

### ADMINISTRACION DE LAS CONTRIBUCIONES.

A).- Consideraciones Generales. 1.- Facultades administrativo-fiscales. 2.- Concepto de administración fiscal. 3.- Posición del contribuyente frente a la administración fiscal. 4.- El poder fiscal recae sobre los ciudadanos en general..... 40

B).- Nacimiento y determinación de los créditos. 1.- Momento de generación. 2.- Concepto de determinación. 3.- Actos que debe comprender la determinación. 4.- La determinación como acto declarativo. 5.- Formas de determinación. 6.- Métodos para la determinación. 7.- Exposición de algunos casos específicos de determinación de créditos por concepto de impuestos. 8.- Determinación de los créditos por concepto de derechos. 9.- Determinación de los créditos correspondientes a los llamados derechos de cooperación por ejecución de obras públicas ..... 43

C).- El órgano administrativo-fiscal. -  
 1.- Órgano administrativo de las contribuciones.  
 2.- Establecimiento de oficinas de rentas. 3.-  
 Estructura orgánica. 4.- Atribuciones de las au-  
 toridades fiscales..... 54

D).- Procedimiento de Ejecución. 1.-Cuan-  
 do hay lugar al procedimiento de ejecución. 2.-  
 Problema de la anticonstitucionalidad de la fa-  
 cultad económica coactiva. 3.- Naturaleza de la  
 facultad económico-coactiva. 4.- Fases del pro-  
 cedimiento de ejecución en la legislación potosi-  
 na ..... 64

E).- Infracciones y Sanciones. 1.- Con-  
 cepto de infracción. 2.- Necesidad sancionato-  
 ria. 3.- Naturaleza jurídica de la sanción. -  
 4.- Constitucionalidad de las sanciones fiscales.  
 5.- Imposición de sanciones fiscales en el Esta-  
 do de San Luis Potosí ..... 71

C A P I T U L O    I I I

DESTINO DE LAS CONTRIBUCIONES

A).- Consideraciones Generales. 1.- Des-  
 tino al gasto público. 2.- Clasificación del -  
 gasto público en ordinario y extraordinario. 3.-  
 Concepto de presupuesto. 4.- Principios que ri-  
 gen el presupuesto. 5.- Naturaleza jurídica del  
 presupuesto ..... 77

B).- Formulación y aprobación del presu-  
 puesto. 1.- Formulación del presupuesto. -

2.- Argumentos favorables al presupuesto ejecutivo. 3.- Aprobación del presupuesto. 4.- <u>Pro</u> blemas ocasionados por la falta de aprobación oportuna del presupuesto. 5.- Publicación del presupuesto. 6.- Principio de especificación de gastos .....	82
---	----

C).- Control del presupuesto en el Estado de San Luis Potosí. 1.- Sistemas de Control. 2.- Sistema Local adoptado. 3.- Fundamento - constitucional del control estatal. 4.- <u>Organi</u> zación y competencia de la Contaduría de Glosa.	87
---	----

## C A P I T U L O I V

### CARACTERISTICAS DE LA POTESTAD TRIBU TARIA DE SAN LUIS POTOSI

A).- Consideraciones Generales. 1.- Po- testad tributaria estatal. 2.- Problemas oca- sionados por la coincidencia de facultades y po- sibles soluciones. 3.- Características princi- pales de la potestad tributaria estatal .....	89
---	----

B).- Características relacionadas con el campo de imposición exclusivo de la Federación. 1.- Interpretación del artículo 73 Constitucio- nal, fracción XXIX. 2.- Análisis de los casos_ específicos. 3.- Competencia establecida en el artículo 131 Constitucional .....	94
---	----

C).- Características que derivan de pro- hibición .....	96
--	----

D).- Interpretación del artículo 118 <u>Cons</u> titucional, fracción I .....	96
CONCLUSIONES .....	99
BIBLIOGRAFIA .....	103
LEGISLACION CONSULTADA .....	106

## ADVERTENCIA

El Derecho está estrechamente vinculado al Estado, ya que es inadmisibile la existencia de un Estado sin Derecho. El Derecho surge históricamente como necesidad - para hacer posible una pacífica convivencia entre los seres humanos. Desde épocas antiguas el Derecho de los pueblos ha evolucionado y durante este proceso evolutivo se han venido desarrollando múltiples posiciones doctrinales respecto de la Ciencia Jurídica.

La dicha opinabilidad del Derecho resulta una gran ventaja para los estudiosos del mismo, porque aunque es imposible prescindir de las fuentes del Derecho, existe la posibilidad de discurrir sobre la justificación de todas las posiciones existentes, ya sean legislativas, jurisprudenciales o doctrinales y, en alguna ocasión, muy rara por cierto, aportar teorías valiosas.

Uno de los puntos más controvertidos en el ámbito del Derecho es el de justicia. De las múltiples definiciones existentes, hay una que data del Derecho Romano y que consideramos de más acierto que cualquiera otra, es la aportada por Ulpiano, que señala que justicia es dar a cada quien lo que es suyo; pues bien, algunos aceptan esta definición, otros no, situación imposible de evitar que seguirá siendo siempre así, porque si ni los gentes mismos se ponen de acuerdo entre ellos, menos lo van a hacer el común de la gente.

Me he referido a la justicia por considerarla en vinculación estrecha con el Derecho, ya que la Historia nos ha enseñado que el derrocamiento de gobiernos se origina cuando esos regimenes jurídicos atentan contra el -

valor justicia.

Ahora bien, desde que tuve uso de razón sentí - gran inquietud por ese bien primordial que es la justicia, y con el tiempo crecía mi inclinación por dedicarme al estudio del Derecho.

Años más tarde, ingresé a mi querida Facultad de Derecho y conforme transcurrió mi vida estudiantil me - aficioné más al Derecho, específicamente al Derecho Fiscal que es una de las ramas de mi predilección.

El Derecho Fiscal guarda relación directa con la vida económica del país que por naturaleza es cambiante. Hace algunos años no se le concedía la importancia que merece, era considerado y estudiado como una de las ramas del Derecho Administrativo; actualmente es amplia-- mente reconocido como rama autónoma del Derecho y a - raíz de ello, ha cobrado un gran auge y desarrollo.

Es interesante observar como la naturaleza misma del Derecho Fiscal hace más difícil en la práctica el - logro de una adecuada regulación de las normas que lo - rigen; decimos esto, porque en ocasiones son aplicadas prácticamente disposiciones contenidas en acuerdos admnistrativos u oficios circulares, debido a que, como en ninguna otra materia, las lagunas existentes en la le-- gislación fiscal son frecuentes.

Las anteriores consideraciones y mi cada día ma-- yor interés por la apasionante materia fiscal, me motivó a realizar este modesto estudio sobre la legislación fiscal potosina que, desde luego, no pretende ser ex- - haustivo debido al carácter del trabajo, y que, aunque adolece de los defectos producto de mi inexperiencia, - fué elaborado con afán inagotable de superación y con - el deseo de que preste alguna utilidad a todos aquellos

que como a mi, les interese el estudio del Derecho.

## CAPITULO I

## ESTABLECIMIENTO DE LAS CONTRIBUCIONES

A).- Consideraciones Generales. 1.- Fundamento de la potestad tributaria. 2.- Facultades tributarias federales y estatales. 3.- Concepto de gasto público.

1.- Fundamento de la potestad tributaria.- El artículo 31 Constitucional Federal en su fracción IV expresa que "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 dispongan las leyes". Al consignar este precepto la obligación de los mexicanos de contribuir, implícitamente está estableciendo la facultad que tienen los entes estatales de imponer dichas contribuciones.

Consideramos que los artículos 65 fracción II, 73 fracción VII y 74 fracción IV de la Carga Magna determinan únicamente a cual de los Poderes de la Unión compete imponer las contribuciones y, aunque en tales preceptos se hable de "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto", dicha facultad deberá someterse a la forma señalada en la disposición mencionada en el párrafo precedente, o sea que el Congreso de la Unión no podrá imponer contribuciones (aunque éstas signifiquen un ingreso necesario al Estado), si las mismas no observan las reglas de la proporcionalidad y la equidad a que deben ajustarse las contribuciones.

Ahora bien, siguiendo al maestro Flores Zavala, sostenemos el criterio de que el fundamento de la potes

tad tributaria es la Ley, pero es importante señalar - que el legislador para consignarlo así, se basó en la - necesidad que tiene de allegarse los medios propios para su subsistencia, ya que según Hamilton "... el dinero está considerado, con razón, como el principio vital del cuerpo político, y como tal sostiene su vida y movimiento y lo capacita para cumplir sus funciones más - esenciales. Por consiguiente, una facultad perfecta de allegarse con normalidad y suficiencia los fondos necesarios hasta donde los recursos de la comunidad lo permitan, debe ser considerada como un elemento componente indispensable en toda Constitución" (1). Gran parte de la doctrina en materia impositiva está de acuerdo en - que es absolutamente necesario que el Estado tenga la - seguridad de poseer los medios indispensables para satisfacer las necesidades públicas propias; y tal seguridad no se puede tener si el Estado no distribuye potestativamente sobre todos los contribuyentes la carga de la prestación pecuniaria precisa para satisfacer las necesidades públicas; de ahí la obligatoriedad de las contribuciones.

2.- Facultades tributarias federales y estatales. El Estado, como hemos dicho, para el cumplimiento de - sus funciones necesita ingresos que le permitan cubrir el gasto público, ya que sin medios económicos es imposible su subsistencia. Es por eso que constitucionalmente se establece su facultad de imponer contribuciones.

Existen tres clases de contribuciones desde el punto de vista territorial: federales, estatales y municipales; establecidas para cubrir el gasto público que

---

(1) HAMILTON, MADISON y JAY.- El Federalista.- Versión Española / Prólogo de Gustavo R. Velasco.- Pág.120.

deben realizar la Federación, los Estados y los Municipios.

La Federación y los Estados gozan de potestad tributaria absoluta, ya que establecen y administran sus contribuciones, destinando partidas determinadas para cubrir el gasto público que realizan; mientras que los Municipios gozan de potestad tributaria relativa, puesto que las contribuciones municipales son impuestas por el Congreso Estatal. Los Municipios únicamente tienen facultad para administrar dichas contribuciones.

3.- Concepto de gasto público.- Es cosa perfectamente sabida que los mexicanos debemos contribuir para los gastos públicos; sin embargo, no existe uniformidad de criterio en cuanto a qué debe entenderse por gasto público, por eso es importante y necesario establecer dicho concepto.

La corriente doctrinaria clásica considera que el gasto público supone su realización por la administración pública, para el desarrollo de sus actividades. Con el transcurso del tiempo ha evolucionado este concepto, en virtud de que, por una parte, el Estado y los organismos administrativos han asumido tareas de orden privado y, por otra parte, han surgido entes privados o semiprivados destinados a cumplir funciones que tradicionalmente estaban a cargo de organismos administrativos. Es bajo estos argumentos que los autores de la Escuela Moderna sostienen que es preferible definir al gasto público como toda erogación efectuada por el Estado destinada al cumplimiento de fines administrativos o económicos y sociales.

Resulta más exacta la teoría que define al gasto público con relación a las actividades propias del Estado, ya que dentro de las mismas se subsumen las adminis

trativas o económico sociales.

B).- Establecimiento de las contribuciones en - San Luis Potosí. 1.- Fundamento Constitucional. 2.- Facultad del Congreso Local de expedir las Leyes de Ingresos así del Estado como del Municipio. 3.- Proporcionalidad y equidad de las contribuciones. 4.- Proceso de formación de las leyes tributarias en San Luis Potosí.

1.- Fundamento Constitucional.- El Estado de San Luis Potosí en función de su soberanía y con fundamento en el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en el artículo 80. - fracción IV de su propia Constitución lo siguiente: - "Son obligaciones de los potosinos: ...IV.- Contribuir para los gastos públicos, tanto del Estado como del Municipio en que residan, en la forma proporcional que establezcan las leyes". Dicha disposición sigue en gran parte la redacción del artículo 31 de la Constitución General de la República, ya que la fracción IV es imprecisa al establecer que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, lo que ha originado que en muchos casos se interprete que la referida obligación no corresponde a los extranjeros; sin embargo, no hay nada más falso, los extranjeros tienen la misma obligación que los mexicanos de pagar las contribuciones que causen, en virtud de que la Constitución Federal no prohíbe a los extranjeros contribuir para los gastos públicos, de lo que inferimos que sí tienen esa obligación, basándonos en el principio general de derecho que expresa que lo que no está prohibido está permitido.

La Constitución del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí incurre en el mismo error que la Federal, al disponer que la obligación de contribuir a los

gastos públicos corresponde a los potosinos, ya que del citado texto puede deducirse que no tendrán obligación de contribuir para los gastos públicos los que no tengan la calidad de potosinos, aunque residan en el Estado. Sin embargo, podemos adoptar la solución que señalamos cuando nos referimos al artículo 31 Constitucional, diciendo que como la ley no es prohibitiva en ese sentido, los que residan en el Estado de San Luis Potosí deberán contribuir para los gastos públicos, cuando leyes secundarias lo establezcan, aunque no sean potosinos.

2.- Facultad del Congreso Local de expedir las Leyes de Ingresos así del Estado como del Municipio.—Es sabido que las legislaturas de los Estados expiden tanto las leyes de ingresos del Erario Local, como las leyes de ingresos de los Municipios que integran el Estado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 115 - fracción II de la Constitución General de la República. Esto es porque sólo la Federación y las entidades locales están investidas de soberanía y es en función de la misma que establecen las contribuciones, no así el Municipio, que siendo un organismo descentralizado carece de autodeterminación legislativa. La Federación y las Entidades Locales tienen potestad tributaria plena y los Municipios la tienen subordinada.

La Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, en su artículo 34, fracción IX, establece como atribución del Congreso: "Fijar las contribuciones que deban recibir los Municipios; las que en todo caso, serán suficientes para atender las necesidades municipales".

3.- Proporcionalidad y equidad de las contribuciones.— Nuestra Carga Magna, en la parte final del ar-

tículo 31, dispone que las contribuciones que establezcan la Federación, los Estados y los Municipios deberán ser proporcionales y equitativas. Analicemos estos conceptos.

La palabra proporcionalidad implica la idea de - que los gravámenes deben aplicarse a todos los indivi- duos que coincidan en la misma situación o circunstan- cia que la ley señala como hecho generador de créditos\_ fiscales. Ahora bien, por equidad debemos entender que el gravamen se imponga atendiendo a la capacidad econó- mica del contribuyente.

El maestro Flores Zavala opina, con justa razón, que existe la imposibilidad de separar las dos palabras, debiendo interpretarse la expresión "proporcional y - equitativa" como significando justicia, toda vez que la intención del legislador constituyente, en este caso, - fué expresar que los impuestos deben ser justos.

Jurisprudencialmente se ha hablado de la propor- cionalidad y equidad de las contribuciones, pero no se\_ ha establecido definición alguna respecto de las mismas.

El artículo 80. de la Constitución de San Luis - Potosí únicamente habla de proporcionalidad y no de pro- porcionalidad y equidad, como el artículo 31 de la Cons- titución General de la República, al referirse a las - contribuciones. Este precepto podría interpretarse en\_ el sentido de que cuando una contribución estatal o mu- nicipal establecida por el Estado de San Luis Potosí no sea equitativa, no podrá impugnarse como anticonstitu- cional; lo que desde luego resultaría erróneo, ya que - la Constitución Local es omisa a este respecto, pero no contraria a la Constitución Federal, por lo que debe en- tenderse que las contribuciones que establezca el Esta-

do de San Luis Potosí en el ejercicio de la potestad tributaria deben ser proporcionales y equitativas.

Nuestra legislación, como apuntábamos, no define la proporcionalidad ni la equidad; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido Jurisprudencia en el sentido de que "... los requisitos relativos a la proporcionalidad y equidad de los impuestos, deben ser calificados por las respectivas legislaturas o por la autoridad que las acuerde, quienes deben estimar todos los factores económicos y sociales que sean de tomarse en cuenta, para ajustar esos impuestos a la Constitución Federal. Los poderes Federales no tienen capacidad para calificar la proporcionalidad y equidad de los impuestos que decreten los Estados". (2)

Posteriormente la Corte dictó resolución en la que aclara "Aunque la Jurisprudencia sentada por la Corte en ejecutorias anteriores, fué que la proporcionalidad y equidad del impuesto, no puede remediarse por medio del juicio de amparo, es conveniente modificar esa Jurisprudencia, estableciendo que si está capacitado el Poder Judicial Federal, para revisar los decretos y actos del Poder Legislativo, en cada caso especial cuando a los ojos del Poder Judicial aparezca que el impuesto es exorbitante y ruinoso, o que el Poder Legislativo se ha excedido en sus facultades constitucionales. Esa facultad de la Suprema Corte de Justicia, proviene de la obligación que tiene de examinar la queja, cuando se ha reclamado como violación de garantías la falta de proporcionalidad o de equidad en un impuesto; y si bien

---

(2) JURISPRUDENCIA.- Apéndice al Tomo LXXVI, Pág. 812.- Citada por Ernesto Flores Zavala, Finanzas Públicas Mexicanas, México, 1972.- Pág. 199.

el artículo 31 de la Constitución que establece esos requisitos de proporcionalidad y equidad en el impuesto, como derecho de contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de aquel derecho es una violación a las garantías. De suerte que, si la Suprema Corte, ante una demanda de amparo contra una ley que establezca un impuesto notoriamente exorbitante y ruinoso, negara la protección federal, por considerar que el Poder Judicial no es el capacitado para remediar tal violación, y dijera que ese remedio se encuentra en el sufragio popular, haría nugatoria la prescripción de la fracción I del artículo 103 de la Constitución Federal, que establece el amparo contra las leyes que violen las garantías individuales, puesto que la misma razón podría invocarse para negar los amparos en todos los casos en que se reclamara contra las leyes" (3).

4.- Proceso de formación de las leyes tributarias en San Luis Potosí.- Siendo que no puede haber tributo sin ley, el Congreso Local crea las leyes fiscales, que siguen el mismo proceso de formación que las demás leyes, que como todos sabemos consta de cinco etapas: - iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación.

El artículo 37 de la Constitución de San Luis Potosí dispone que el derecho de iniciar leyes corresponde a los Diputados en ejercicio y al Gobernador del Estado; al Supremo Tribunal de Justicia en asuntos de su ramo, y a los ayuntamientos, en los de su competencia, así como a los ciudadanos del Estado. Nos parece muy -

---

(3) Tomo XVII.- Maldonado Aurelio.- Apéndice al Tomo LXXVI, Pág. 813.- Citada por Ernesto Flores Zavala.- Ob. Cit. Págs. 199 y 200.

elogiable que también se dé oportunidad a los ciudadanos de iniciar leyes, aunque aseguramos que dicho precepto es de difícil aplicación, sobre todo tratándose de leyes tributarias, y dudamos que alguna vez prospere de un particular, ya que en algunas ocasiones no se toman en cuenta ni siquiera las de los miembros del Congreso Local, además de que generalmente, en la práctica, quien presenta las iniciativas de leyes es el Ejecutivo Estatal.

