

90
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ARAGON"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LA CONCURRENCIA IMPOSITIVA EN MEXICO

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a :

FELIPE CRUZ RODRIGUEZ

SAN JUAN DE ARAGON

EDO. DE MEX., 1994



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 está 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.

DEDICATORIAS

I N M E M O R I A M

De mi señora madre JULIA RODRIGUEZ VAZQUEZ, como cumplimiento a sus deseos de que me superara a través del estudio que siempre me proporcionó.

EN AGRADECIMIENTO

A mi señor padre PABLO CRUZ GARCIA por su preocupación y esfuerzo para que pudiera llegar a éste feliz término.

A LA U. N. A. M.

Por haberme acogido como uno de sus alumnos, a quien tanto debo y espero contribuir con ella de alguna forma.

A MIS MAESTROS

Que contribuyeron a formar en mi los cimientos de la educación y poder lograr el nivel académico de la Licenciatura.

A MI HIJA JULIA XOCHITL

Para que en el momento adecuado decida y elija por si misma su profesión, aunque desde este momento le propongo que se haga ABOGADO.

I N D I C E

PAGINA

INTRODUCCION -----	1
--------------------	---

CAPITULO PRIMERO

EL FEDERALISMO

1.- Su origen -----	11
2.- El federalismo mexicano -----	19
3.- El federalismo que contempla nuestra Carta Magna vigente-----	26

CAPITULO SEGUNDO

FUNDAMENTOS LEGALES DE LAS CONTRIBUCIONES

1.- CONSTITUCIONALES

1.1. Fracción IV del artículo 31 Constitucional -----	38
1.2. El artículo 73 Constitucional -----	42

2.- ORDINARIOS

2.1. Ley de Ingresos de la Federación -----	43
2.2.1 Artículo 10. del Código Fiscal de la Federación -----	51
2.2.2 Artículo 9 del Código Fiscal de la Federación -----	56

CAPITULO TERCERO

EL SISTEMA DE LA CONCURRENCIA IMPOSITIVA EN MEXICO

1.- Facultades de la Federación en materia tributaria -----	69
2.- Facultades tributarias de las Legislaturas Locales -----	84
3.- La Hacienda Municipal -----	89
4.- El Centralismo Fiscal Mexicano -----	91
5.- Fuentes tributarias con multiplicidad impositiva -----	93
6.- Solución a la Concurrencia Impositiva en México -----	94
Conclusiones -----	96
Bibliografía -----	99

INTRODUCCION

En el presente trabajo se aborda el problema de la Concurrencia Impositiva en México, el cual se origina en el Federalismo o modelo del Estado Federal Mexicano que consagra la Constitución vigente.

Para poder entender cuales fueron las causas que dieron lugar a la Concurrencia Impositiva en México, así como conocer en que consiste y la posible solución acompañada de una propuesta para erradicar completamente éste problema.

Se hace un estudio del Gobierno Federal en México así como las causas y condiciones en que surge, para ésto se atiende el punto de vista de diversos autores en relación a éste tema, sobre el que destaca discrepancias muy interesantes en cuanto a la aparición del Federalismo en México.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela, expresamente afirma " que dentro de las innovaciones políticas de España, se plasma en la Constitución de Cádiz de 1812, una Institución Política como fué la Diputación provisional, que puede conceptuarse como el germen del Federalismo en México ", (cabe hacer la aclaración - que ésta Constitución de Cádiz se aplicó en México hasta la aparición de la Carta Magna de 1824), lo cual significa que el Federalismo en México tiene su origen en la Constitución de Cádiz y no así en la Constitución Norteamericana, porque al implantarse formalmente en la Constitución de Octubre 3 de 1824, no fué en un Estado antes unitario como lo afirman los autores: Felipe Tena Ramírez en su obra de Derecho Constitucional Mexicano, Flores Gómez - Carbajal en su obra Manual de Derecho Constitucional, entre otros

sino que ya existían varios Estados con Independencia y Soberanía propia, cuyos territorios son colindantes y para tener fuerzas de ciden unirse.

Este sistema de Gobierno tiene como características es cenciales: El Bicamarismo: la de Diputados integrada de propor-- ción a los habitantes del País, en la actualidad la forman qui- nientos Diputados y la de Senadores de dos por cada Estado inte grante de la Federación el conjunto de éstas dos Cámaras es lo - que conocemos como el Congreso de la Unión, titular del Poder Le gislativo.

El Ejecutivo se encuentra representado por un solo indi viduo que se denomina Presidente de la República, según lo mani fiesta expresamente la Constitución, dotado de poderes ilimitados sobre todo en materia de impuestos como se vera a lo largo de es te trabajo con lo que se da en México el problema del Centralis mo Fiscal Mexicano técnicamente llamado Concurrencia Impositiva.