La aprobación de las leyes tributarias corresponde al Congreso Local, en ejercicio de sus funciones legislativas, y, además, de acuerdo con lo establecido por el artículo 34 de la Constitución del Estado de San Luis Potosí, en su fracción VI, misma que señala como atribución del Congreso fijar los ingresos y egresos del Estado, en presencia de los presupuestos anuales que deberá presentar el ejecutivo.

Por último, en cuanto a la publicación de la Ley, nos parece conveniente hacer notar que las resoluciones del Congreso Local tendrán el carácter de acuerdos económicos y que ninguna ley tendrá carácter obligatorio, si no ha sido publicada en la forma que previene la Constitución del Estado, al expresar en su artículo 56 fracción I que es obligación del Gobernador promulgar, publicar y ejecutar las Leyes del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

C).- Las contribuciones en el Estado de San Luis Potosí y su Clasificación. 1.- Clasificación que adopta la legislación potosina. 2.- Los impuestos. 3.- Los derechos. 4.- Caso de contribución especial establecida como derecho en la legislación potosina.

1.- Clasificación que adopta la legislación potosina.- Las contribuciones son "cargas económicas que de

un modo general impone el Estado a los particulares, para poder cubrir los gastos públicos" (4). Hay varias especies de contribuciones, por lo que han sido clasificadas de diversas maneras, podría afirmarse que existen tantas clasificaciones como autores, sin embargo, la predominante es la tripartita que clasifica las contribuciones en: impuestos, derechos y contribuciones especiales. La legislación potosina sólo reconoce expresamente dos especies de contribuciones de las antes mencionadas, que son los impuestos y los derechos; sin embargo, existe de hecho una contribución especial, bajo el rubro de "Derechos de Cooperación".

2.- Los impuestos.- El artículo 14 del Código Fiscal del Estado de San Luis Potosí define de la siguiente manera los impuestos: son "las prestaciones en dinero o en especie, que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal". Este precepto copia textualmente la definición consignada en el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, misma que algunos tratadistas consideran más precisa que la consignada en el Código actual.- En Argentina, por ejemplo, Giuliani Fonrouge define a los impuestos expresando que son "las prestaciones en dinero o en especie, exigidas por el Estado, en virtud del poder de imperio, a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles". (5). Esta definición sigue de cerca la que establece el anterior Código Fiscal de la Federación, toda vez que considere que lo que distingue al impuesto de las -

(4) MARTINEZ LOPEZ, LUIS.- Ensayo de Derecho Fiscal Mexicano. Pág. 12.

(5) GIULIANI FONROUGE, CARLOS M.- Derecho Financiero.- Volumen 1.- Pág. 273.

demás contribuciones, es precisamente que sea obligatorio para alguien solo cuando se encuentre en los supuestos que las leyes señalen como generadoras de créditos fiscales. El Código Fiscal Federal es impreciso al aludir a que los impuestos estarán a cargo de personas físicas y morales, puesto que en algunas ocasiones los impuestos están a cargo de unidades económicas que no pueden ser consideradas como personas físicas ni morales.

De acuerdo con la definición consignada en el artículo 14 del Código Fiscal de San Luis Potosí, los impuestos tienen las siguientes características:

- 1).- Son prestaciones en dinero o especie.
- 2).- Son obligatorias.
- 3).- Son establecidas unilateralmente por el Estado.
- 4).- Están a cargo de los individuos cuya situación coincida con la que la ley señale como hecho generador del crédito fiscal.

Se dice que son prestaciones porque quien las eroga no recibe nada concreto en cambio. La obligatoriedad de los impuestos emana de la ley, y desde luego, las leyes que los establezcan (en forma proporcional y equitativa), estarán plenamente justificadas, puesto que el Estado se instituye para beneficio de todos, luego entonces, es un deber contribuir para su subsistencia. Dichas prestaciones son establecidas por voluntad del Estado en función de su soberanía, de ahí que se afirme que "el impuesto es la institución que expresa mejor el poder financiero" (6).

3.- Los derechos.- Según el artículo 15 del Código Fiscal del Estado, derechos son las contraprestaciones requeridas por el poder público, en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él. Este

(6) BIELSA, RAFAEL.- Compendio de Derecho Público. Tomo III.- Pág. 263.

precepto es substancialmente igual al contenido en el -  
Código Fiscal de la Federación que entró en vigor el -  
lo. de abril de 1967. Analicemos los elementos de la -  
definición anteriormente transcrita.

La Ley habla de contraprestaciones en virtud de  
que las cantidades pagadas, lo son, por un servicio que  
aporta un beneficio concreto. En nuestro medio es una  
práctica acostumbrada que el servicio se pague antes de  
su prestación.

Siguiendo la definición dada, los derechos son -  
requeridos por el poder público. El alcance de esta -  
frase es el siguiente: por un lado, en dicho precepto -  
está implícita la obligatoriedad del pago de los dere--  
chos; la obligación de los particulares de pagar los de  
rechos surge en el momento preciso en que el Estado -  
presta un servicio. Por otro lado, se dice que el pago  
es exigido por el poder público, significa ésto que el  
Estado como ente público realiza determinadas atribucion  
es y para ello goza de autoridad.

Termina la definición así: "... en pago de servici  
os de carácter administrativo". Debemos entender por  
servicios administrativos aquellos que aportan benefi--  
cio a particulares, prestados por la administración act  
iva del Estado.

Basándonos en la definición analizada, podemos -  
establecer como características de los derechos, las si  
guientes:

- 1).- Son contraprestaciones.
- 2).- Son establecidos por el Estado.
- 3).- Tienen el carácter de obligatoriedad.
- 4).- Son el pago de servicios prestados por el -  
poder público.

Para efectos de mayor claridad consideramos importante señalar las diferencias existentes entre impuestos y derechos, para lo cual debemos partir de los primeros, por ser las contribuciones por excelencia. Son tres las principales:

1).- El impuesto se utiliza para cubrir servicios públicos, generales e indivisibles; los derechos para cubrir servicios públicos generales, divisibles.

2).- El impuesto puede ser a cuota fija, proporcional, progresiva, etc.; los derechos son proporcionales a la extensión del servicio, generalmente a cuota fija.

3).- El impuesto se aplica también para satisfacer otros servicios que no son indivisibles; los derechos únicamente para los particulares (?).

4).- Caso de contribución especial establecida como derecho en la legislación potosina.- En las leyes fiscales del Estado de San Luis Potosí no están reconocidas expresamente las contribuciones especiales, así como tampoco en los Reglamentos, pero existe un caso específico regulado como derecho, aunque llámesele como se le quiera llamar, su naturaleza jurídica es invariable.

El tratadista argentino Giuliani Fonrouge define a las contribuciones especiales diciendo que "son prestaciones obligatorias debidas en relación de beneficios individuales, derivadas de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado". Definición que adoptamos para hacer un análisis de sus elemen

---

(7) MARGAIN MANAUTOU, EMILIO.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.- Pág. 101.

tos y para tratar de establecer la naturaleza jurídica de este tipo de contribuciones, por parecernos acertada.

Las contribuciones especiales tienen las siguientes características:

1).- Son prestaciones.- El concepto de prestación ya fué analizado al referirnos a los impuestos; de cualquier manera afirmamos reiteradamente que son las cantidades aportadas, sea en dinero o en especie.

2).- Tienen el carácter de obligatoriedad.- Si no fuese obligatorio el pago de la contribución especial, los propietarios gozarían de los frutos de las obras que el Estado realizara, sin pagar un solo centavo, lo cual desde luego, no sería justo.

3).- Derivan del beneficio particular aportado por una obra pública.- Las obras realizadas son de interés público, sin embargo, aportan un beneficio individual a determinados particulares, de acuerdo con la cercanía del servicio.

4).- Debe ser proporcional al beneficio recibido.- Esto, en razón de que el propietario que se favorece con la cosa mejorada, por adquirir ésta mayor valor, se enriquecerá y, por lo tanto, debe contribuir en la proporción en que se enriquece (8).

5).- Tiene una zona restringida de aplicación.- Esto es, según el lugar en que se realice la obra pública, beneficia a los vecinos de una determinada zona, en razón de su cercanía.

---

(8) BIELSA, RAFAEL.- Ob. cit.- Página 370.

5).- Tiene una zona restringida de aplicación.- Esto es, según el lugar en que se realice la obra pública, beneficia a los vecinos de una determinada zona, en razón de su cercanía.

El caso establecido en la legislación de San Luis Potosí es la especie "contribución por mejoras". - Doctrinalmente hay varias especies de contribuciones especiales, de las cuales la principal es la mencionada, que puede definirse como "... la compensación pagada con carácter obligatorio al ente público, con ocasión de una obra realizada por él, con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles" - (9). Esta definición nos parece completa y precisa. En realidad se trata de una compensación ya que se paga una vez concluida la obra.

Afirmamos la existencia de las contribuciones especiales, como especie de contribuciones, con base en las diferencias que las mismas tienen en relación con los impuestos, que son las siguientes:

1).- El impuesto es fuente de incremento fiscal; la contribución es una compensación por la obra pública realizada.

2).- El impuesto se destina a la realización de servicios indivisibles; en cambio la contribución especial produce una ventaja divisible.

3).- El impuesto se paga por medio de cuotas fijas, progresivas, de derrama; en cambio a la contribu-

---

(9) EINAUDI, LUIGI.- Principios de Hacienda Pública, - Pág. 88. (

ción de mejoras sólo es aplicable la cuota de derrama.

D).- Establecimiento en la Ley de Ingresos y el Código Fiscal del Estado. 1.- Subsistencia de la Ley de Ingresos y Leyes Especiales. 2.- La anualidad de la Ley de Ingresos y los problemas que origina. 3.- Contenido de la Ley de Ingresos y de las Leyes Especiales. 4.- Establecimiento de los impuestos. 5.- Establecimiento de los derechos.

1.- Subsistencia de la Ley de Ingresos y Leyes Especiales.- Ni la Constitución Local ni la Federal hablan de que las contribuciones deban establecerse a través de dos leyes de contenido distinto, o sea, de la Ley de Ingresos y de las Leyes especiales referentes a cada contribución. Sin embargo, por conveniencia práctica se ha establecido la costumbre de que en la Ley de Ingresos únicamente se enumeren las contribuciones que ha de percibir la Hacienda Pública en un ejercicio fiscal, creando leyes especiales que contengan los elementos de las contribuciones, que permanecen vigentes año con año. En el Estado de San Luis Potosí se ha seguido esta práctica, no sin incurrir en faltas de técnica legislativa, ya que por un lado, año con año se expide la Ley de Ingresos correspondiente, y por el otro, permanecen vigentes algunas leyes especiales, como la Ley de Alcoholes, así como el Código Fiscal Local, que contienen un capítulo en el que se regulan las contribuciones.

2.- Anualidad de la Ley de Ingresos y los problemas que origina.- La Constitución del Estado de San Luis Potosí contiene un precepto que señala que el Congreso habrá de celebrar dos períodos anuales de sesiones, que deberán abarcar, el primero, del 10. de abril al treinta de mayo, y el segundo, del 10. de septiem-

bre al 31 de diciembre, debiendo ocuparse en el primer período de examinar y aprobar el presupuesto de Egresos que le presente el Ejecutivo, correspondiente al año en trante, así como en señalar los fondos con que debe cubrirse. De este precepto deriva la anualidad de la Ley de Ingresos, debido a la imposibilidad material de su realización práctica. Esto es, si el Congreso tratara de expedir todas las leyes fiscales en que se regulen cada una de las contribuciones, no le alcanzaría ni todo el año para hacerlo; considerando esa circunstancia se pensó en que anualmente se establecieran las contribuciones por medio de las cuales se obtuviesen los ingresos destinados a cubrir el gasto público, señalando también las partidas que habrían de cubrir determinados gastos en el presupuesto; permaneciendo vigentes, por otra parte, las leyes especiales que regularan lo relativo a los elementos de las contribuciones.

Tomando en cuenta que la Ley de Ingresos tiene vigencia de un año, antes de que dé comienzo el ejercicio fiscal deberá estar aprobada y publicada. Cuando al iniciarse el año no ha sido aprobada y publicada dicha Ley, surge el problema de la aplicación de la Ley anterior. La Ley no nos ofrece solución alguna, ya que es omisa a este respecto.

El maestro Gabino Fraga indica atinadamente que "... tales autorizaciones provisionales no se han previsto por la circunstancia de que el período de sesiones del Congreso concluye precisamente el día anterior a la iniciación del año fiscal, de tal manera que es de suponerse que para esa fecha ya la Ley de Ingresos está aprobada" (10).

---

(10) FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo.-Pág. 267.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 30 y 96 de la Constitución Local, debe concluirse que si - el Congreso no aprueba la Ley de Ingresos y ésta es publicada por el Ejecutivo antes de la iniciación del - ejercicio fiscal, desde un punto de vista estrictamente legal, no es posible el cobro de impuestos. Por ello, - es absolutamente necesario que se prevea esta situación, así como la solución correspondiente, constitucionalmente.

La anualidad de la Ley de Ingresos origina un segundo problema, en el caso de que en la misma se omitaregular el renglón correspondiente a un impuesto que - posteriormente el Fisco pretenda hacer efectivo, aún - subsistiendo la Ley Especial de dicho impuesto; nosotros pensamos que en tal caso no sería posible hacer - efectivo dicho impuesto, puesto que dicha situación sería anticonstitucional, por contrariar lo dispuesto por los artículos 14 y 31 fracción IV de nuestra Carga Magna.

Doctrinalmente las opiniones están divididas. - Flores Zavala considera que si la ley de ingresos sólotiene duración de un año, las leyes reglamentarias esta - cada uno de sus renglones estarán en vigor también un - año, porque faltando el renglón que se reglamenta queda desde luego derogada la ley reglamentaria; es decir, - que toda la imposición legislativa es renovada cada año, aún cuando no lo diga expresamente el Poder Legislativo, por el sólo hecho de la expedición de la Ley de Ingresos. Por otro lado, Margain Manautou sostiene que - no es requisito indispensable que cuando se apruebe un nuevo impuesto forzosamente deba aparecer consignado en la Ley de Ingresos para el ejercicio en que va a entrar en vigor, porque el ordenamiento que establece el nuevo impuesto, al ser aprobado por el Congreso de la Unión, - es una ley de la misma categoría que aquella y, además,

porque la Constitución no exige el que necesariamente - la Ley de Ingresos consigne el renglón impositivo del - nuevo gravamen para que sea legalmente exigible.

Nosotros consideramos que de ninguna manera puede quedar derogada una ley que ha sido creada conforme a un proceso legislativo, sólo por el hecho de que en la ley de Ingresos no se consigne el renglón que regula esa ley, en todo caso, se suspendería su aplicación.

Tampoco compartimos la opinión del maestro Margain en el sentido de que no es necesario que se consigne en la Ley de Ingresos el renglón relativo a un impuesto, para poder hacer este efectivo, puesto que la sola existencia de la ley especial no es base legal para hacer efectivo el impuesto, toda vez que para que un impuesto pueda hacerse efectivo debe estar establecido en Ley, y solo lo estará cuando se mencione el renglón específico en la Ley de Ingresos y se regulen sus elementos en las respectivas leyes especiales.

La anualidad de las leyes tributarias es justificada, ya que la economía es cambiante. Sin embargo, debería preverse en ley la forma de proceder cuando se presente el problema que comentamos.

3.- Contenido de la Ley de Ingresos y de las leyes especiales.- Para que una contribución se considere legalmente establecida, como reiteradamente lo hemos afirmado, debe incluirse en la Ley de Ingresos, que únicamente la enumerará, creándose otra ley en la que se regulen sus elementos.

A este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto: "La ley general que anualmente expide el Congreso, con el nombre de Ley de Ingresos, no contiene sino el catálogo de los impuestos que han -

de recaudarse en el año fiscal, pero sin que en ella se establezcan ni el monto del impuesto, ni los sujetos - del mismo, ni el procedimiento que debe seguirse para - su recaudación. Estos extremos corresponden a las le- - yes especiales que regulan cada uno de los impuestos - enumerados en el catálogo que contiene la Ley de Ingresos; por tanto, si en esa Ley no está determinado el - monto de los impuestos, las leyes especiales pueden ser reformadas en cualquier tiempo, aumentando o reduciendo la cuantía con que cada contribuyente debe participar - para los gastos públicos" (11).

Respecto del Estado de San Luis Potosí, llamó - nuestra atención el hecho de que la Ley de Ingresos con - tiene elementos de las contribuciones, como son: objeto, sujeto, tarifa, obligaciones, casos de exención, infrac - ciones y sanciones; estableciendo invariablemente la ta - rifa, sin que haya uniformidad alguna en cuanto a los - demás elementos; lo que es incorrecto, ya que como he - mos visto, la ley de ingresos debe ser puramente enume - rativa de los ingresos que ha de percibir la Hacienda - Pública durante un ejercicio fiscal.

4.- Establecimiento de los impuestos.- Es de - nuestro parecer que las disposiciones que establecen - los impuestos en el Estado de San Luis Potosí crean con - fusión, en razón de la falta de técnica legislativa que observan. Tres son los principales problemas que pre - sentan:

1).- La Ley de Ingresos es una ley puramente enu - merativa de los ingresos que ha de percibir la Hacienda Pública y no tiene caso regular distintos elementos de

---

(11) Edificios Vasconia, S.A. y coagrs.- Tomo XC.- Pág. 2862.- Citada por Ernesto Flores Zavala.- Ob. cit. Pág. 194.

los impuestos sin una adecuada sistematización, puesto que la ley invocada, en algunos casos habla sólo de la tarifa, en otros de objeto, sujeto, obligaciones y/o - exenciones y, alguna vez, hasta de infracciones y sanciones.

2).- El libro Segundo del Código Fiscal del Estado de San Luis Potosí, titulado "De las contribuciones en particular", tiene tantas adiciones y reformas, que no estamos seguros de que no se nos hubiese escapado alguna, por lo que sería conveniente crear uno nuevo, porque si el actual Ordenamiento contiene un Capítulo referente a las contribuciones en particular, sería muy loable que fuese completo, es decir, que además de comprender todas las contribuciones cuyo renglón esté consignado en la Ley de Ingresos, incluya en una forma metódica todos los elementos de los mismos, ya que de esa manera prestaría mayor utilidad.

3).- A más de que los impuestos son regulados indistintamente, tanto por la Ley de Ingresos como por el Código Fiscal del Estado, existen por otra parte, leyes especiales respecto de algunos impuestos, lo que aumenta la confusión referente al establecimiento de los impuestos.

La Ley de Ingresos del Estado de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal de 1974 enumera los siguientes impuestos:

- 1.- A la propiedad rústica y urbana.
- 2.- Sobre traslación de dominio.
- 3.- Sobre donaciones.
- 4.- Sobre herencias y legados.
- 5.- Sobre Actos, operaciones mercantiles, industriales y de servicio.

- 6.- A la producción industrial.
- 7.- Sobre ganadería.
- 8.- Sobre productos de ganadería.
- 9.- A la compra-venta de alcoholes, aguardientes y bebidas alcohólicas en general.
- 10.- Sobre la producción de alcohol o bebidas de contenido alcohólico.
- 11.- A la ampliación, envasamiento o transformación de alcohol o bebidas de contenido alcohólico.
- 12.- A la producción de azúcar y similares.
- 13.- Sobre los productos agrícolas.
- 14.- Sobre la producción de algodón.
- 15.- Sobre recursos naturales.
- 16.- Sobre profesiones y ejercicios lucrativos.
- 17.- Sobre plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos.
- 18.- Sobre operaciones accidentales.
- 19.- Sobre diversiones y espectáculos.
- 20.- Sobre productos de capitales.
- 21.- Sobre sorteos y rifas.
- 22.- Sobre instrumentos públicos y privados.

Analizaremos brevemente cada uno de los impuestos establecidos, siguiendo el mismo orden que la Ley de Ingresos.

Tratándose del impuesto a la propiedad rústica y urbana, la Ley de Ingresos establece lo relativo a la cuota y en el Título I del Libro Segundo del Código Fiscal del Estado se consigna lo referente a: objeto, sujeto, exenciones, lugar y época de pago e infracciones y sanciones. Este impuesto en términos generales, a nuestro entender, está bien establecido y cuenta con todo un sistema de control.

El impuesto sobre traslación de dominio es tratado de la siguiente manera: La Ley de Ingresos habla de

objeto y tarifa. Sus elementos están establecidos en el Código Fiscal Estatal, en el Título VI de su Libro Segundo. En principio creemos que el impuesto es impropiamente llamado "sobre traslación de dominio", ya que su objeto abarca operaciones de adquisición y de traslación de dominio, según se desprende del texto del artículo 245 del Código Fiscal, que a la letra dice: "Es objeto del impuesto sobre traslación de dominio la adquisición o transmisión de dominio de bienes inmuebles ubicados en el Estado, o de los derechos reales constituidos sobre ellos en los casos que menciona el artículo siguiente". Este precepto enumera ocho casos distintos. Respecto del contenido en la fracción V, nos parece que debería desaparecer, en virtud de que el legislador, creemos, se desvía del objeto del impuesto, ya que no se trata de adquisición, ni de traslación, ni de derechos reales constituidos sobre los mismos, como puede deducirse de la transcripción de la fracción citada: "... V.- Por la readquisición de la propiedad de bienes inmuebles a consecuencia de la revocación o rescisión voluntaria del contrato".

La Ley de Ingresos establece el impuesto sobre donaciones, regulando la tarifa correspondiente. Los elementos de este impuesto están consignados en el Código Fiscal del Estado. Según el artículo 322 de este Ordenamiento, el objeto del impuesto sobre donaciones es la transmisión a título de donación, tratándose de los siguientes bienes: I.- Inmuebles ubicados en el Estado y derechos reales sobre ellos constituidos; II.- Muebles que se hallen dentro del Estado; III.- Muebles que se encuentren en el extranjero y sean donados a personas domiciliadas en el Estado; y, IV.- Acciones, partes sociales, bonos de fundador, obligaciones y en general de títulos y documentos de toda clase de sociedades domiciliadas en el Estado, aún cuando aquellos se encuentren en el extranjero, siempre que se trate de socieda-

des que exploten recursos naturales o fuentes de riqueza situados en el propio Estado. Enseguida dicho precepto aclara que en los casos de esta fracción y de la tercera que antecede, del impuesto que corresponda pagar se descontará el que haya sido cubierto por impuestos de donaciones con respecto a dichos bienes, en el país donde se encuentren. Nos parece que en estos dos últimos casos el impuesto no sería equitativo, ya que se pagaría impuesto dos veces, por haberse gravado el mismo objeto.

La Ley de Ingresos para el Estado, en su artículo 10 establece que "En las sucesiones abiertas en el Estado, con anterioridad al 1.º de enero de 1962, se liquidará el impuesto sobre herencias y legados de conformidad con las leyes federales y locales que sean aplicables. Disposición que hace pensar en la posibilidad de la existencia de Convenios de Coordinación, respecto de este impuesto, entre el Estado y la Federación. Por otra parte, es posible también la existencia de una ley especial que regule este impuesto, ya que anteriormente existía un capítulo sobre dicha contribución en el Código Fiscal Estatal, pero todos los artículos que comprendía fueron derogados.

En la Ley de Ingresos se establece el sujeto, objeto, tarifa, exenciones y obligaciones del impuesto sobre actos y operaciones mercantiles, industriales y de servicio. En el Código Fiscal del Estado se establece el lugar y época de pago. Este impuesto también es regulado supletoriamente por la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, ya que así lo dispone el artículo 357 Bis del Código Fiscal Local; esto en razón del Convenio de Coordinación celebrado entre la Federación y el Estado. Este gravamen es causado únicamente por los comerciantes e industriales, así como por los -

ejercicios lucrativos que no sean gravados por el impuesto federal, en virtud del Convenio antes mencionado.

El impuesto a la producción industrial está establecido y regulado en todos sus elementos en la Ley de Ingresos. En el Código Fiscal del Estado no existe disposición alguna relativa al mismo.

Respecto de los impuestos sobre ganadería y sobre productos de ganadería existe una situación especial. En el Título IV del Libro Segundo del Código Fiscal Estatal se prevé un impuesto sobre compra-venta, permuta o sacrificio de ganado y productos de ganadería, de cuyas disposiciones deducimos que en el mismo se fusionen dos renglones consignados en la Ley de Ingresos, que son los impuestos sobre ganadería y sobre productos de ganadería.

Existen en el Estado de San Luis Potosí tres impuestos referentes a Alcoholes. El impuesto a la compra-venta de alcoholes, aguardientes y bebidas alcohólicas en general, el impuesto sobre la producción del alcohol o bebidas de contenido alcohólico e impuesto sobre la ampliación, envasamiento o transformación de alcohol o bebidas de contenido alcohólico. Los dos primeros impuestos están regulados en la Ley del Impuesto sobre Alcoholes y Bebidas Alcohólicas, publicada el 31 de diciembre de 1964. El tercero de los mencionados se regula en la Ley de Ingresos y se sujetará a la Ley del Impuesto sobre Alcoholes y Bebidas Alcohólicas, tratándose de las obligaciones a cargo de los causantes y de las sanciones que deban imponerse por infracciones a las disposiciones relativas. En la referida ley especial, se incluyen dos impuestos más: del expendio de bebidas alcohólicas y del porteo; sin embargo, como en la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal de

1974 no aparecen consignados los renglones correspondientes, debe suspenderse la aplicación de las disposiciones relativas durante este año.

Todos los elementos del impuesto a la producción de azúcar y similares son establecidos por la Ley de Ingresos. El Código Fiscal del Estado no se refiere a este impuesto.

La Ley de Ingresos prevé el impuesto sobre productos agrícolas, así como la tarifa a la que han de sujetarse los causantes del mismo. En el penúltimo y último párrafos del artículo 43 de la Ley citada, se consigna que las negociaciones que habitual o accidentalmente adquieran los productos agrícolas, deberán exigir de quien les venda el producto, el recibo oficial que acredite el pago del impuesto causado, y si no lo hacen se considerarán como retenedores del impuesto, autorizando a la Tesorería General del Estado, para que dicte las reglas que observarán quienes así sean considerados. Estas disposiciones pensamos que desde luego son tendientes a darle mayor efectividad al cobro del impuesto, aunque son de difícil aplicación práctica.

El impuesto a la producción de algodón se regula en la Ley de Ingresos que consigna objeto, sujeto, tarifa y obligaciones de los causantes; remitiéndose para la imposición de sanciones, por las infracciones cometidas, a los artículos 147 y 147 Bis de las reformas al Código Fiscal del Estado, según Decreto No. 134.

En la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal de 1974, sólo se establece lo referente al sujeto y a la tarifa del impuesto sobre recursos naturales y en el Código Fiscal Local no está regulado, por lo que es probable la existencia de una ley especial.

Tanto en la Ley de Ingresos como en el Código Fiscal Estatal está regulado el impuesto sobre profesiones y ejercicios lucrativos. En la Ley de Ingresos se consignan el sujeto, la tarifa y la época de pago. El Título IX del Libro Segundo del Código Fiscal contiene el objeto, sujeto, lugar de pago y obligaciones.

El impuesto sobre plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos establecido en la Ley de Ingresos, está regulado por lo que se refiere al objeto y a la tarifa, en la misma Ley. En el Código Fiscal se trata lo referente a los siguientes elementos: objeto, sujeto, tarifa, obligaciones y época de pago. En el artículo 355 del Ordenamiento señalado en segundo término, se faculta a la Tesorería General del Estado para que celebre convenios con los causantes, a fin de que pague el impuesto a razón de una cuota fija mensual.

El impuesto sobre operaciones accidentales está establecido y totalmente regulado en la Ley de Ingresos. Sólo por lo que se refiere a la aplicación de sanciones, remite al Título XIII, Capítulo Único, del Libro Segundo, del Código Fiscal del Estado. En el artículo 56, el mencionado Ordenamiento expresa que "son materia de este impuesto las operaciones accidentales mercantiles no sujetas al pago del impuesto federal sobre ingresos mercantiles". Este impuesto está también afectado por el Convenio de Coordinación celebrado entre la Federación y el Estado, con fecha 15 de diciembre de 1951.

Entre los pocos casos de impuestos establecidos conforme a la técnica legislativa en el Estado de San Luis Potosí, encontramos el impuesto sobre productos de capitales, que se establece en la Ley de Ingresos, siendo sus elementos: objeto, sujeto, obligaciones, pago del impuesto e infracciones y sanciones aplicables, que

están regulados en el Código Fiscal del Estado.

En la Ley de Ingresos se menciona lo relativo al objeto, sujeto y tarifa del impuesto sobre diversiones y espectáculos. En el Código Fiscal Estatal hay algunas disposiciones complementarias. En ninguno de los dos Ordenamientos se habla de la época de pago.

El objeto y la tarifa del impuesto sobre sorteos y rifas se prevén en la Ley de Ingresos. Por otro lado, el Capítulo Único del Título XIV del Libro Segundo del Código Fiscal regula este impuesto en todo lo referente a objeto, sujeto, lugar y época de pago y obligaciones.

Otro caso de impuesto que para nosotros se encuentra bien estructurado, es el relativo a los instrumentos públicos y privados. Está establecido en la Ley de Ingresos y sus elementos se hallan regulados en el Libro "De las contribuciones en Particular" del Código Fiscal Local.

5.- Establecimiento de los derechos.- Los derechos (llamados tasas en la legislación argentina), son establecidos en el Estado de San Luis Potosí a través de su Ley de Ingresos, así como por su Código.

La Ley de Ingresos en su Capítulo Segundo contiene los siguientes derechos:

1.- Servicios del Registro Público de la Propiedad y de Comercio,

2.- Expedición y Registro de Títulos, legalización de firmas, registro de exhortos y certificaciones,

3.- Servicios prestados por la Dirección General

de Tránsito.

4.- Por salubridad.

5.- Previsión social.

6.- Gastos de Ejecución.

7.- Derechos de Cooperación por ejecución de -  
obras públicas.

8.- Otros derechos.

Entre los derechos anteriormente mencionados, -  
dos de ellos merecen atención especial, toda vez que -  
consideramos que su naturaleza jurídica no corresponde -  
a la especie de contribución a que nos estamos refiriendo, por no reunir las características necesarias. Por -  
un lado, los gastos de ejecución, prestaciones que cons -  
tituyen aprovechamientos; y el caso consignado en el Ca -  
pítulo Segundo de la Ley de Ingresos del Estado de San -  
Luis Potosí, para el ejercicio fiscal de 1974, bajo el -  
rubro de "derechos", con el nombre específico "derechos -  
de cooperación por ejecución de obras públicas", contri -  
bución que en nuestro concepto corresponde a la especie -  
contribución especial.

Por lo que se refiere al segundo caso de los re -  
feridos anteriormente, el artículo 69 del Capítulo Se -  
gundo de la Ley de Ingresos expresa que "se causarán -  
los derechos de cooperación por ejecución de obras pú -  
blicas, en los siguientes casos: Cuando se lleven a ca -  
bo obras de: 1.- Electrificación de las regiones del Es -  
tado que carezcan de dicho servicio; 2.- Construcción -  
de carreteras y caminos vecinales; 3.- Construcción de -  
obras de regadío en las que tengan intervención el Go -  
bierno del Estado y, 4.- Obras de interés social, edifi -  
cios, plazas públicas, calles, calzadas, etc., que cons -  
truya el Gobierno del Estado; disposición de la que fá -

cilmente puede deducirse nuestra afirmación de que esta contribución pertenece a la especie "contribuciones especiales" y no a los "derechos".

E).- La Exención.- 1.- La exención como privilegio. 2.- El artículo 28 y la exención de impuestos. 3.- La exención en la legislación potosina. 4.- Algunos casos específicos. 5.- Constitucionalidad de la exención.

1.- La exención como privilegio.- La exención en el pago del tributo es un verdadero privilegio que debe ser concedido por razones de política económica o social, pero no creemos que la exención deba ser creada por razones de equidad, como doctrinalmente se ha afirmado (12), ya que ésta debe ir implícita en cada gravamen, sea en su establecimiento o al beneficiar específicamente al particular. Por ejemplo, estando una persona o unidad económica sujeta a determinado gravamen, no debe considerársele causante de otro impuesto que grave el mismo objeto, porque esta situación sería anticonstitucional, por ir en contra de la equidad que deben guardar las contribuciones, sin que esto signifique que se le deba eximir de uno de los dos impuestos, por equidad.

Decimos que la exención constituye un privilegio porque es a favor solamente de una categoría determinada de personas, situación que no implica generalidad, sino privilegio.

2.- El artículo 28 Constitucional y la exención de impuestos.- La Constitución Federal expresa textualmente en la parte inicial del artículo 28: "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos..."

No creemos realmente que la intención del consti

tuyente haya sido prohibir las exenciones, sin embargo la forma en que fue redactado el artículo que se comenta ha originado que la exención sea considerada constitucionalmente prohibida, dándole una interpretación puramente gramatical a dicho precepto.

La interpretación que ha dado al artículo 28 de la Constitución General de la República la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la siguiente: "La prohibición que contiene el artículo 28 Constitucional, no puede referirse más que a los casos en que se trate de favorecer intereses de determinada o determinadas personas, estableciendo un verdadero privilegio, no cuando, por razones de interés social o económico, se exceptúa de pagar impuestos a toda una categoría de personas por medio de leyes que contienen un carácter general" (Tomo XVI, pág. 451, Prontuario, Tomo VIII, pág. 88). (13).

Esta resolución de la Corte apoya la constitucionalidad de las exenciones concedidas a una categoría de determinada de personas, por razones de interés social o económico.

Por otro lado, la misma Suprema Corte de Justicia ha establecido Jurisprudencia en el sentido de que el artículo 28 Constitucional trata de evitar la desigualdad de condiciones en los productos de la riqueza, para evitar que unos sean favorecidos en perjuicio de otros (Jurisprudencia No. 88, 1a. Parte del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, Pág. 112). (14). Tesis de la que se sigue que el artículo 28 de la Constitución Federal prohibió la exención de impuestos cuando ella resulte desventajosa para los ciudadanos que no gocen de la misma.

(13) Citada por Ernesto Flores Zavala, Ob.cit., Pág.185.

(14) Apéndice al Semanario Judicial de la Federación.-- Imprenta Murguía, S.A.; México, 1965.

Ur. fallo del Tribunal Fiscal a este respecto, se expresó en el sentido de que ni la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede conceder rebajas o exenciones de impuestos por disposiciones puramente administrativas, de acuerdo con el espíritu y letra del artículo 28 Constitucional y que mucho menos puede suponerse válida la acción de otras autoridades que a título de protección a la industria decreten una modificación de leyes que han fijado la forma y la cantidad de contribuciones que deban pagar los causantes por un concepto determinado (15). Como podemos observar la interpretación que el Tribunal Fiscal de la Federación proporciona admite la posibilidad de que la exención sea establecida por el Poder Legislativo.

3.- La exención en la legislación potosina.- La Constitución Política del Estado de San Luis Potosí no se refiere a la exención, y tampoco en Leyes Secundarias se encuentra la definición de la misma; sin embargo, al establecerse los impuestos, tanto en la Ley de Ingresos como en el Código Fiscal del Estado, se incluyen capítulos referentes a ingresos exentos. Hay casos en que el legislador habla de exención, sin que ésta exista, por lo que es preciso analizar la naturaleza jurídica de cada caso, para determinar si se trata de verdaderas exenciones. Para este efecto, nosotros consideraremos que hay exención en los casos en que se exima a una persona o a un grupo de personas del pago de un impuesto al que están sujetos; cuando no se llenen estos requisitos no se tratará de verdaderas exenciones.

Es de nuestra opinión que en los casos en que se exime a la Federación, Estados o Municipios, no se trata de una verdadera exención, ya que siendo el Estado -

---

(15) MARTINEZ LOPEZ, LUIS.- Ob. cit.- Pág. 26.

el sujeto activo en la relación tributaria, no puede ser sujeto pasivo a la vez, sino excepcionalmente en los casos que actúe como particular. Cuando se trata de "exenciones" a dependencias establecidas por el Estado por razones de interés general, tampoco se trata de verdaderas exenciones, toda vez que resultaría un contrasentido que el Estado que impone y hace efectivas las contribuciones con el fin de allegarse los medios necesarios para su subsistencia, se cobrarán a si mismo impuestos.

4.- Algunos casos específicos.- En relación con la exención, expondremos algunos casos particulares establecidos en el Estado de San Luis Potosí, por parecernos interesantes.

La fracción V del artículo 53 del Código Fiscal del Estado dispone que no causarán el impuesto a la propiedad urbana y rústica los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía de las vías generales de comunicación, siempre que estos terrenos no sean materia de explotación agrícola o comercial diversa de la propia y natural de la empresa de que se trate. Se justifica el establecimiento de esta exención, en razón de las limitaciones impuestas a los particulares, por el derecho de vía.

En el artículo 324 del Código Fiscal Local, en sus fracciones III, IV y V se consignan sendos casos de exención cuando se trate de donaciones a favor de la Universidad, Instituto o cualquiera otra corporación o centro docente que designe el Ejecutivo; respecto de las donaciones que se hagan para el fomento o creación de instituciones de beneficencia privada, sujetas al Estado en su organización, vigilancia y control; y, tratándose de donaciones de casas para trabajadores en favor de los primeros adquirentes. Estos casos están cla

ramente justificados, ya que con ello el Estado busca - el desarrollo y fomento de la educación, de las instituciones de beneficencia, así como la protección de una - clase económicamente débil. Aunque no estamos de acuerdo en que también se exima a cualquier centro docente - que designe el Ejecutivo, ya que podría concederse de - acuerdo con ésto a instituciones cuyo fin principal es el lucro, además de que únicamente al Poder Legislativo compete la concesión de exenciones.

Quando en la Ley de Ingresos del Estado de SanLuis Potosí para el ejercicio de 1974, se señala el renglón correspondiente al impuesto sobre actos y operaciones mercantiles, industriales y de servicio, habla de - ingresos exentos, consignando en su artículo 13 los siguientes casos: Los ingresos que se obtengan en puestos públicos o en los mercados públicos, así como los que - sean obtenidos en los establecimientos que limitativamente se enumeran en el mencionado precepto, cuando en forma exclusiva operen con artículos propios de su ramo. Es de nuestro parecer que en estos casos no se trata de verdaderas exenciones; la explicación que tienen estos casos es la siguiente: Cuando difícilmente se obtiene - algún dinero para subsistir, sería contrario a la equidad que deben guardar los impuestos, exigir el pago de cantidad alguna. Desde luego, atendiendo a esta situación creemos que es suficiente que en la tarifa respectiva se consigne que los causantes que se encuentren en el caso mencionado, causarán un impuesto de \$ 0.00.