En el Capítulo Segundo se hace un estudio de las facul tades contributivas del Estado, las cuales se clasifican en Cons titucionales y Ordinarias, además de un análisis histórico desde la Constitución de Cádiz de 1812 y de derecho comparado entre la citada Constitución y la Carta Magna vigente, así como una refe rencia no únicamente a los impuestos, sino también a los produc tos, derechos, aprovechamientos e impuestos extraordinarios y en general a las distintas formas de contribuciones establecidas en el Sistema Fiscal Federal.

El Capítulo Tercero y último de este trabajo se denomina

Sistema de la concurrencia Impositiva en México, entendiendo por sistema el conjunto ordenado de reglas que contribuyen a un fin, es decir, que este sistema es el régimen político-social que este País ha adoptado a través de su Carta Magna, documento fundamental del Gobierno Federal, del cual ya se ha hablado; para una mayor comprensión del problema central de este trabajo se analiza el origen, ubicación y vigencia del Estado de Derecho Federal que impera en el País. Por lo que respecta a la palabra Concurrencia se entiende como el encuentro de dos competencias, una federal y otra local, en el ámbito de sus atribuciones relacionadas y encontradas entre sí, propiciando precisamente que concurren a gravar una misma fuente dos o más veces, en virtud de las facultades concedidas al congreso en su artículo 73 Fracción VII de la Constitución: "El Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto". Facultad esta ilimitada, inmediatamente después en la fracción XXIX del mismo artículo establece: "1o.- Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, 4o.- sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación y 5o. Especiales sobre: A).- Energía Eléctrica; B).- Producción y consumo de tabacos labrados; C).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo; D).- Cerillos y fósforos; E).- Aguamiel y productos de fermentación; F).- Explotación forestal y G).- Producción y consumo de cerveza.

la facultad ilimitada es restringida en cuanto a las materias que la Federación debe gravar únicamente de manera expresa y limitativa.

Posteriormente el artículo 124 de la Constitución Federal establece: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios Federales se entienden reservadas a los Estados", con lo cual a los Estados miembros de la Federación, se les otorga en materia de impuestos facultades ilimitadas, aunque antes ya tenían una limitativa en ciertas materias, ya que no pueden legislar en algunas materias, expresamente reservadas a la Federación, quien también tiene además una facultad Constitucional ilimitada en materia de Impuestos Fracción VII del numeral 73.

Es aquí donde surge el problema central de nuestro trabajo bajo la Concurrencia Impositiva, en virtud de que la Carta Magna no lleva a cabo una separación limitativa de facultades en materia de Impuestos, ya que es contradictoria en esta rama como se expone en éste trabajo, para mayor abundamiento de este mismo capítulo se estudian las facultades de la Federación en materia de Impuestos, las facultades de los Estados en relación con la misma materia, la Hacienda Municipal de éstos tres entes que el Sistema Federal tiene como forma de Gobierno, el mas pobre y sin facultades en materia de Impuestos es el Municipio, ya que su Hacienda Pública depende de lo que la Legislatura Local legisle en su favor unica y exclusivamente, también se estudia como problema social dependiente del sistema de gobierno actual el Centralismo-

Fiscal Mexicano, ejemplos prácticos de la concurrencia Impositiva en México y por último una propuesta como posible solución a este problema nacional plasmado en la constitución federal,

Se intitula facultades de la Federación en materia tributaria : En esta parte se analiza la influencia del sistema de gobierno Federal que propicia la Concurrencia impositiva nacional ademas del empobrecimiento de las entidades federativas y la vida paupérrima de los Municipios, como consecuencia de las facultades ilimitadas de la Federación ya que además hace posible un régimen de Gobierno Presidencialista de quien dependen todas las autoridades federales, como con la Ley de administración Pública Federal a traves de la cual ha creado los organos que efectúan la actividad financiera federal.

Dentro del estudio de las facultades federales, se analizan las facultades del poder ejecutivo que son muy abundantes, las del poder legislativo como lo es el Congreso de la Unión al cual el artículo 73 fracción VII constitucional le otorga facultades ilimitadas, en el sentido de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Así mismo se analiza el presupuesto de Egresos de la Federación, así como la Ley de Ingresos de la Federación, documentos de vital importancia en el desarrollo financiero del País, se estudia también como las facultades del congreso de la Unión, o sea, la creación de las Leyes, no tienen eficacia mientras el Poder Ejecutivo, Presidente de la República no las promulgue y ejecute, además de que materialmente él las elabora y solo el congreso

so de la Unión lleva a cabo el procedimiento formal de elabora---
ción de Leyes o Decretos que le impone el artículo 72 constitu--
cional.