El artículo 215 del Código Fiscal del Estado exime del pago del impuesto sobre compra-venta, permuta o sacrificio de ganadería y productos de ganadería a quienes celebren operaciones de compra-venta de sementales y hembras aptas de razas mejoradas, de todas las especies que constituyan la ganadería en la entidad, cuando su adquisición sea para el mejoramiento y fomento de -

las especies. Exención cuyo establecimiento es conveniente por razones de política socio-económica, ya que prevé la posible extinción de algunas especies animales necesarias para la subsistencia del hombre,

En el artículo 66 de la Ley de Ingresos se consigna otro caso de exención, cuando se trata de las loterías, rifas o sorteos que se efectúen con fines benéficos, asistenciales, culturales o sociales; exención que igualmente se justifica, en virtud de que no es el lucro lo que se persigue, sino la consecución de fines útiles a la sociedad,

Por último, el Código Fiscal Estatal dispone que estarán exentas del impuesto sobre instrumentos públicos o privados, las instituciones de beneficencia pública; disposición establecida en razón del mejoramiento social.

Como habrá podido advertirse, en todos los casos expuestos, las exenciones se encuentran plenamente justificadas por razones de interés general.

5.- Constitucionalidad de la exención.- Si bien es cierto que el artículo 28 de la Constitución General de la República expresa que en los Estados Unidos Mexicanos no habrá exención de impuestos, también lo es, - que este precepto no debe ser interpretado en su sentido puramente gramatical, sino en congruencia con los - que se le relacionan, contenidos en los artículos 31 - fracción IV, 65 fracción II, 73 fracción VII y 74 fracción IV de nuestra Carta Magna, mismos que consignan la facultad de la imposición de contribuciones para cubrir los gastos públicos, en forma proporcional y equitativa, situación que implica la concesión de exenciones en los casos que así converga a los intereses generales de los ciudadanos, toda vez que si por medio de las exen-

ciones se fomenta la industria, la educación, las actividades culturales, etc., el principal logro se refleja en un mejoramiento de carácter socio-económico de todos los habitantes del país; por tanto es de concluirse que siendo las exenciones necesarias, el legislador no tuvo la intención de prohibirlas en general, sino solamente aquellas que no tuvieran una causa justificada que apoyara su establecimiento.

## C A P I T U L O     I I

## ADMINISTRACION DE LAS CONTRIBUCIONES

A).- Consideraciones Generales. 1.- Facultades administrativo-fiscales. 2.- Concepto de administración fiscal. 3.- Posición del contribuyente frente a la administración fiscal. 4.- El poder fiscal recae sobre los ciudadanos en general.

1.- Facultades administrativo-fiscales.- En el Estado de San Luis Potosí la administración de la hacienda pública corresponde al gobernador, el cual ejerce las funciones respectivas a través del Tesorero General, en la imposibilidad de que él mismo atienda todos los asuntos de la Entidad.

La Tesorería General del Estado tiene a su cargo todo lo referente a la hacienda pública, misma que se compone de los bienes y derechos que pertenecen al Estado y de las rentas y contribuciones decretadas.

La Constitución Local en su artículo 93 legaliza la actividad de la administración fiscal, al expresar que "La Ley determinará la forma en que deba hacerse la recaudación de las rentas públicas".

2.- Concepto de administración fiscal.- Podemos definir a la administración fiscal como la recaudación, el manejo y la inversión de los ingresos percibidos por el Estado, para el cumplimiento de sus fines.

3.- Posición del contribuyente frente a la administración fiscal.- La actitud que los contribuyentes guardan hacia el Fisco es determinante para el logro de una mayor recaudación, en la medida en que éstos cum-

plan con sus obligaciones fiscales. Mauro Fasiani, nos dice al respecto: "En una nación donde la mentira y el engaño no existen, es muy probable que la introducción de impuestos sea más fácil que en una nación donde la mentira y el engaño sean una cosa corriente y donde se acepte el principio de que el fin justifica los medios, donde la sinceridad, por una u otra razón, es una mercancía que en el mejor de los casos no traspasa ni el umbral de la propia casa...", y continúa "... no hay forma o tipo de imposición que quede inmune de la sustracción del contribuyente el pago del mismo y no existe medio de defraudar que no haya sido disfrutado o descubierto, hasta los límites de lo conveniente; existen países en que "jugársela al Fisco" se considera no ya una cosa deshonrosa sino lógica y normal; tanto es así que podría ser juzgado como un descrédito el declarar con escrupulosa lealtad los propios beneficios" (16).

En México ha existido siempre desconfianza hacia el Fisco, derivada -tal vez- de la ignorancia, y, es considerado como signo de inteligencia en los ciudadanos burlar las disposiciones fiscales; se considera el Fisco como el enemigo a vencer, y esto es, en virtud de que en el ejercicio de la potestad tributaria el Fisco lesiona la esfera patrimonial de los particulares. A raíz de ello, se han llevado a cabo las llamadas campañas de "Conciencia Fiscal", que tienen como finalidad principal acabar con esa imagen que se tiene del Fisco.

El Estado como acreedor de las contribuciones debe realizar los actos que sean convenientes y oportunos para lograr una mayor eficacia en la recaudación de las

---

(16) "Principios de Ciencia de la Hacienda".- Versión - Española de Gabriel de Usera.- Pág. 243 y 244.

contribuciones, siempre y cuando observe las reglas de la proporcionalidad y la equidad, ya que si el Estado - establece gran cantidad de contribuciones (especialmente impuestos), esta situación puede traer como consecuencia fuertes reacciones de los contribuyentes, que - incluso pueden conducir a una revolución.

4.- El poder fiscal recae sobre los ciudadanos - en general.- El poder fiscal no recae solamente sobre los contribuyentes, sino sobre todos los ciudadanos. - Cuando se dice que los ciudadanos están sometidos a la administración pública y tienen el deber de colaborar - con la misma, no debe considerarse ésto como una consecuencia de que en el Derecho Tributario los ciudadanos - estén sometidos al poder estatal, porque esta obligación de colaborar y de soportar las ingerencias se refiere no a una particular categoría de personas, sino a todos los ciudadanos, sean o no contribuyentes. "Cuando un ciudadano llega a demostrar que no es contribuyente porque no se han verificado los supuestos que la ley Sustantiva prevé para que exista la obligación, no tiene acción alguna para hacerse resarcir de eventuales - perjuicios por esta invasión de la administración pública, porque esta ingerencia no es injustificada. Todo - habitante tiene una serie de deberes de colaboración - con la Administración Pública, porque ésta no ejerce sólo el derecho de acreedor, o sea, un derecho de acreedor dotado de una fuerza coercitiva y de ingerencia en la vida del deudor. La ingerencia de la Administración Pública es debida al ejercicio general de esa Administración, que puede dirigirse hacia todos los ciudadanos aún cuando no sean contribuyentes" (17).

(17) JARACH, DINO.- Curso Superior de Derecho Tributario.- Págs. 20 y 21.

B).- Nacimiento y determinación de los créditos.  
 1.- Momento de generación. 2.- Concepto de determinación. 3.- Actos que debe comprender la determinación. 4.- La determinación como acto declarativo. 5.- Formas de determinación. 6.- Métodos para la determinación. 7.- Exposición de algunos casos específicos de determinación de créditos por concepto de impuestos. 8.- Determinación de los créditos por concepto de derechos. 9.- Determinación de los créditos correspondientes a los llamados derechos de cooperación por ejecución de obras públicas.

1.- Momento de generación.- El crédito fiscal nace o se genera cuando se realizan los actos materiales jurídicos, que hacen concreta la situación abstracta.

El Código Fiscal del Estado de San Luis Potosí no habla sobre nacimiento de los créditos fiscales, únicamente se refiere a la exigibilidad de los mismos, una vez concluido el plazo legal para su cumplimiento. En cambio, el Código Fiscal de la Federación en su artículo 17 señala que "... la obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas por las leyes fiscales".

Como podemos observar la posición del Código Fiscal Federal respecto del nacimiento de los créditos fiscales, concuerda con la doctrinaria.

Nosotros estamos de acuerdo con el concepto que sobre el nacimiento del crédito fiscal ha sido expuesto, sin embargo, consideramos necesario hablar de la aplicación del mismo a cada caso específico de contribución. Por lo que se refiere a los impuestos, se entiende claramente que el crédito nacerá al producirse la circunstancia de hecho, que según la Ley, da lugar al impuesto. Tratándose de los derechos, éstos nacen en el momento en que se presta el servicio administrativo, o sea, cuando tiene lugar la situación que el Código -

Fiscal o la Ley de Hacienda señalan como hecho generador del crédito fiscal. "En los casos en que la Ley o la costumbre exigen que se haga el pago con prelación a la prestación del servicio, tal entrega debe considerarse como una garantía que el Fisco exige a su favor, de tal manera que, si posteriormente no llegare a producirse la prestación del servicio habría lugar a la repetición del pago efectuado, por faltar la causa jurídica - generadora de la prestación fiscal. Puede decirse que cuando el Fisco exige el pago anticipado del servicio - obra como muchos empresarios privados para no correr el riesgo de incurrir en un costo que no va a ser retribuido por el interesado" (18). Respecto de las contribuciones especiales, específicamente la de mejoras, el crédito se genera a partir de su determinación, ya que basta que se concluye la obra se tendrán los datos exactos sobre su costo, para fijar la cuota correspondiente a cada vecino, en relación con el beneficio recibido.

2.- Concepto de determinación.- La determinación de la obligación tributaria consiste en el acto o conjunto de actos emanados de la administración, de los particulares o de ambos coordinadamente, destinados a establecer en cada caso particular, la configuración del presupuesto de hecho, la medida de lo imponible y el alcance cuantitativo de la obligación (19).

En la legislación impositiva mexicana suelen emplearse como sinónimos las palabras determinación y liquidación, aunque la primera se usa fundamentalmente para referirse a la actividad de identificar la producción de un hecho imponible en la realidad; y, la segun-

(18) DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO.- Derecho Financiero.- Volumen I.- Pág. 163.

(19) GIULIANI FONRUJGE, CARLOS M.- Ob. cit., Pág. 481.

da se utiliza para la actividad de evaluar el hecho imponible de acuerdo con las bases y cuotas que las Leyes establecen a fin de determinar el impuesto a pagar del crédito fiscal.

3.- Actos que debe comprender la determinación.-- Se ha discutido doctrinalmente si la determinación debe comprender actos de la administración y de los particulares o debe concretarse únicamente a los actos de administración. Nuestra opinión es en el sentido de que en determinados casos debe proceder la determinación por la administración activa y en otros debe corresponder al contribuyente, sujeta, en este último caso, a la revisión y verificación de la Administración, y, en el primero, con la posibilidad de impugnar la determinación efectuada por la administración.

4.- La determinación como acto declarativo.- Si la determinación es un acto constitutivo o declarativo de la obligación de pagar el crédito, es otro problema doctrinario que ha surgido. Jarach opina que en la mayoría de los casos, la determinación no es necesaria, y que como el cumplimiento puede ser espontáneo por parte de los contribuyentes, es absurdo pensar que la obligación tributaria no pueda nacer sin el acto de determinación. En el mismo sentido Giannini opina que "... el acto administrativo de liquidación constituye, al igual que la sentencia, una manifestación del poder de imperio del Estado, así como la sentencia no es sólo un juicio, sino también un acto de voluntad, el acto administrativo liquidatorio no es un mero acto jurídico, sino un acto con categoría de negocio jurídico, así como la sentencia es una decisión meramente declarativa, de igual modo el acto de liquidación no tiene carácter constitutivo sino simplemente declarativo" (20). Esta-

(20) GIANNINI, A.D., Ob. cit., Pág. 185.

mos de acuerdo con esta posición, ya que la determinación viene a constituir únicamente el reconocimiento de una obligación preexistente a la misma.

5.- Formas de determinación.- Existen cuatro formas distintas. La primera forma es la autodeterminación que llevan a cabo los mismos contribuyentes.

En la autodeterminación "... el obligado mismo - determina el contenido de su obligación, por ejemplo, - cuando cubre el tributo mediante la fijación de estampillas (impuesto del Timbre) o cuando paga el monto del - derecho para poder solicitar la contraprestación (certificaciones). Fuera de esta autodeterminación que, indudablemente está sujeta unas veces a la calificación de la autoridad (manifestaciones y pagos de impuestos) y - otras a su revisión (auditoría de esos pagos y manifestaciones), se encuentran otros procedimientos de la misma significación pero de diverso trámite". (21). A este respecto, se ha sostenido que la llamada "autodeterminación" es mera aplicación del impuesto, más no determinación. Nosotros pensamos que sí se trata de determinación del crédito efectuada por el sujeto pasivo, sujeta desde luego, a las facultades investigadoras de control y de comprobación del sujeto activo, toda vez que si el causante efectúa la determinación del impuesto - falseando datos, haciendo deducciones indebidas, declarando menos ingresos de los obtenidos, etc., el Fisco - tiene la facultad de llevar a cabo las investigaciones - necesarias a fin de descubrir posibles infracciones y - rectificar los datos correspondientes.

Otra forma de determinación es la que lleva a cabo la administración activa, la que se origina en dos hipótesis fundamentales: Primera.- Cuando la obligación

(21) BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO, Ob. cit., Pág. 92.

fiscal no haya sido cumplida por el contribuyente; y Segunda.— Cuando habiendo efectuado el causante la determinación, la misma no se ajuste a las disposiciones legales respectivas. En los casos antes descritos, la determinación de la obligación fiscal corresponderá a la administración. Además, es también fundamental el caso de determinación que la administración deba efectuar — por mandamiento de la Ley, independientemente de la voluntad del sujeto pasivo.

En relación con la determinación realizada por — el Fisco o "accertamento", Briseño Sierra explica que — este acto viene a ser la aplicación legítima, dentro de los presupuestos y conforme a los requisitos legales de la norma tributaria, al supuesto empírico.

El acto de determinación dictado por la Administración debe tener un contenido establecido en la misma Ley y no el que se le ocurra a la misma, teniendo efecto obligatorio para el deudor, el cual ha de pagar la — suma así determinada aunque ésta no corresponda a la — real situación de hecho y a la exacta aplicación de la ley tributaria, sin perjuicio de que pueda acudir a la autoridad judicial para obtener una nueva liquidación,— en vía jurisdiccional, y eventualmente la declaración — de que la suma requerida no se debe, o su restitución — si ya se ha satisfecho (22).

Hay una tercera forma de determinación del crédito, que se da cuando sujeto pasivo y activo, en cooperación, realizan dicho acto; es una combinación de las — dos formas anteriores.

Sergio Francisco De la Garza reconoce una cuarta

---

(23) DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, Ob. cit., Pág. 197.

forma de determinación, existente en el Derecho Mexicano; la que se da por virtud de un acuerdo o concordato celebrado entre la autoridad tributaria y el sujeto pasivo, al decir: "Las hipótesis de concordato o convenio tributario no son solamente los que conoce la doctrina y la legislación extranjera, para cuando existen discrepancias que pueden suscitarse entre el Fisco y los contribuyentes, acerca del monto de una posible obligación tributaria, sino que en el Derecho Mexicano puede ser un procedimiento normal para determinar la base del hecho imponible, cuando por razones prácticas no es posible hacer esa determinación por los procedimientos normales, como para el caso en que las condiciones de los causantes requieran simplificar el procedimiento, con beneficio para los causantes mismos y para el propio Fisco, que es el caso de los convenios de los causantes menores del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles" (23).

6.- Métodos para la determinación.- Existen diversos, pero los dos más comunes son: el indiciario y el declarativo. El primero se apega a los signos de capacidad económica, es decir, a todas aquellas circunstancias que la ley señala como determinantes de la situación económica de los causantes.

El procedimiento más generalizado es el declarativo, o sea, el que se basa en las manifestaciones hechas por el causante. Se ha discutido la procedencia de este método desde el punto de vista jurídico, diciendo que el impuesto representa una deuda y compete al acreedor cargar con su prueba. Sin embargo, este sistema ofrece una gran ventaja de tipo práctico, además hay que considerar que el Fisco tiene la posibilidad de revisión de las declaraciones.

---

(23) DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, Ob. Cit., Pág. 197.

Margain Manautou refiere que cuando corresponda al causante la determinación del crédito, el método que la ley le proporcione debe tener las características de sencillez, economía, comodidad y limpieza. Explica que el método será sencillo cuando el propio causante lo entienda e inclusive, lo pueda aplicar; así como económico si no obliga al contribuyente a erogar honorarios - elevados para su atención; que la comodidad implica que la determinación evite molestias innecesarias e inútiles al contribuyente; y que el método será limpio cuando evite el contubernio entre obligado y personal hacendario.

Es de nuestro parecer que de seguir la administración fiscal las formas que señala el maestro Margain Manautou facilitaría efectivamente a los causantes la determinación de los impuestos que les correspondan, ya que aunque es obligatorio pagar impuestos, éstos nunca deben de ser gravosos. Además, esta situación contribuiría a la disminución de la evasión fiscal en gran escala, ya que entre menos gravosos sean los impuestos, - significarán menos molestias a los causantes y por lo tanto, cumplirán fiel y oportunamente con sus obligaciones fiscales.

7.- Exposición de algunos casos específicos de determinación de créditos por concepto de impuestos.

El impuesto a la propiedad urbana y rústica es - determinado por la administración activa a través de la Dirección General del Catastro, con la cooperación del causante. La autoridad administrativa fiscal determina el crédito, con base en un avalúo pericial practicado - por la misma, etapa durante la cual los causantes están obligados a proporcionar a los valuadores o delegados - catastrales los datos e informes que les soliciten, así como a permitirles el acceso al interior de sus predios y la práctica de mediciones y levantamiento de planos y trazos. (Artículos 64 y 99 del Código Fiscal del Estado).

Tratándose del impuesto sobre la traslación de - dominio, debe ser el causante el que lo determine, to-  
mando como punto de partida la base gravable que para -  
tal efecto fija el legislador. El artículo 5o. de la -  
Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 1974 expre-  
sa que el impuesto se causará a razón del 3% sobre el -  
valor catastral que corresponda a los predios rústicos -  
y urbanos, refiriéndose al valor que en el ejercicio de  
sus funciones establezca la Dirección General del Cata-  
stro.

El impuesto sobre donaciones es determinado por  
el Fisco. La Oficina Receptora correspondiente a la ju-  
risdicción del domicilio del causante formulará la li-  
quidación del impuesto, teniendo en cuenta los datos ma-  
nifestados o suplidos, los informes rendidos por las -  
oficinas públicas o privadas y las pruebas que presente  
el causante. Por otra parte, es necesaria la interven-  
ción de la Tesorería General del Estado, autoridad que  
deberá resolver ratificando o revocando la liquidación -  
de la oficina receptora, en virtud de que esta última -  
solamente tiene el carácter de ejecutora. Ahora bien,-  
en caso de que sea aprobada la liquidación, se notifica-  
rá al causante para que dentro de los diez días siguien-  
tes a la fecha de notificación haga el pago correspon-  
diente; si la liquidación es modificada, la oficina res-  
pectiva formulará una nueva, con base en dicha modifica-  
ción, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en  
que se reciba el expediente de la Tesorería General, no-  
tificando al causante para que en el plazo de diez días  
haga el pago correspondiente (Artículo 328 del Código -  
Fiscal Estatal).

Respecto del impuesto sobre actos, operaciones -  
mercantiles, industriales y de servicio, la determina-  
ción está a cargo del causante. El artículo 357 del Có-  
digo Fiscal del Estado indica que los comerciantes e in-

dustriales y los ejercicios lucrativos exentos del impuesto federal sobre ingresos mercantiles y gravables - de acuerdo con el Convenio de Coordinación, deberán presentar una declaración de sus ingresos, dentro de los - primeros diez días del mes siguiente a aquél en que lo hubieren obtenido, calcularán el impuesto a su cargo y harán el pago a la Tesorería General del Estado o en la Oficina Subalterna jurisdiccional.

Corresponde a la administración fiscal la determinación del impuesto sobre la ampliación, envasamiento o transformación de alcohol o bebidas alcohólicas. En efecto, para la liquidación del impuesto de referencia, la Tesorería General del Estado fijará el volumen de - producción, con el fin de aplicar la tarifa establecida, según las cantidades producidas, tomando en cuenta la - capacidad de elaboración de las instalaciones, el número de alambiques, aparatos y demás equipos de destilación y mezcla. (Artículos 155 Bis del Código Fiscal).

El impuesto a la producción de azúcar y similares es determinado por el causante de acuerdo con el artículo 42 de la Ley de Ingresos, que establece una tarifa con base en la cual los causantes deberán calcular - el impuesto que les corresponda, según los kilos de azúcar, mieles incristalizables o piloncillo que produzcan.

La determinación del impuesto a la producción de algodón corresponde al causante, para tal efecto, el legislador local establece una cuota fija de \$ 200.00 por cada tonelada que se produzca de algodón en hueso.

De las disposiciones contenidas en la Ley de Ingresos, y en el Código Fiscal del Estado, referente al impuesto sobre profesiones y ejercicios lucrativos, puede deducirse que la determinación del mismo corresponde

al causante; sin embargo, ambos ordenamientos se contradicen, ya que por un lado la Ley de Ingresos en su artículo 54, segundo y tercer párrafos, consigna que la base del impuesto será la diferencia que resulte entre el ingreso total que perciba el contribuyente y la deducción de los gastos naturales o propios de su actividad, debiendo aplicar la tasa del 1.5% sobre el ingreso determinado. Pero, por otra parte, de acuerdo con el Código Fiscal Estatal la determinación de este impuesto deberá efectuarse tomando como base el monto de los ingresos brutos que se obtengan mensual o accidentalmente, aplicando la tasa del 1% sobre dichos ingresos (Artículos 352 y 353).

Del texto del artículo 152 del Código Fiscal del Estado de San Luis Potosí se deduce que la determinación del impuesto sobre plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos está a cargo de la Administración Fiscal; dicho precepto expresa que "... se tomará como base para los efectos de este impuesto, el valor de las fincas y de la maquinaria, determinándose el valor de las fincas conforme a las disposiciones existentes para el resto de la propiedad raíz, y la maquinaria se sujetará a avalúo pericial.

La determinación del impuesto sobre operaciones accidentales corresponde al causante, mediante la aplicación a la base gravable de la tasa del 2% o del 1.5%. Tratándose de enajenación de vehículos de combustión interna realizada entre particulares o por comerciantes y comisionistas, en que los vehículos no sean del giro de su ramo, servirá de base para el impuesto el precio oficial que a los mismos fija la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el de la operación, si fuese más alto.

Corresponde al causante la determinación del im-

puesto sobre productos de capitales. El gravamen se - causa sobre la totalidad de los ingresos que perciban - por alguno de los conceptos señalados en el artículo - 219 del Código Fiscal Local, sin deducción alguna y de acuerdo con la tasa fijada en la Ley de Ingresos vigentes.

El Fisco Local lleva a cabo la determinación del impuesto sobre sorteos y rifas por disposición expresa de la Ley, conterida en la letra "E" del Título XIV del Libro Segundo del Código Fiscal Estatal, que indica que la Tesorería General del Estado podrá nombrar un interventor para que concorra a la celebración de las loterías, rifas o sorteos, a efecto de obtener los datos necesarios para determinar el monto del impuesto.

Los impuestos a la producción industrial, sobre ganadería, a la compra-venta de alcoholes, aguardiente y bebidas alcohólicas, sobre recursos naturales, sobre diversiones y espectáculos y sobre instrumentos públicos y privados, son determinados por los causantes, de acuerdo con la base gravable y tarifa o cuota que establecen las disposiciones fiscales respectivas.

Como podemos observar en la mayoría de los casos anteriormente citados, la determinación se efectúa por los contribuyentes, situación que definitivamente ahorra trabajo a la administración fiscal y desde luego, - es muy conveniente, prácticamente hablando.

B.- Determinación de los créditos por concepto - de derechos.- Por lo que respecta a los derechos, es de nuestra opinión que no es necesaria la determinación, - ya que por cada servicio prestado la administración activa fija el precio a pagar, por medio de una cuota que será exactamente la misma para cualquier individuo al -

que se preste el servicio.

9.- Determinación de los créditos correspondientes a los derechos de cooperación por ejecución de obras públicas.- Tratándose de la determinación del crédito de la contribución especial existente en el Estado de San Luis Potosí, bajo el nombre de "Derechos de Cooperación por Ejecución de Obras Públicas", corresponde al Fisco Local, de conformidad con lo establecido por los artículos 382 y 387 del Código Fiscal, en el que se fijan las bases de acuerdo con las cuales el Gobierno del Estado señala precisamente la zona beneficiada con la obra ejecutada, publicándose dichos datos en el Periódico Oficial. Las cantidades a pagar se calcularán, tratándose de obras de carácter general o local, sumando el valor fiscal total de los predios ubicados dentro de la zona beneficiada, dividiendo este total entre el porcentaje de cooperación y, multiplicando el cociente que resulte por el valor fiscal de cada predio. De esta manera se obtendrá la cuota correspondiente a cada propietario.

Este sistema de determinación no es justo, ya que de acuerdo con él pagarán más los propietarios de predios más extensos, siendo que debe pagar más el que se beneficia mayormente con la obra por ser vecino más cercano.

C).- El órgano administrativo o fiscal.- 1.- Órgano administrativo de las contribuciones. 2.- Establecimiento de oficinas de rentas. 3.- Estructura orgánica. 4.- Atribuciones de las autoridades fiscales.

1.- Órgano administrativo de las contribuciones.- A la Tesorería General del Estado corresponde la administración de las contribuciones estatales. Este organismo se rige por una Ley Orgánica, reglamentaria de los artí-

culos 95 y 97 de la Constitución Política del Estado, - que disponen que para efectos de glosa la Tesorería General del Estado remitirá sus cuentas al Contador a que se refiere la fracción XXII del artículo 34, a más tardar a los tres meses de verificada la recaudación e inversión.

El artículo 10. de la Ley Orgánica de la Tesorería General del Estado establece que la facultad de recaudar las rentas del Estado y pagar sus obligaciones - compete a ese organismo, el cual la ejercerá en los términos que fijan las Leyes.

2.- Establecimiento de oficinas de rentas.- El Ejecutivo podrá establecer oficinas de renta en cada uno de los Distritos mencionados, para efectos fiscales, y los demás que considere convenientes; asimismo podrá modificar la jurisdicción de las existentes, cuando la mejor organización fiscal lo requiera. Podrá también formar centros de coordinación fiscal, que abarquen dos o más distritos rentísticos. Cada Subalterna u Oficina de Rentas contará con las Agencias Recaudadoras - que se le adscriban y agentes de cobro ambulantes, necesarios para su mejor funcionamiento.

La Tesorería tendrá su asiento en donde residan los Poderes del Estado y las Oficinas Subalternas en la cabecera de los Distritos, establecidos como anteriormente dijimos, únicamente para efectos fiscales, siendo los siguientes:

- 1.- Capital.
- 2.- Matuhuala.
- 3.- Cd. Valles.
- 4.- Río Verde.
- 5.- Tamazunchale.
- 6.- Cárdenas.

- 7.- Cd. Santos.
- 8.- Venado.
- 9.- Cerritos.
- 10.- Sta. Ma. del Río.
- 11.- Salinas.
- 12.- Cd. del Maíz.
- 13.- Guadalcázar.
- 14.- Villa de Arriaga.

3.- Estructura Orgánica.- Es de nuestro parecer que la estructura orgánica de la Tesorería General no está adecuadamente establecida, ya que según lo dispuesto por el artículo 14 de su Ley Orgánica, se consideran de la misma jerarquía tanto la Secretaría General, como la Procuraduría Fiscal, las Direcciones y los Departamentos, es decir, por la forma en que se encuentra dispuesto el conjunto de oficinas que forman parte de la Tesorería General, se hace imposible advertir la jerarquía que debe existir entre dichas oficinas.

El precepto anteriormente citado dispone que en la Tesorería General habrá los siguientes Organismos, Departamentos y Oficinas:

- I.- SECRETARIA GENERAL.
- II.- DEPARTAMENTO TECNICO-FISCAL
  - Sec. Ejecutiva.
  - Sec. de Visita e Inspección Fiscal.
  - Sec. de Contratos y Asuntos Varios.
- III.- PROCURADURIA FISCAL
  - Sec. de Herencias y Legados.
  - Sec. de Asuntos Varios.
- IV.- DEPARTAMENTO DE CONTABILIDAD.
  - Sec. de Ingresos
    - Glosa de la Recaudación de la Tesorería.
    - Glosa de la Recaudación Foránea.
    - Control de Participaciones Estatales.

Sec. de Egresos { Registro de Documentos  
Glosa Caja General.  
Glosa Subalternas.  
Control y Estadística.  
Control y Exp. de Recibos.  
Proveeduría y Máquinas.

V.- DIRECCION GENERAL DEL CATASTRO.

VI.- DEPTO. DE IMPUESTOS DIVERSOS { Of. de Ing. Merc.  
e Industriales.  
Transportes y Sa-  
lubridad.  
Impuestos y Dere-  
chos.

VII.- DEPARTAMENTO DE LA PROPIEDAD URBANA. { Oficinas de Padrones.  
Altas y Bajas.  
Avalúos y Rectificaciones.  
Traslación de Dominio.  
Liquidaciones y Cuentas.  
Corrientes.

VIII.- DEPARTAMENTO DE LA PROPIEDAD RUSTICA. { Rústico de la Capital.  
Rústico de los Municipios.

IX.- DEPARTAMENTO DEL IMPUESTO DE ALCOHOL, AGRIC. Y GANADERIA. { Oficina de Alcoholes.  
Oficina de Agricultura  
Oficina de Ganadería

X.- DEPARTAMENTO DE ARCHIVO Y CORRESPONDENCIA.

XI.- DEPARTAMENTO DE BIENES DEL ESTADO.

XII.- DEPARTAMENTO DE CAJA.

XIII.- SUBALTERNAS DE RENTAS.

XIV.- AGENCIAS Y AGENTES DE COBROS.

XV.- LOS DEMAS QUE ESTABLEZCA EL EJECUTIVO DEL ESTADO.

4.- Atribuciones de las autoridades fiscales.-Haremos la exposición de las atribuciones principales de cada una de las autoridades de la Tesorería General, basándose en su Ley Orgánica.

El Tesorero General es la autoridad superior y jefe inmediato de todas las Oficinas de Hacienda del Estado, con las facultades que le señalen las Leyes Fiscales respectivas. Las atribuciones principales son las siguientes:

a) Vigilar por todos los medios que estén a su alcance la fiel observancia de las Leyes Fiscales.

b) Vigilar la oportuna recaudación de las rentas del Estado y su exacta distribución conforme a las leyes.

c) Organizar y dirigir las labores de cada una de las Dependencias de la Tesorería, exigiendo a cada empleado el cumplimiento de sus deberes.

d) Ordenar la práctica de visitas o inspecciones en los siguientes casos: a las Subalternas de Rentas, para conocer los ingresos reales que obtengan cuando éstos deban tomarse como base para la correcta estimación de los impuestos correspondientes; y, a los causantes, para vigilar el cumplimiento de las Leyes Fiscales.

Son obligaciones principales del Secretario Gene

ral de la Tesorería.

a) Auxiliar al Tesorero General en el desempeño de sus funciones.

b) Armonizar y vigilar las labores de las distintas Dependencias de la Tesorería.

c) Revisar y someter a la consideración del Tesorero General el informe mensual que deberán rendir las distintas dependencias de la Tesorería sobre sus actividades.

El Departamento Técnico Fiscal tendrá las atribuciones que a continuación se detallan:

a) Gestionar por los medios legales el pago oportuno de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones del Estado.

b) Mantener una constante vigilancia sobre las Oficinas de Rentas y demás Departamentos de la Tesorería para que cobren correcta y oportunamente los impuestos y demás percepciones fiscales.

c) Exigir que las Subalternas de Rentas obliguen a los causantes a mantenerse al corriente en el pago de sus impuestos y a declarar la verdad de sus ingresos.

d) Revisar las cuentas de todos los causantes del Estado para que cuando lo juzgue conveniente efectúe cobros directos a los deudores.

e) Promover la práctica de visitas e inspecciones a los causantes del Fisco, para comprobar sus declaraciones sobre los datos que deben servir de base al cobro correcto de dichos impuestos.

f) Atender en todos los casos, con autorización del Tesorero General, la defensa jurídica del Estado, - con asistencia de la Procuraduría Fiscal y de los abogados consultores del Gobierno.

Enumeraremos enseguida las facultades y obligaciones a cargo de la Procuraduría Fiscal:

a) Intervenir como representantes del Fisco en todos los juicios sucesorios que se tramiten en los Tribunales del Estado.

b) Despachar toda la correspondencia que se relacione con la aplicación y cobro de los impuestos sobre herencias, legados y donaciones.

c) Intervenir en todos los juicios que se ventilen ante los Tribunales del Estado, así como en las diligencias en que el Fisco sea parte, en la forma prevista por la Ley.

Son obligaciones y facultades del Departamento de Contabilidad, las que a continuación se señalan:

a) Llevar el control general de los ingresos y egresos del Estado, formulando mensualmente y cuando se le solicite, cuadros contables y estadísticos que pongan de manifiesto las condiciones en que se vaya ejerciendo el presupuesto general.

b) Cuidar que la Tesorería General formule y rinda la cuenta general mensual del Tesoro Público, dentro de los primeros veinte días del mes siguiente al en que corresponda el movimiento.

c) Practicar cuantas veces sea necesario arquezos a las cajas de la Tesorería y a las de las Subalternas de Rentas, diligencia que podrá llevar a efecto el Jefe

del Departamento, o bien el personal autorizado expresamente para ello.

d) Exigir que las Subalternas informen diariamente el total de los ingresos que obtengan.

El Departamento de la Propiedad Urbana tendrá a su cargo las siguientes obligaciones y facultades:

a) La formación de padrones de la propiedad urbana de la ciudad de San Luis Potosí debidamente foliados, llevando número progresivo e índice alfabético de apellido de los causantes, anotándose el comprobante de adquisición y año respectivo, de manera tal que puedan ser localizados e identificados con claridad.

b) Extender a los causantes tarjeta o recibo que acredite el pago del impuesto predial.

c) Llevar un control de las cuentas de los causantes que no hayan cubierto dentro del término legal el impuesto correspondiente, comunicando periódicamente a la Sección Ejecutiva esta circunstancia, por medio de una relación, para que se proceda a su cobro.

d) Activar el cobro del impuesto predial.

Son facultades y obligaciones del Departamento de la Propiedad Rústica las siguientes:

a) Llevar los padrones de la propiedad rústica de todo el Estado por duplicado, de manera que en cada Distrito Rentístico exista un tanto del que se lleva en la General.

b) Extender a los causantes el recibo o certificado de entero que acredite el pago del impuesto predial.

c) Activar el cobro del impuesto predial rústico, ordenando o gestionando ante las Subalternas de Rentas, agencias de cobros o Sección Ejecutiva, en su caso, el inmediato trámite de la facultad económico-coactiva.

d) Llevar un control y estadística de la propiedad rústica en cuanto a valores se refiere, de manera - que pueda conocerse con exactitud su importe.

Son facultades y obligaciones del Departamento - de Impuestos Diversos:

a) Llevar un padrón estatal referente a causantes de actividades mercantiles e industriales exentos - del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, así como sobre aquellos que cubran periódicamente el impuesto, como en relación a salubridad, placas y licencias.

b) Formular mensualmente concentraciones acumuladas de los ingresos que se registren durante el año fiscal, por impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y demás percepciones.

c) Revisar en forma continua las cuentas de los causantes cuyos impuestos están bajo su control, para - que se señale al Jefe del Departamento Técnico Fiscal - aquellos que a su juicio estén declarando ingresos inferiores a los que realmente obtengan.

El Departamento de Alcoholes, Agricultura y Ganadería tiene las facultades y obligaciones que seguidamente detallamos:

a) La formación de un padrón de causantes en el ramo de alcoholes, agricultura y ganadería, que deberá llevarse por duplicado, comprendiendo todo el Estado.

b) Formular las liquidaciones de los impuestos - que estén bajo su control, procediendo al cobro inmediato de los mismos.

c) Revisar constantemente las cuentas de los diversos causantes cuyos impuestos están bajo su control, exigiendo a las Subalternas de Rentas que cobren las - que se encuentren atrasadas.

d) Revisar en forma continua las cuentas de los causantes cuyos impuestos están bajo su control, para - que se señale al Jefe del Departamento Técnico Fiscal - aquellos que a su juicio estén declarando ingresos inferiores a los que realmente obtengan.

Las atribuciones principales de las Subalternas de Rentas, son:

a) Guardar con las seguridades debidas los caudales públicos, siendo responsables de los que recauden y manejen, de su mala inversión o desfalco y de lo que - por omisión o negligencia se deje de recaudar.

b) Remitir oportunamente a la Tesorería los cortes de caja mensuales con la documentación respectiva, - así como las listas de saldos pendientes de cobros, proyectos de padrones y demás informes que les sean solicitados.

c) Cuidar de que se efectúe oportunamente la recaudación de impuestos y demás percepciones fiscales, - así como hacer los pagos que les correspondan y los que ordene la Superioridad.

d) Rendir dentro de los primeros cinco días de - cada mes cuenta comprobada, con la corrección y justificación debidas.

Los Agentes de Cobro tendrán las siguientes obligaciones:

a) Caucionar su manejo en la forma y términos - que fije la Tesorería General.

b) Efectuar el cobro de los impuestos o demás - percepciones fiscales, cuando así lo determine la Tesorería o Subalterna de Rentas correspondiente.

c) Concentrar diariamente mediante relación o - cuando lo determine la Superioridad, los fondos.

Llamó nuestra atención el hecho de la inexistencia de un órgano administrativo encargado de la imposición de sanciones, así como de llevar todo lo referente a los medios de impugnación que hagan valer los causantes, por considerar improcedentes las resoluciones que - finquen créditos a su cargo.