Facultades Tributarias de las Legislaturas Locales, es-
te inciso se fundamenta constitucionalmente en lo que establece -
el numeral 124 que les otorga por exclusión a las Entidades Fede-
rativas , facultades que no sean concedidas a la Federación.

Igualmente la ultima parte del numeral 73 de la Carta -
Magna otorga expresamente a las Legislaturas de los Estados la fa
cultad de fijar el porcentaje correspondiente a los Municipios en
sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Se señala como el artículo 115 Fracción II les concede-
a las legislaturas locales la facultad de indicar las contribucio
nes para la formación de la Hacienda de los Municipios, les orde-
na expresamente que dichas contribuciones serán suficientes para-
las necesidades Municipales.

Además de las facultades señaladas se exponen las si---
guientes: Decretar la Ley de Ingresos, Presupuesto de egresos, --
Ley de Hacienda del Estado, Ley de Ingresos de los Municipios, Cód
igo Fiscal Municipal, etc.

Lo cual significa que en el sistema de Gobierno Federal
Mexicano, la Federación tiene facultades tributarias ilimitadas -
como ya se asentó, concediendo a las Entidades Federativas, facul
tades muy restringidas en éste ámbito, y es a traves de éste some
ro estudio como se puede entender que éste sistema de gobierno so
lo condece facultades de legislar en materia de impuestos a dos -

entes jurídicos: La Federación y los Estados, porque estos últimos tienen que legislar para sus Municipios a quienes se les ha vedado ese derecho.

La Hacienda Municipal, en este inciso se estudia como es considerado el Municipio y así se nota que la constitución lo define desde el punto de vista jurídico-geográfico al establecer que sera: la base de la división territorial, además de ser una organización política y administrativa, tiene el derecho de cobrar impuestos (sujeto activo) pero limitados a lo que determine la Legislatura Estatal, porque carece de facultades para dictar Leyes o Decretos.

Al Municipio en México, le asiste el derecho de administrar libremente su Hacienda, como se puede apreciar, el Municipio Mexicano es del Sistema de Gobierno Federal el más pobre, ya que no se lleva a cabo lo estipulado en nuestra Carta Magna.

También se presenta el tema denominado "El Centralismo-Fiscal Mexicano", aspecto que se expone con toda veracidad, ya que surge el estudio de los temas tratados con antelación, y se demuestra como la Federación capta la mayor parte de los ingresos en nuestro País, dejando en condiciones económicas no suficientes para satisfacer los bienes y servicios de las Entidades Federativas y más aún a los Municipios, ya que en lugar de hacer efectiva una verdadera descentralización económica a nivel nacional, solo se lleva a cabo convenientemente para la Federación una división geográfica y política incrementando su poder, por lo que se califica como Centralismo Fiscal Mexicano este problema nacional, ya

que el sistema federal lo maneja un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Posteriormente se realiza un estudio de la forma en que las autoridades fiscales han tratado de resolver el problema de la Concurrencia Impositiva en México, para esto se habla de la -- Coordinación Fiscal, dentro del cual se exponen los puntos principales de la Ley de coordinación Fiscal entre la Federación y los estados de Diciembre 30 de 1953, a través de esta Ley se propone una distribución equitativa de los ingresos de la Economía Pública entre los tres sujetos activos del Crédito Fiscal en el País:-- Federación, Estados y Municipios, con posterioridad, el 10 de enero de 1979 nace la Ley de coordinación fiscal, en la que se reconoce el problema nacional de la Concurrencia Impositiva, esta Ley se aplica a través de acuerdos que suscriben cada uno de los Estados con la Federación por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, absteniéndose estos de gravar fuentes ya gravadas por la Federación, a cambio de una participación económica.

Así mismo, se estudia la forma en que estas participaciones son distribuidas de acuerdo al porcentaje legal y se realizan ejemplos prácticos para poder apreciar la realidad financiera de estos entes, la propia Ley estudiada trata de justificar sin lograrlo, porque la Federación no puede ayudar aún más a los Municipios según lo establece el numeral 115 de la Carta Magna.

Por último, respecto al problema de la soberanía que se suscita con esta Ley, debido a que la restringe como consecuencia de la Dependencia Económica de las entidades Federativas, ----

respecto de la Federación aunado a sus facultades tributarias ilimitadas.

Se hace un estudio para exponer lo relacionado al tema totalmente práctico, ya que en este inciso se estudian casos concretos y específicamente determinados, con fundamento en nuestras Leyes impositivas o de carácter fiscal, de los casos en que se -- lleva a cabo la concurrencia Impositiva en México, aspectos que -- sirven de prueba plena para la demostración del objetivo de estudio y que para mayor entendimiento se intitularía "Fuentes Tributarias con Multiplicidad Impositiva".