D).- Procedimiento de Ejecución. 1.- Cuando hay lugar al procedimiento de ejecución. 2.- Problema de la anticonstitucionalidad de la facultad económico-coactiva. 3.- Naturaleza de la facultad económico-coactiva. 4.- Fases del procedimiento de ejecución en la legislación potosina.

1.- Cuando hay lugar al procedimiento de ejecución.- En caso de que el sujeto pasivo omita dar cumplimiento a sus obligaciones de pago de un crédito o se rehusa a hacerlo, la Administración Fiscal iniciará la fase ejecutiva para hacer efectivos los créditos insolutos, - ya que este procedimiento "es el medio jurídico con el - cual se logra la satisfacción del acreedor, cuando éste - no la consigue a través de la prestación del deudor y es necesario conseguir aquella satisfacción, independientemente de la voluntad del obligado y venciendo toda su -

contraria voluntad" (24).

El Código Fiscal del Estado de San Luis Potosí - no contiene disposición alguna que señale expresamente cuando tiene lugar el procedimiento de ejecución; sin embargo del espíritu de los preceptos contenidos en su Libro Cuarto, titulado "De la facultad económico-coactiva", puede deducirse que procederá cuando los créditos no sean cubiertos voluntariamente por los deudores. El Código Federal sí contiene disposición relativa en su artículo 108, en el sentido de que no satisfecho un crédito fiscal dentro del plazo que para el efecto señalen las disposiciones legales, se exigirá su pago mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

2.- Problema de la anticonstitucionalidad de la facultad económico-coactiva. Se ha atacado la facultad económico-coactiva como anticonstitucional. Se ha dicho que fué una fatal invención de la dictadura y que ella no puede ser aceptada por gobierno alguno liberal; incluso se ha llegado a reputar el ejercicio de la facultad económico-coactiva como un despojo cometido por los agentes administrativos contra los particulares, queriendo situar dicha circunstancia bajo el imperio de las leyes civiles.

En defensa de estas severas críticas a la facultad económico-coactiva, se hace necesario citar un valioso trabajo que fundamenta perfectamente la constitucionalidad y justificación de dicha facultad; es el realizado por Ignacio L. Vallarta, con el título de "Estudio sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico-coactiva". Algunos de sus sólidos fundamentos son -

(24) FENECH, MIGUEL.- Principios de Derecho Procesal Tributario.- Pág. 52.

que "la facultad económico-coactiva es la imperiosa exigencia de una necesidad política regida por el derecho administrativo, constituye servicios públicos, que se deben prestar aún contra la voluntad del obligado", y que "La actividad en la recaudación del impuesto, se ha considerado como exigencia tan apremiante de todo sistema fiscal bien organizado, que sin ella son inútiles - las mejores providencias, las leyes más sabias" (25). - Pero, Don Ignacio L. Vallarta más que explicar la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva, encontró una serie de argumentos que justifican el establecimiento de la misma en cualquier régimen.

Nosotros consideramos que la facultad económico-coactiva es constitucional. Tiene su fundamento en el artículo 31 de la Constitución Federal, que en su fracción IV establece como deber de los mexicanos el contribuir para los gastos públicos tanto del Estado como del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes fiscales, o sea, que no es optativo el contribuir para los gastos públicos, - es un deber que es necesario hacer respetar, aún en contra de la voluntad de los particulares, ya que implica un interés general.

3.- Naturaleza de la Facultad económico-coactiva.- También ha sido motivo de discusiones doctrinarias si compete al Poder Ejecutivo o al Judicial el ejercicio de la facultad económico-coactiva.

Fenech opina que como se trata de un procedimiento de naturaleza jurisdiccional, jurisdiccional debe ser el procedimiento que persiga la ejecución; lo que no explica Fenech es por qué considera que el procedi-

---

(25) VALLARTA, IGNACIO L., Estudio sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico-coactiva, Pág. 74.

miento ejecutivo es de naturaleza jurisdiccional.

En contraposición, Vallarta con justa razón, considera que "del mismo modo que no es de la competencia judicial apremiar al ciudadano a tomar las armas, formando de su resistencia una cuestión contenciosa, tampoco lo es hacer efectivo el pago del impuesto, ni aún en el caso de que el deudor se oponga a verificarlo, para convertir así en judicial, un negocio que por esencia es administrativo. El poder administrativo debe tener en su esfera de acción la suma de facultades necesarias, los medios de autoridad indispensables para hacer efectivos los servicios públicos, sin necesidad de pedir auxilio extraño".

Es importante establecer la naturaleza jurídica de la facultad económico-coactiva, en virtud de que surge una serie de problemas en cuanto a la competencia. - Como ya hemos planteado, algunos autores consideran a esta institución de naturaleza jurisdiccional, por lo que para esta corriente de pensamiento su aplicación sería exclusiva competencia del Poder Judicial; por otra parte están los que sostienen que la institución es de naturaleza administrativa, y en este caso, su aplicación correspondería sólo al Poder Ejecutivo. Posición esta última que apoyamos, por considerar que son administrativas las facultades para recaudar las contribuciones, así como los medios a seguir para su mayor eficacia.

4.- Fases del procedimiento de ejecución en la legislación potosina.- De acuerdo con el Código Fiscal del Estado, son cuatro:

- a).- Requerimiento de pago.
- b).- Embargo o secuestro administrativo.
- c).- Remate.
- d).- Aplicación del producto del remate.

Explicaremos brevemente cada una de estas etapas.

Por lo que se refiere al requerimiento de pago, - la autoridad fiscal debe dictar resolución fundada, ordenando que uno de sus cobradores proceda a emplazar al deudor de un crédito por medio de notificación, en la que obre un resumen de la liquidación, para que dentro de los cinco días siguientes haga el entero en la Oficina recaudadora correspondiente, apercibido de que si no lo hiciere, se le embarguen bienes suficientes para garantizar el importe del crédito insoluto. Este requerimiento deberá hacerse personalmente al deudor si fuere encontrado en su domicilio, si no, se entenderá con la persona que se halle en él. Cuando no se encuentre al deudor en la primera búsqueda, el ejecutor lo citará para hora determinada del día siguiente, dejándole citatorio especial con la persona que se encuentre en el domicilio del deudor, y si no lo hubiere, con el vecino más inmediato o con el agente de policía del punto. Si no espera el deudor a la hora señalada, la diligencia de requerimiento se practicará con cualquier persona que se encuentre en la casa, o bien con cualquiera de las personas anteriormente mencionadas. En dicho Ordenamiento se prevé la notificación por edictos, en caso de que la persona a quien deba requerirse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

La autoridad fiscal procederá a la práctica del embargo o secuestro administrativo, cuando transcurrido el término del emplazamiento no se haya efectuado el pago respectivo. Inicialmente se promoverá mandamiento de ejecución, ordenando que uno de los cobradores-ejecutores pase al domicilio del deudor a trabar embargo en bienes del mismo, suficientes a cubrir la cantidad insoluta, más los recargos, gastos de cobranza y ejecución, avalúos y demás que se originen con el procedimiento, a no ser que el deudor opte por depositar el importe de -

la cantidad por la que se le requiere o la garantice en la forma prevenida por el Código Fiscal Estatal.

Si el deudor no es encontrado se le dejará citatorio para el día siguiente a hora determinada, y si al día siguiente no es encontrado tampoco, se trabará, em— bargo. El deudor o en su defecto la persona con quien se entienda la diligencia, tendrá derecho a designar — los bienes que deban embargarse, sujetándose al orden — señalado por el artículo 424 del Código Fiscal del Esta— do.

Están exceptuados de embargo: el lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares; los mue— bles de uso indispensable del deudor y de sus familia— res, no siendo de lujo a juicio del ejecutor; los li— bros, los instrumentos, útiles y mobiliario indispensa— ble para el ejercicio de la profesión, arte u oficio a que se dedique el deudor; la maquinaria, enseres y semo— vientes propios para las actividades de las negociacio— nes industriales, comerciales y agrícolas, en cuanto — fueren necesarios para su funcionamiento, a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la nego— ciación a que estén destinados; las armas y caballos — que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes; los granos, mientras éstos no hayan sido cosecha— dos, pero no los derechos sobre las siembras; el dere— cho de usufructo pero no los frutos de éste; los dere— chos de uso y habitación; renta vitalicia en los térmi— nos de la legislación civil; el patrimonio familiar, — desde su inscripción en el Registro Público de la Pro— piedad, al menos que el origen del adeudo sea el impues— to predial que cause el mismo (creemos que el patrimo— nio familiar debe ser respetado aún en este caso); suel— dos y salarios; y las pensiones civiles y militares con— cedidas por el Gobierno del Estado o por la Federación. El artículo 427 del Código Fiscal del Estado dispone lo anterior, copiando en gran parte el contenido del artí—

culo 119 del Código Federal, con la diferencia de que - en el primero se exceptúa un caso más (la renta vitalicia), y se olvida de consignar algunos tan importantes como los referentes a las pensiones alimenticias y a los ejidos de los pueblos, que si están contenidos en el Ordenamiento mencionado en segundo término.

Cualquier dificultad que se suscite durante el embargo deberá ser subsanada discrecionalmente por el ejecutor, a reserva de lo que disponga el Jefe de la Oficina Ejecutora (Artículo 441 del Código Local).

Se lleva a cabo la tercera fase del procedimiento, o sea el remate de los bienes embargados, cuando transcurrido el término de diez días contados a partir de la fecha en que quedó firme el secuestro administrativo el deudor no cubra totalmente el crédito a su cargo; cuando se mande hacer efectiva la garantía consistente en el pago bajo protesta; o bien diez días después de declarado definitivo el embargo precautorio ofrecido en garantía.

El remate deberá ser convocado dentro de los treinta días siguientes a la determinación del precio que deberá servir de base. La convocatoria será siempre anterior a la fecha que se señale para la almoneda y se publicará por una sola vez en el Periódico Oficial del Estado y se fijará también por una sola vez en el sitio visible y usual de la Oficina Ejecutora y en los lugares públicos que se juzgue conveniente.

Las personas que se interesen por los bienes ofrecidos en remate deberán formular un escrito dirigido a la Oficina Ejecutora, en el que expresen su postura, debiendo acompañar en efectivo una cantidad igual, cuando menos, al 10% del valor de los bienes fijados en la convocatoria, de lo contrario, no será tomada en

cuenta. El día y hora señalados en la convocatoria, el remate se llevará a cabo en las oficinas de la autoridad ejecutora, llevándose éste a efecto únicamente con las posturas que hayan sido consideradas como legales, lo que se les hará saber a los interesados.

Para la aplicación del producto del remate, en la última fase del procedimiento de ejecución se expresa que con su producto se pagará el interés fiscal consistente:

- a) En los gastos de ejecución.
- b) En los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos objeto del embargo.
- c) En los vencimientos ocurridos durante el procedimiento administrativo.

Aunque el precepto no lo indica, se entiende que la aplicación debe hacerse en el orden señalado.

E).- Infracciones y Sanciones. 1.- Concepto de infracción. 2.- Necesidad sancionatoria. 3.- Naturaleza Jurídica de la sanción. 4.- Constitucionalidad de las sanciones fiscales. 5.- Imposición de sanciones fiscales en el Estado de San Luis Potosí.

1.- Concepto de infracción.- Siguiendo a Fonrouge, consideramos que infracción es cualquier violación a leyes y reglamentos fiscales, pudiendo consistir la infracción en un delito o en una contravención, pero sin que estos términos tengan ninguna vinculación con sus similares del Derecho Penal. De acuerdo con este criterio, infracción es el género, delito y contravención las especies.

2.- Necesidad sancionatoria.- El Derecho Fiscal, entendido como el conjunto de normas que impone obliga-

ciones de dar, hacer o de no hacer, debe estar provisto de los medios adecuados con que exigir al causante el - debido y oportuno cumplimiento de sus obligaciones fiscales, entre esos medios encontramos las sanciones. "En materia tributaria, siendo la obligación de pagar los tributos de importancia fundamental para la vida estatal, es evidente la necesidad de un conjunto de normas sancionatorias que no contienen simplemente las sanciones inherentes a la falta de pago de la obligación". - (26)

La sanción fiscal constituye el principal medio con que cuenta el Fisco para combatir la evasión y demás infracciones fiscales.

3.- Naturaleza jurídica de la sanción.- Hay diversidad de opiniones por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de las sanciones fiscales, algunos las consideran como parte integrante del Derecho Penal, - otros creen en su autonomía (hablan de Derecho Penal Tributario, Derecho Financiero Penal, etc.), y algunos más asumen posiciones intermedias.

Nosotros no creemos en la existencia del pretendido Derecho Penal Tributario, porque el Derecho Penal es independiente al Derecho Fiscal y a la inversa; más bien deberemos hablar de infracciones y delitos fiscales.

Todas las sanciones (pecuniarias o privativas de la libertad), impuestas por infracciones a las disposiciones fiscales, son aplicadas por la administración, - lo que no desvirtúa en forma alguna la naturaleza penal de las segundas. El Ejecutivo, en ejercicio de la potestad tributaria aplica sanciones, en virtud de que -

"... el principio de la división de poderes, no es riguroso y no impide que existan pronunciamientos de órganos administrativos que tienen una naturaleza objetivamente jurisdiccional" (27).

4.- Constitucionalidad de las sanciones fiscales.- Algunos autores, entre ellos Don Servando J. Garza, han afirmado que las sanciones fiscales carecen de fundamento constitucional, lo que puede deducirse del texto del artículo 21 Constitucional, que expresa que "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial... Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía".

Efectivamente, este precepto consigna la imposición de penas como exclusiva de la autoridad judicial, haciendo la excepción cuando se trate de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, casos en los que el castigo podrá ser aplicado por la autoridad administrativa, y dentro de los cuales no quedan comprendidas las infracciones a las disposiciones fiscales por las que la autoridad administrativa pueda aplicar sanciones; sin embargo, esto no implica que las sanciones fiscales carezcan de base constitucional, ya que si bien es cierto que el artículo 21 de la Ley Fundamental no especifica ni se refiere a las multas de carácter fiscal, su constitucionalidad puede deducirse de otros preceptos de nuestra Carga Magna, como son los artículos 65 fracción II y 73 fracciones VII y XXXI, por lo que se refiere a su establecimiento, ya que conceden al Congreso la facultad de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, situación que implica el establecimiento de sanciones como medios para hacer valer las demás disposiciones. Respecto de la aplicación de sanciones, afirmamos que su fundamento está -

---

(27) JARACH, DINO.- Ob. cit.- Pág. 326.

contenido en la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República que faculta al primer - mandatario para que promulgue y ejecute las leyes que - expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

5.- Imposición de sanciones fiscales en el Estado de San Luis Potosí.- Revisando las disposiciones legales respectivas, se observa que las sanciones son impuestas en función de su gravedad. Las sanciones más - severas son las previstas para los casos de reinciden-  
cia.

El Código Fiscal de San Luis Potosí en su Título XIII del Libro Segundo, consigna un Capítulo Unico im-  
propiamente llamado -creemos- "Infracciones y su aplica-  
ción", ya que el legislador local sin duda quiso refe-  
rirse a la aplicación de las sanciones correspondientes -  
a las infracciones fiscales. En el Capítulo antes cita-  
do se establecen dos clases de infracciones, las leves -  
y las graves. El artículo 368 del Ordenamiento invoca-  
do dispone que se incurre en infracción leve por falta -  
de presentación oportuna de los avisos, o de las mani-  
festaciones, si no se ha causado perjuicio al Fisco; -  
por inobservancia de los preceptos que esta Ley y sus -  
reglamentos impongan a los empleados, notarios, regis-  
tradores, jueces, peritos, inspectores y agentes de po-  
licía. Conforme al artículo 369 del Código tratado, se  
incurre en infracción grave en los siguientes casos:

a) Por consignar hechos o circunstancias falsos -  
en las manifestaciones y demás documentos referentes a  
impuestos o derechos, y por celebrar actos simulados -  
que importen defraudación de las contribuciones previs-  
tas en el mismo Ordenamiento.

b).- Por resistencia a la presentación de reci-

bos, libros, documentos y demás datos que se juzguen in dispensables para fijar los impuestos o derechos; y por la resistencia de los propietarios, encargados o arrendatarios, sus allegados o dependientes, ya sea declarada o por medio de evasivas o aplazamientos injustificados, para dejar penetrar a los peritos o inspectores en los establecimientos, edificios y oficinas, a mostrar las existencias de mercancías y objetos, y por cualesquiera otros procedimientos por medio de los que se in tente eludir las visitas de inspección que se ordenen.

c) Por certificar hechos falsos o contribuir de cualquier otra manera a que se defrauden en todo o en parte los impuestos o derechos.

d).— Por la presentación extemporánea de los avisos, y manifestaciones, si ha causado perjuicio al Fisco, o por la falta absoluta de dichos avisos y manifestaciones.

Se establece que las infracciones leves se sancionarán con multas de cinco a cincuenta pesos y las graves con multas de diez a cien pesos. Sin embargo, por las infracciones graves podrá imponerse multa de cien a mil pesos, a juicio de la Tesorería, según la gravedad de la infracción, o bien multa proporcional al perjuicio causado o que se haya intentado causar, por medio de la infracción en que se haya incurrido.

Este Ordenamiento, a pesar de señalar cuales son consideradas infracciones leves y cuales graves, para los efectos sancionatorios, deja un gran campo a la discrecionalidad del Fisco Local, ya que establece para las infracciones graves, multas que van de diez a mil pesos. Pensamos que sería preferible que se señalara un campo más restringido. Además, en algunas ocasiones las infracciones cometidas requieren una mayor cuantía

para evitar determinadas prácticas que resultarían nocivas al Fisco, así como la reincidencia.

El artículo 375 del Código Fiscal de San Luis Potosí, expresa que las penas que en el mismo se señalan tienen por exclusivo objeto castigar la contravención de las leyes en el orden administrativo, y deben entenderse impuestas sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que entrañen y del pago de los impuestos respectivos. Tal parece que únicamente son consideradas sanciones fiscales las multas impuestas por contravención a las leyes fiscales, lo que se desprende de las disposiciones relativas a las sanciones, además de la circunstancia de que en el referido ordenamiento no se incluyen los delitos fiscales.

## C A P I T U L O     I I I

## DESTINO DE LAS CONTRIBUCIONES

A).- Consideraciones generales.- 1.- Destino al gasto público. 2.- Clasificación del gasto público en ordinario y extraordinario. 3.- Concepto de presupuesto. 4.- Principios que rigen el presupuesto. 5.- Naturaleza del presupuesto.

1.- Destino al gasto público.- Sabido es que - las contribuciones que el Estado recauda deben destinarse exclusivamente a cubrir el gasto público. En efecto, la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí en su artículo 84 fracción IV dispone que "son obligaciones de los Potosinos: Contribuir para los gastos públicos, tanto del Estado como del Municipio en que residen...", siguiendo el espíritu de la fracción IV del artículo 31 de nuestra Carga Magna.

Es de nuestro parecer que el precepto anterior - debe interpretarse en el sentido de que resultarán anti constitucionales las contribuciones que el Estado establezca no destinadas a cubrir el gasto público.

2.- Clasificación del gasto público en ordinario y extraordinario.- El carácter ordinario o extraordinario de los gastos públicos tiene su importancia para la elección de los recursos con los cuales sufragar los - gastos. Llámense ordinarios aquellos que proveen a necesidades constantes, que deben satisfacerse en cada - ejercicio financiero. Son extraordinarios los que corresponden a necesidades que no se verifican con regularidad (como gastos de guerra o de calamidades nacionales). Los primeros deben sostenerse con recursos que - pueden renovarse en cada presupuesto, es decir, con los

recursos ordinarios proporcionados a las disponibilidades de la renta nacional que pueden destinarse a las finanzas públicas; los segundos, en cambio, son sostenidos mediante una mayor recaudación de la renta nacional dentro de los límites de la capacidad contributiva, pero pueden también alimentarse con enajenaciones del patrimonio público, con extracciones del patrimonio privado y con la emisión de empréstitos internos o externos. (28).

3.- Concepto de presupuesto.- El presupuesto es un documento técnico-contable, en el que se detallan los gastos que ha de efectuar el Estado, a través de las corporaciones públicas, así como los ingresos previstos para cubrirlos por un período determinado de tiempo, generalmente un año, y cuyo proceso de formación debe apegarse a los preceptos constitucionales relativos.

El presupuesto a pesar de ser un documento de enorme importancia y trascendencia, no puede ser considerado como ley, ya que los datos que el mismo debe contener no tienen el carácter de normas jurídicas.

4.- Principios que rigen el presupuesto.- Es importante señalar que el presupuesto por ser un documento de enorme trascendencia para la economía de un país, está regido por determinados principios jurídicos. Existen diversas clasificaciones de esos principios, nosotros seguiremos la que nos proporciona el tratadista argentino Giuliani Fonrouge, quien afirma que los principios que rigen el presupuesto pueden ser de dos clases: unos de carácter substancial por referirse al concepto general de presupuesto, y otros de carácter for-

---

(28) GRIZIOTTI, BENVENUTO.- Principios de la Ciencia de las Finanzas.- Pág. 37.

mal, por relacionarse con su estructura interna. Entre los de tipo substancial incluimos los principios de equilibrio y de anualidad; entre los de tipo formal los de unidad, de universalidad, de no afectación de recursos y de especialización de gastos.

Daremos una breve explicación de cada uno de los principios.

El principio de equilibrio consiste en que los gastos que se planeen estén ajustados a los ingresos con que se cuenta.

Quando se habla del principio de anualidad, quiere significarse que el presupuesto debe calcularse solamente por el período que abarca un ejercicio fiscal, que es de un año, lo que no quiere decir que necesariamente deberá coincidir ese período con el año de calendario.

El presupuesto es regido por el principio de unidad, en virtud del cual los gastos y recursos del Estado deben agruparse en un documento público.

El principio de universalidad exige que no haya confusión entre gastos y recursos, sino que tanto unos como otros sean consignados en el presupuesto por su importe "bruto", sin extraer saldos "netos".

De acuerdo con el principio de no afectación de recursos, todos los ingresos sin discriminación deben entrar a un fondo común que sirva para financiar todas las erogaciones, es decir, que de ninguna manera podrán utilizarse determinados recursos para la atención de gastos determinados, esto es, no podrán tener afectación especial.

Por último, el principio de especificación de gastos significa que la sanción legislativa no debe traducirse en sumas globales libradas a la discrecionalidad de la administración, sino que debe consistir en importes detallados para cada tipo de erogaciones.

5.- Naturaleza jurídica del presupuesto.- Este tema ha dado lugar a amplias discusiones doctrinarias.- Existe una corriente de pensamiento que sostiene que el presupuesto es un documento unitario e indivisible, emanado del poder legislativo en ejercicio de facultades incuestionables y que, por tanto, es una ley en sentido material y formal, o sea, en el sentido institucional de la palabra, de contenido perfecto y con plenos efectos jurídicos. Sin embargo, la corriente doctrinaria más difundida, representada por Jeze y Duguit, sus principales expositores, considera que el presupuesto es una ley formal; se hace consistir en que el presupuesto no contiene norma jurídica alguna, sino que reviste extrínsecamente la apariencia de ley, ya que intrínsecamente es un verdadero acto administrativo.

En nuestra opinión esta última posición es la más acertada, en virtud de que el presupuesto debe ser considerado como ley, únicamente en sentido formal, puesto que, para que una ley sea considerada como tal, formalmente hablando, es necesario que sea expedida por el Congreso Legislativo en la forma constitucionalmente predeterminada; en cambio, en sentido material se considerará que hay ley cuando se establece un conjunto de normas jurídicas que deben contener las características de generalidad, abstracción y coercitividad.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia definida en el sentido de que es carácter constante de las leyes que sean de aplica-

ción general y abstracta; es decir, que deben tener un contenido que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado, sino que sobreviva a su aplicación y ésta sea sin consideración de especie o de persona. Una ley que carece de esos caracteres va en contra del principio de igualdad, garantizado por el artículo 13 Constitucional y aún deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia.

Es interesante observar qué carácter se da al presupuesto en la práctica legislativa mexicana, y específicamente en el Estado de San Luis Potosí.

En los textos constitucionales en que se habla de presupuesto nunca ha sido considerado como ley. En el ámbito federal el documento que expresa y detalla las partidas que en determinadas cantidades son destinadas a cubrir el gasto público, es llamado "Presupuesto de Egresos de la Federación".

Por otro lado, la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí habla en algunos casos de presupuesto y en otros de "Ley de Egresos". Sin embargo, se reconoce al presupuesto el carácter de ley, ya que en esa forma es promulgada, situación que deriva seguramente del hecho de que el presupuesto contiene una serie de disposiciones que, creemos, no deberían estar consignadas sino en una Ley Orgánica del Presupuesto, por referirse a su aplicación, y éste únicamente debe contener las partidas que han de cubrir los gastos públicos, de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos.

B).- Formulación y aprobación del presupuesto. -  
 1.- Formulación del Presupuesto. 2.- Argumentos favorables al presupuesto ejecutivo. 3.- Aprobación del presupuesto. 4.- Problemas ocasionados por la falta de aprobación oportuna del presupuesto. 5.- Publicación del presupuesto. 6.- Principio de especificación de gastos.

1.- Formulación del Presupuesto.- Siguiendo a la Constitución General de la República, la Constitución de San Luis Potosí dispone que el presupuesto deberá ser formulado por el Poder Ejecutivo. El artículo 13 de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación establece que la "Secretaría de Hacienda y Crédito Público formulará el proyecto de presupuesto general definitivo y juntamente con el informe en que se hagan constar los datos y consideraciones oportunos, será presentado por el C. Presidente para su aprobación".

2.- Argumentos favorables al presupuesto ejecutivo.- Son tres los principales: 1) El Jefe del Ejecutivo responderá públicamente de los resultados de las operaciones fiscales realizadas durante el período presupuestario a que se refieran, sea o no el principal responsable, facultándosele para presentar su presupuesto; 2) - Una de las funciones del Jefe del Ejecutivo es la de proponer la política general del gobierno -planeando la trayectoria a seguir- para su cumplimiento o revisión -por los órganos legislativos; y, 3) La mayor parte de los gastos se harán efectivos a través de las dependencias del brazo ejecutivo del gobierno (29).

Por otro lado, la presentación por el ejecutivo del plan presupuestario en modo alguno interfiere en el campo de las funciones propias del Poder Legislativo, -ya que los presupuestos de aquél se hacen efectivos so-

---

(29) TAYLOR, PHILIP E.- Economía de la Hacienda Pública.- Pág. 17.

lamente a través de la sanción legislativa.

3.- Aprobación del Presupuesto.- Una vez presentado el presupuesto por el Ejecutivo, seguirá para su aprobación el mismo proceso que las demás leyes.

El artículo 30 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí establece que habrá dos períodos anuales de sesiones del Congreso Local, comprendidos del 15 de septiembre al 15 de diciembre y del 10 de abril al 31 de mayo, y que en el primer período deberá ocuparse de preferencia en examinar y aprobar el presupuesto de egresos que le presente el Ejecutivo, correspondiente al año entrante, así como en señalar los fondos con que debe cubrirse.

Ahora bien, el artículo 34 en su fracción IV expresa que son atribuciones del Congreso fijar los ingresos y egresos del Estado, en presencia de los presupuestos anuales que deberá presentar el Ejecutivo.

4.- Problemas ocasionados por la falta de aprobación oportuna del presupuesto.- Ni en la Constitución Local ni en la Federal, previó el legislador la posible solución para el caso de que el presupuesto no sea aprobado al inicio del ejercicio fiscal, por lo que considere ramos que debe entenderse que de darse este supuesto, ni el gobierno federal ni el local podrán hacer pago alguno.

Para solucionar este problema se ha recurrido al sistema de créditos provisionales, al de duodécimos provisionales o al de reconducción del presupuesto anterior, previendo dichas soluciones constitucionalmente.- En Argentina, por ejemplo, el artículo 13 de la Ley de Contabilidad dispone que si al tiempo de iniciarse el ejercicio no se hubiere aprobado el presupuesto, regirá

el que estuvo en vigencia en el anterior, a los fines - de la continuidad de los servicios, sin alcanzar a los créditos sancionados por una sola vez y cuya finalidad\_ estuviere satisfecha.

5.- Publicación del Presupuesto.- En el Estado - de San Luis Potosí parece ser que el presupuesto para - el año de 1975 fué aprobado, ya que en el Periódico Ofi\_ cial de dicha entidad federativa de fecha 2 de enero - del mismo año, se cita como suplemento el Decreto No. - 215, correspondiente a la "Ley de Egresos del Estado pa\_ ra el año de 1975".

Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, - la referida "Ley" para el ejercicio de 1975, es inexis\_ tente, toda vez que hasta la fecha (principios del mes\_ de julio de 1975) la misma no ha sido publicada, a pe\_ sar de que dicho acto es necesario para su plena exis\_ tencia y de que como hicimos notar fué anunciada en el periódico oficial desde el mes de enero.

En tal virtud, es de concluir que los pagos que\_ el gobierno del Estado de San Luis Potosí haya efectua\_ do durante el año en curso, debieron estar apoyados en\_ la Ley de Egresos para el año de 1974, misma que en - nuestro concepto es la vigente, dada la inexistencia de la ley correspondiente al presente año, y de no ser así, las erogaciones realizadas tienen el carácter de anti\_ constitucionales.

6.- Principio de especificación de gastos.- La - Constitución de San Luis Potosí establece en su artícu\_ lo 96 que no se hará pago alguno que no esté expresamen\_ te ordenado por la ley, aunque, posteriormente el artícu\_ lo 13 de la Ley de Egresos para el año de 1974 dispo\_ ne que "no se hará ninguna erogación que no esté fijada en las partidas de la presente ley, o según acuerdos del

Ejecutivo y decretos de ley posteriores". Estas últimas disposiciones son irregulares, desde el punto de vista de la técnica legislativa, puesto que en la Constitución únicamente se habla de que no podrá hacerse pago alguno que no esté expresamente ordenado por la ley, para que posteriormente una ley de menor jerarquía establezca que podrán hacerse erogaciones según acuerdos del Ejecutivo y decretos de ley posteriores. La situación última nos parece conveniente y adecuada, pero no así la primera, en virtud de que cualquier pago debe hacerse por disposición de ley, y un acuerdo del Ejecutivo no tiene ese carácter. Los pagos efectuados con base en un acuerdo tendrán el carácter de anticonstitucionales, ya que la Constitución Local claramente establece como facultad exclusiva del Congreso fijar los egresos en presencia de los presupuestos anuales que deberá presentar el Ejecutivo.

Existe, sin embargo, una excepción constitucional al principio de especificación de gastos, es la consignada en el artículo 34 Constitucional, que en su fracción VI, segundo párrafo establece: "Al aprobarse el presupuesto general no podrá dejar de fijarse la remuneración que corresponda a un empleado que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo". En virtud de lo expuesto es de concluir que cuando el presupuesto de egresos no se apruebe oportunamente por el Poder Legislativo, el Ejecutivo no podrá efectuar ninguna erogación, salvo las que queden amparadas por la fracción VI del artículo 34, en su párrafo segundo.

Los pagos autorizados por el Congreso del Estado de San Luis Potosí para el presente año, son los detallados en la Ley de Egresos para el año de 1974, (que -

es la vigente por las razones que anteriormente apuntamos) de la siguiente manera: Poder Legislativo, - \$ 1'329,480.00; Poder Ejecutivo, \$ 692,964.00; Secretaría General de Gobierno, \$ 6'742,944.00; Secretaría de Promoción Industrial, \$ 368,304.00; Secretaría de Promoción de Obras y Servicios por Cooperación, \$ 486,588.00; Secretaría de Promoción Agropecuaria, \$ 244,092.00; Dirección de Programación, Inspección y Vigilancia - \$ 319,860.00; Dirección de Asuntos Indígenas del Estado, \$ 147,048.00; Tesorería General del Estado, - \$ 7'107,244.00; Procuraduría General de Justicia, - \$ 8'057,568.00; Dirección de Pensiones \$ 1'250,000.00; Educación Pública y Cultura Superior, \$ 56'415,222.20; - Obras Públicas Directas y Coordinadas, \$ 44'980,000.00; Salubridad y Asistencia, \$ 10'174,841.88; Participaciones a los Municipios, \$ 1'000,000.00; Deuda Pública, - \$ 4'600,225.84; Gastos Generales de la Administración, - \$ 4'989,000.00; Asignaciones Diversas, \$ 4'595,800.00; - Pensionistas del Estado, \$ 1'544,817.00; para adquisición de bienes del Estado, \$ 1'500,000.00; y, Poder Judicial, \$ 5'334,028.00.

Cabe hacer notar que el presupuesto aprobado para el año de 1974, en cantidad total de \$161'880,026.92, registró un incremento aproximado del 27.4%, en relación con el aprobado para el año de 1973, por la suma - de \$ 127'027,875.88.

Por otro lado, las asignaciones destinadas para el año próximo pasado a los renglones de Obras Públicas, Directas y Coordinadas y Educación Pública y Cultura Superior aumentaron de \$27'350,000.00 a \$44'980,000.00 y de \$44'488,860.00 a \$ 56'415,222.20, respectivamente, y por el contrario, las partidas destinadas a las participaciones a los municipios, a la deuda pública y a la adquisición de bienes, disminuyeron en el año de 1974, en relación con el anterior, en un 100%, en un 23% aproximado y en un 50%, respectivamente.

C).- Control del Presupuesto en el Estado de San Luis Potosí. 1.- Sistemas de Control. 2.- Sistema Local adoptado. 3.- Fundamento constitucional del control estatal. 4.- Organización y competencia de la Contaduría de Glosa.

1.- Sistemas de Control.- Los sistemas de control del presupuesto existentes en los distintos países tienen su origen en dos sistemas principales, que son: el legislativo o tipo inglés y el jurisdiccional o tipo francés.

En el sistema legislativo el control es realizado, cuando menos en principio, por el Parlamento, a través de departamentos y comisiones que dependen directamente de él; en cambio, en el sistema de tipo jurisdiccional o francés, el control se lleva a cabo por un tribunal independiente, aunque ese control se complementa con uno de tipo interno de órganos administrativos y de otro final, realizado por el Parlamento.

2.- Sistema local adoptado.- En San Luis Potosí se lleva a cabo el control de presupuesto por el Congreso Local, a través de la Contaduría Mayor de Glosa, que es un organismo que depende directamente del Poder Legislativo. La razón de ésto estriba en que el Congreso tiene la imposibilidad material de llevarlo a cabo. El control realizado directamente por el Congreso Estatal se limita a la sanción del presupuesto y la cuenta pública.

Quien ejerce el verdadero control es la Contaduría de Glosa, organizada en dos secciones: La Sección Primera, que lleva a cabo un control interno y la Sección Segunda, encargada de realizar un control externo.

3.- Fundamento constitucional del control estatal.- El artículo 30 de la Constitución Política del -

Estado de San Luis Potosí establece que el Congreso deberá ocuparse, en el primer período de sesiones, de examinar y aprobar el presupuesto de egresos correspondiente al año entrante, así como de señalar los fondos con que debe cubrirse. Dicho precepto constituye el fundamento constitucional del control local del presupuesto de egresos, que consiste en la sanción del mismo.

4.- Organización y competencia de la Contaduría de Glosa.- La Contaduría de Glosa, como hemos dicho, consta de dos secciones, la de "Contabilidad, Estadística e Inspección" y la de "Glosa y Preparación de Cuentas".

De acuerdo con los artículos Quinto y Sexto de la Ley Orgánica de la Contaduría de Glosa, a la Sección Primera está encomendada la glosa de las cuentas de todas las oficinas públicas que manejen fondos del Estado, las observaciones a que éstas dieren lugar y a la preparación de las cuentas que la Contaduría debe presentar al Congreso para su aprobación, bajo la estricta responsabilidad del Contador. Las cuentas serán presentadas al Congreso a más tardar el 15 de mayo de cada año. A la Sección Segunda está encomendada la contabilidad, estadística general e inspección de las oficinas manejadoras de fondos, utilizando discrecionalmente a sus inspectores en visitas ordinarias y extraordinarias, según lo demanden las atenciones del servicio dentro o fuera de la capital.

## CAPITULO IV

CARACTERISTICAS DE LA POTESTAD TRIBUTARIA  
DE SAN LUIS POTOSI.

A).- Consideraciones Generales. 1.- Potestad tributaria estatal. 2.- Problemas ocasionados por la coincidencia de facultades y posibles soluciones. 3.- Características principales de la potestad tributaria estatal.

1.- Potestad tributaria estatal.- Los Estados como entes que necesitan allegarse de los medios necesarios para cubrir los gastos públicos que realizan, gozan de potestad tributaria, consagrada en la Constitución General de la República, al decir en la fracción IV del artículo 31 que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en que residan.

No obstante que algunos autores opinan que sólo al Congreso de la Unión se concedió la facultad de establecer contribuciones, de conformidad con el artículo 73 Constitucional, fracción VII, esta facultad está conferida también a los Congresos Locales, consignándose en las Constituciones de las entidades federales como la de San Luis Potosí, en el artículo 34 fracción IV.

Toda vez que nuestra Constitución consagra a la Federación como forma de organización política, se entiende que en cuestiones de competencia las entidades deben delegar ciertas facultades en el poder central y reservarse las restantes, disposición que efectivamente está consagrada en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De acuerdo con esta disposición, el artículo 73 fracción XXIX de la misma Carta Magna establece la facultad exclusiva -

del Congreso de la Unión para imponer contribuciones so  
bre una serie de materias que enumera.

Sin embargo, en muchas ocasiones, contrariando - el espíritu del artículo 124 Constitucional, el Congreso de la Unión legisla sobre materias que no fueron especificadas en la fracción XXIX del artículo 73, en materia de contribuciones, sirviendo de apoyo legal la - fracción XXXI del mismo precepto, el cual señala que el Congreso tiene facultad para expedir todas las leyes - que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las fa  
cultades anteriores y todas las demás concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

En nuestra opinión esta situación no debe preva-  
lecer, por lo que se hace necesaria la derogación de la fracción XXXI del artículo 73 Constitucional, en el que se contienen las llamadas "facultades implícitas" de la Federación, ya que la misma ha tenido como consecuencia que la Federación absorba cada vez más facultades, res-  
tringiendo el campo de competencia de las entidades fe-  
derativas, atentando contra la soberanía de las mismas\_ y ampliando en forma considerable las tareas que tiene\_  
a su cargo. Desde luego, cabe hacer notar que uno de - los factores principales para el establecimiento de es-  
ta práctica indebida, consistente en que la Federación\_  
absorba cada vez más atribuciones, es precisamente que\_  
los Estados no tienen la menor preocupación por la pre-  
valencia de esta situación y menos ponen el menor em-  
peño por evitarla.

No negamos que en algunos casos haya sido de uti  
lidad la mencionada fracción, pero pensamos que la mis-  
ma resulta irrelevante, ya que el otorgamiento de un po  
der general para legislar sobre determinada materia im-  
plica indiscutiblemente la concesión de facultades par-  
ticulares necesarias para ejercer ese poder general.

Por lo tanto, no es necesario el establecimiento constitucional de las facultades implícitas, ya que de acuerdo con ellas la Federación podría basar en las mismas el absorber todas las facultades de las entidades.

2.- Problemas ocasionados por la coincidencia de facultades y posibles soluciones.- Establecer los límites de la potestad tributaria de los Estados, específicamente del de San Luis Potosí, podría parecer sencillo; sin embargo, en vista de que éstos no tienen campo exclusivo, como la Federación, para el establecimiento de contribuciones surge una serie de problemas de facto, debido a la coincidencia de facultades entre Federación, Estados y Municipios.

Para aliviar dichos problemas se han llevado a cabo tres Convenciones Nacionales Fiscales, en las que se han propuesto medidas que debían ser puestas en práctica.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal entre el Gobierno Federal y los Estados, de 28 de diciembre de 1953, reglamentaria de la fracción IX del artículo 73 Constitucional, que rige para el Estado de San Luis Potosí, también fué expedida con este objeto. Esta Ley dispone que se consideran como actos que establecen restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado:

I.- La expedición por los Estados de Leyes y Decretos que: establezcan o mantengan en vigor gravámenes tributarios que impliquen alcabalas o procedimientos al cabalatorios para su cobro; graven el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohíban o graven directa o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de mercancías de producción local, de otra entidad o extranjera; graven la circulación o el -

consumo de efectos nacionales o de extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas o garitas locales, que requiera inspección o registro - de bultos, o exija documentación que acompañe a la mercancía; 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 esta diferencia se establezca - respecto de la producción similar de la local, o entre - productos semejantes de distinta procedencia.

II.- El establecimiento de garitas u oficinas de inspección de bultos, en las que se 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 señaladas en las leyes locales.

Por medio de esta Ley de Coordinación y de los - Convenios de Coordinación entre el Gobierno Federal y - las Entidades Federativas, se han venido solucionando - los problemas relativos a la coincidencia de facultades, dejando los Estados invariablemente, facultades - que les corresponden, a cargo de la Federación, la que - destinará un porcentaje mínimo de los ingresos obtenidos para las participaciones a las entidades federativas.

Por ejemplo, tratándose del impuesto sobre ingresos mercantiles existe la coincidencia de facultades - que hace algún tiempo había venido ocasionando la doble o triple imposición de contribuciones, contraria a la - proporcionalidad y equidad que señala el artículo 31 - Constitucional, hasta que se celebraron Convenios de - Coordinación a fin de que fuera la Federación la que se encargara del cobro de este impuesto, otorgando partici

pación a los Estados, entre los que se encuentra el de San Luis Potosí, según puede deducirse del texto del artículo 357 Bis del Código Fiscal del Estado, que expresa que el impuesto sobre actos y operaciones mercantiles, industriales y de servicio será causado únicamente por los comerciantes e industriales, así como por los ejercicios lucrativos que no sean gravados por el impuesto federal, en virtud del Convenio celebrado entre la Federación y el Estado.

Pensamos que una solución más acertada que la antes apuntada, sería señalar a los Estados un campo de imposición exclusivo, entre los que deberían incluirse desde luego, los impuestos en material predial, ganadera y agrícola y de carácter mercantil, en razón de que es justo que el Estado perciba los ingresos derivados de las contribuciones impuestas sobre la propiedad de predios que se encuentran dentro de sus límites territoriales y porque las tres últimas actividades son sumamente importantes para la subsistencia de los habitantes del Estado y sobre todo, la mercantil proporcionaría grandes ingresos.

3.- Características principales de la potestad tributaria estatal.- Es interesante establecer el campo tributario correspondiente al Estado de San Luis Potosí, para lo cual señalaremos las características que debe observar.

Algunas de esas características están determinadas por el respeto a las garantías individuales, es decir, el Estado ejercitará legalmente la potestad tributaria, siempre y cuando no vulnere los derechos individuales consagrados en nuestra Ley Fundamental.

En efecto, no pueden considerarse constitucionales los impuestos destinados para el gasto público, que

sean proporcionales y equitativos, si éstos resultan tan onerosos o molestos que hagan imposible el ejercicio de la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5o. - Constitucional.

Por otro lado la potestad tributaria estatal también está sometida a cuestiones de competencia, porque - no hay que olvidar que no sólo las entidades locales gozan de potestad tributaria, sino también la Federación y los Municipios. La Constitución General de la República dispone lo relativo a dicha competencia.

B).- Características relacionadas con el campo de imposición exclusivo de la Federación. 1.- Interpretación del artículo 73 Constitucional, fracción XXIX. 2.- Análisis de los casos específicos. 3.- Competencia establecida en el artículo 131 Constitucional.

1.- Interpretación del artículo 73 Constitucional, fracción XXIX.- Dos son las posiciones principales: la - que sostiene que sólo pueden ser gravadas por la Federación las fuentes impositivas enumeradas en la fracción - XXIX del artículo 73, sin que ello signifique que está - impedida para gravar otras fuentes, en los términos de - la fracción VII del mismo precepto, en cuanto sea necesario para cubrir los gastos públicos.

Una segunda posición considera que la Federación sólo puede gravar las fuentes que enumera la fracción - XXIX; que esas fuentes rindan los recursos necesarios será cuestión de cuotas, tasas o tarifas, más o menos elevadas, pues pretender que la Federación establezca contribuciones sobre fuentes distintas, significaría violar el principio consignado en el artículo 124 de la Constitución.

Nosotros consideramos que la segunda de las tesis

expuestas es la correcta, ya que en efecto, el artículo 124 Constitucional establece que las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Sin embargo, la corriente más aceptada es la primera porque considera que las fuentes consignadas en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional pueden resultar insuficientes, caso en el cual, la Federación puede concurrir con los Estados, afectando otras fuentes, hasta obtener los recursos suficientes.

2.- Análisis de los casos específicos.- Las facultades federales exclusivas para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, nos parecen indiscutibles, por ser el comercio exterior de una gran importancia para el logro de un próspero desarrollo económico del país; de ahí que se justifique esta disposición constitucional, con base en que siendo la Federación el ente estatal más fuerte, resulta conveniente que regule todo lo relativo al comercio exterior.

El caso de competencia exclusiva impositiva consignado en el inciso b), de la fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución Federal, a nuestro parecer no está justificado, ya que su establecimiento priva a los Estados de una gran fuente de ingresos, al impedir que graven sus propios recursos.

Por lo que respecta a la competencia federal en materia de instituciones de crédito y sociedades de seguros, señalada en el apartado subsecuente, pensamos que tiene justificación, en virtud de que la Federación controla esas instituciones. Lo mismo se puede decir tratándose de los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, así como de las materias citadas en el inciso e).

3.- Competencia establecida en el artículo 131 - Constitucional.- El artículo 131 de nuestra Ley Fundamental dispone que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que transiten por territorio nacional; en tal virtud, el Estado de San Luis Potosí carece de potestad tributaria por lo que a este caso se refiere.

C).- Características que derivan de prohibición.- El artículo 117 de la Constitución General de la República, en sus fracciones IV, V, VI y IX, prohíbe a los Estados gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales; expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencia de impuestos o requisitos por razón de procedencia de las mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; y gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

En ninguno de los casos mencionados el Estado de San Luis Potosí podrá establecer los gravámenes prohibidos por el precepto que se comenta, y en caso de que así lo haga, las leyes dictadas podrán ser combatidas por medio del juicio de amparo.

D).- Interpretación del artículo 118 Constitucional, fracción I.- Del texto de dicho artículo se desprende que los Estados podrán, previa autorización del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje,-

o cualquiera otro de puertos, así como imponer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones.

Doctrinariamente han surgido dos principales interpretaciones del sentido de esta disposición. Una de ellas considera que este precepto ha caído en desuso, - en lo que se refiere a los impuestos y derechos de tonelaje y de puertos, y en lo relativo a impuestos de importación y exportación se encuentra en abierta contradicción con la fracción XXIX inciso primero del artículo 73 Constitucional, que señale facultades exclusivas al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, y con el primer párrafo del artículo 131, el cual dispone que "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se exporten o importen o que pasen de tránsito por el territorio nacional"; por consecuencia, si es facultad privativa, según este precepto, los Estados, ni aún con el consentimiento del Congreso de la Unión, pueden establecer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones.

La otra corriente sostiene que no hay tal contradicción, que el artículo 118 en su fracción I contiene simplemente una excepción a las reglas que encontramos consignadas en los artículos 73 fracción XXIX y 131. Sin embargo, reconoce que el día en que la Federación diera su consentimiento a los Estados para que impusieran contribuciones o derechos sobre materia aduanera, el grito de los afectados acudirían al juicio de garantías, - alegando contravención a lo dispuesto por los artículos 73 fracción XXIX y 131 de la Constitución, o sea, que - las fuentes relacionadas con el comercio exterior sólo pueden ser gravadas por la Federación y nunca por los Estados.

Considerando ambas corrientes, es de nuestro parecer que hay una clara contradicción entre los artículos 73 fracción XXIX y 131 con el 118 fracción I, ya que si se establece la facultad de gravar las importaciones y exportaciones, como exclusiva de la Federación, dicha facultad en ningún caso debe corresponder a los Estados y la circunstancia de que se disponga que podrán hacerlo con el consentimiento de la Federación, encierra un contrasentido, por lo que sería muy conveniente suprimir la disposición contenida en la fracción I del artículo 118 de la Constitución Federal, toda vez que no presta ninguna utilidad y si en cambio crea confusión.

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

=====

PRIMERA.- Consideramos conveniente la formulación de nuevas leyes en materia de contribuciones en el Estado de San Luis Potosí, a fin de lograr una adecuada regulación del campo, toda vez que las disposiciones existentes crean confusión en razón de lo siguiente:

a).- El Código Fiscal del Estado de San Luis Potosí contiene 79 reformas y adiciones, situación que origina que su manejo sea poco práctico, existiendo la posibilidad de que al tratar de aplicar determinadas disposiciones éstas se encuentren ya reformadas.

b).- Tanto la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal de 1974, como el Código Fiscal Estatal, regulan los elementos de las contribuciones, sin una adecuada sistematización, cayendo en contradicciones y omisiones, como son por ejemplo: respecto del impuesto sobre plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos, el Código Fiscal y la Ley de Ingresos consignan tarifas distintas para la determinación del impuesto a pagar; o la situación de que ninguno de los dos Ordenamientos invocados establece lugar y época de pago del impuesto sobre recursos naturales, ni las sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

c).- En la Ley del Impuesto sobre Alcoholes y Bebidas Alcohólicas, publicada el 31 de diciembre de 1964, se regulan dos impuestos que no fueron consignados en la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio de 1974 que son: del expendio de bebidas alcohólicas y del porteo.

SEGUNDA.- Las exenciones concedidas por el Esta-

do de San Luis Potosí no pueden ser anticonstitucionales si interpretamos el artículo 28 Constitucional en congruencia con los artículos 31 fracción IV, 65 fracción II, 73 fracción VII y 74 fracción IV de la Constitución Federal y 80. Fracción IV y 34 fracción IV de la Constitución Local, en lugar de tomar en cuenta solamente el sentido gramatical del precepto citado en primer término, ya que cuando el legislador prohibió las exenciones quiso referirse sólo a las que se concedieran sin causa justificada y no así, a las necesarias por razones de interés general.

Todas las exenciones establecidas en el Estado de San Luis Potosí se encuentran justificadas por razones de política socio-económica, tendiente al mejoramiento general de los ciudadanos.

TERCERA.- Consideramos que las contribuciones llamadas "Derechos de Cooperación por Ejecución de Obras Públicas" en las leyes fiscales de San Luis Potosí, no pertenecen a la especie "derechos" sino a las contribuciones especiales, toda vez que las cantidades erogadas por el beneficio recibido lo son una vez concluida la obra y no antes, además que el beneficio aportado por la obra ejecutada no es el mismo en todos los casos. Ahora bien, dicha circunstancia es de importancia, ya que por ser tratada como derecho, resulta injusto el método de determinación de los créditos correspondientes, pues los causantes deberán pagar un porcentaje determinado en relación con el valor y extensión de sus predios, siendo equitativo que los causantes cubran las cantidades correspondientes en razón del beneficio recibido, por medio de la cuota de derrama y sólo en este último caso serían proporcionales.

CUARTA.- Afirmamos la constitucionalidad de las sanciones fiscales en el Estado de San Luis Potosí, por

constituir medios necesarios para la plena eficacia de - las disposiciones constitucionales que facultan al Congreso Local a establecer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, así como las que facultan al Ejecutivo del Estado a promulgar y ejecutar las leyes que - expida el Congreso, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

QUINTA.- La Ley de Egresos de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal de 1974 no debe contener disposiciones de carácter general y abstracto, dado el carácter de documento contable del presupuesto y en razón de la - circunstancia de que debe ser aprobado anualmente. Resulta conveniente que dicho documento consigne únicamente - las partidas que han de cubrir los gastos públicos, - creando una Ley Orgánica del Presupuesto para la aplicación y ejecución del mismo.

SEXTA.- La Ley de Egresos de San Luis Potosí para el año de 1974 es la vigente para este año y toda erogación que el Estado efectúe debe hacerse con apoyo en - la misma, en virtud de que lá ley para el año de 1975 - aún no ha sido publicada (principios del mes de julio - del presente año), a pesar de haberse citado como suplemento al Periódico Oficial del Estado con fecha 2 de enero del mismo año.

SEPTIMA.- Es de nuestra opinión que el artículo 13 de la Ley de Egresos del Estado de San Luis Potosí para el ejercicio de 1974, que establece que las erogaciones que el Estado efectúe deberán apoyarse en ley o en - un acuerdo del Ejecutivo, es anticonstitucional, por contrariar lo dispuesto por los artículos 31 fracción IV de la Constitución Federal y 8o. fracción IV y 96 de la - Constitución Local, en el sentido de que no se hará pago alguno que no esté expresamente ordenado por la ley. En tal virtud, dicha disposición debe ser derogada.

OCTAVA.- El ejercicio de las facultades implícitas contenidas en la fracción XXXI del artículo 73 de la Constitución General de la República ha originado que la Federación absorba cada vez más atribuciones, restringiendo el campo de competencia de los Estados, por esto sería conveniente el establecimiento constitucional de un campo tributario estatal exclusivo, dentro del que pensamos deberían incluirse los impuestos de carácter predial, mercantil, agrícola y ganadero, en virtud de que es de justicia que el Estado perciba los ingresos por las contribuciones impuestas sobre los predios que se encuentran dentro de sus límites territoriales y porque las tres últimas materias proporcionarían grandes ingresos, en razón de que dichas actividades son primarias para la subsistencia de los habitantes del Estado.

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

Ahumada, Guillermo.- Tratado de Finanzas Públicas.- Volúmenes I y II.- Plus Ultra.- Buenos Aires, 1969.

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación.- Imprenta Murguía, S.A.- México, 1965.

Bielsa, Rafael.- Derecho Administrativo.- Tomo IV. Quinta Edición.- Buenos Aires, 1956.

Bielsa, Rafael.- Compendio de Derecho Público.- Tomo III.- Buenos Aires, 1952.

Briseño Sierra, Humberto.- Derecho Procesal Fiscal. Antigua Librería Robredo.- México, 1964.

De la Garza, Sergio Francisco.- Derecho Financiero. Volúmenes I y II.- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.- México, 1965.

Einaudi, Luigi.- Principios de Hacienda Pública. - Traducción de la Segunda Edición Italiana (1940) por Jaime Algara y Miguel Paredes.- Aguilar.- Madrid, 1955.

Fasiani, Mauro.- Principios de Ciencia de la Hacienda.- Versión española de Gabriel de Usera.- Aguilar.- Madrid, 1962.

Flores Zavala, Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1971.

Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1958.

Fenech, Miguel.- Principios de Derecho Procesal Tributario.- Librería Bosch.- Barcelona, 1949.

Garza, Servando J.- Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano.- Editorial Cultura, T.G., S.A.- México, 1949.

Giannini, A.D.- Instituciones de Derecho Tributario.- Editorial de Derecho Financiero.- Madrid, 1957.

Giuliani Fonrouge, Carlos M.- Derecho Financiero.- Volúmenes I y II.- 2a. Edición.- Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1970.

Griziotti, Benvenuto.- Principios de Ciencia de las Finanzas.- Boque Depalma Editor.- 6a. Edición.- Buenos Aires, 1959.

Hamilton, Madison y Jay.- El Federalista.- Versión Española y Prólogo de Gustavo R. Velasco.- Fondo de Cultura Económica.- México, 1943.

Hansen, Alvin H.- Política Fiscal y Ciclo económico.- Versión española de Rafael Hernández Maza y Cristóbal Lara.- Fondo de Cultura Económica.- México, 1963.

Jarach, Dino.- Curso Superior de Derecho Tributario.- Liceo Profesional Cima.- Buenos Aires, 1957.

Lomeli Cerezo, Margarita.- El Poder Sancionador de la Administración Pública en Materia Fiscal.- Compañía Editorial Continental, S.A.- México, 1961.

Margain Manantou, Emilio.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.- Segunda Edición.- Universidad Autónoma de San Luis Potosí.- México, 1969.

Margain Manautou, Emilio.- La Constitución y algunos aspectos del Derecho Tributario Mexicano.- Universidad Autónoma de San Luis Potosí.- México, 1967.

Margain Manautou, Emilio.- Curso de Derecho Tributario.- García Cayetano.- Sustentado por el Licenciado Emilio Margain Manautou.- Universidad Autónoma de San Luis Potosí.- San Luis Potosí, 1965.

Martínez López, Luis.- Ensayo de Derecho Fiscal Mexicano.- México, 1953.

Taylor, Philip E.- Economía de la Hacienda Pública.- Traducción del inglés por María Teresa Fuentes Quintana y José María Lozano Irujo.- Aguilar, Madrid, 1960.

Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1966.

Vallarta, Ignacio L.- Estudio sobre la Constitucionalidad de la Facultad Económico-coactiva.- Imprenta de Hospicio.- México, 1885.

## LEGISLACION CONSULTADA

Constitución General de la República.

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

Código Fiscal de la Federación.

Código Fiscal del Estado de San Luis Potosí.

Ley de Ingresos del Estado de San Luis Potosí para -  
el ejercicio de 1974.

Ley de Egresos del Estado de San Luis Potosí para el -  
ejercicio de 1974.

Ley Orgánica de la Tesorería General del Estado de San  
Luis Potosí.

Ley Orgánica de la Contaduría de Glosa del Estado de -  
San Luis Potosí.