Las cuales nacen debido a las facultades ilimitadas que la Carta Magna otorga a la Federación en materia de impuestos y a la vez se contradice al otorgar también facultades ilimitadas a -- las legislaturas de los Estados, sin llevar a cabo una limitación enunciativa y formal de todas y cada una de las facultades tanto de la Federación como de las Legislaturas de los Estados en materia de impuestos con el fin de que no exista la concurrencia Impositiva en el País que tantos problemas ha causado y seguirá propiando si no se legisla en este sentido para evitar futuros problemas y la existencia de este problema social.

Se propone una solución a la Concurrencia Impositiva en nuestro País como resultado de este trabajo y análisis de los problemas existentes, así como su fundamento a través del sistema federal, el cual también se estudia en el derecho comparado con la Constitución de Cádiz, Ley de España que llegó a aplicarse en el País con gran influencia, La multiplicidad impositiva se ubica --

precisamente y con mayor claridad en el Régimen Presidencialista que gobierna, por sus facultades ilimitadas que la Constitución - le otorga al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por ser el quien elabora y abroga leyes a satisfacción propia, ya que el Congreso se encuentra bajo su poder político que representa.

CAPITULO PRIMERO

EL FEDERALISMO

1.- SU ORIGEN.- Para conocer el origen del Federalismo - en primer término es menester, dar un concepto de su naturaleza - etimológica y jurídica, etimológicamente la palabra federación implica alianza o pacto de unión y proviene del vocablo latino Foedus Foederarse equivale pues, a unir, a ligar o a componer (1). - Por lo que respecta a su naturaleza jurídica se toma como base estrictamente el Derecho Constitucional, para conceptuarlo dentro de las formas de gobierno, lo cual por lógica una forma de gobierno - debe tener vida dentro de un Estado. ¿ Que es Estado ?. De acuerdo con el Maestro Francisco Porrúa: "Estado es una sociedad humana, - asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes". (2)

(1) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Sexta Edición. Editorial Porrúa, México, D. F. 1980. Pág. 198.

(2) Porrúa, Pérez Ignacio. Teoría del Estado. Novena Edición. - Editorial Porrúa, México, D.F. 1976. Pág. 190.

Por otra parte, el maestro Burgoa dice que el Gobierno: "es el conjunto de organos del Estado que ejercen las funciones - en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal - pertenece, y su dinamica se revela en las propias funciones que - se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad" (3), de - los conceptos expuestos se deduce que son imprescindibles el Esta - do del Gobierno, ya que uno no puede existir sin el otro.

Una vez determinado el Federalismo etimológicamente y - los conceptos que de Estado se ha visto, se pueden conjugar ambos - conceptos para obtener el Estado Federal y así poder definir jurí - dicamente el Federalismo. El Estado Federal definido por Hauriou - dice que es la "Asociación de Estados que tienen entre sí relacio - nes de derecho interno, es decir de Derecho Constitucional y me - diante la cual un super Estado se superpone a los Estados Asocia - dos" (4). Es pertinente hacer notar la diferencia que existe en - tre la federación y una confederación, la primera nace a través - de una constitución y la segunda por medio de un tratado, en o - tras palabras, para que nazca una Federación, se entiende que -- existen varios Estados con independencia y soberanía propia, cu - yos territorios geográficamente son colindantes y para tener -- fuerza deciden unirse con el fin de formar un frente común. Cada uno nombrando representantes por cada Estado de la Unión, formán - dose así un congreso constituyente quien va a crear la Constitu -

(3) Op. Cit. Pág. 385.

(4) Hauriou, André, Derecho Constitucional e Instituciones Po - líticas, Ediciones Ariel, traducción al español de la Edición Cua - rénta. Barcelona, España. 1971. Pág. 177.

ción Política a través de la cual se gobernarán, siendo ésta el documento base para la reestructuración de los Estados, una vez unidos por dicha Constitución es como surge el Estado Federal.

La Confederación está formada por Estados autónomos y soberanos cuyo fin es ejercer en común la voluntad propia de cada uno de los Estados, tampoco tiene personalidad internacional como la Federación y una vez que se ha cumplido con el tratado, cada Estado confederado puede retirarse teóricamente de la Confederación. En cambio, un Estado miembro de una Federación carece de tal libertad.

La idea del federalismo surge en Norteamérica, el cual ha sido desde entonces el modelo del Sistema federal. Las Trece Colonias Inglesas establecidas en lo que hoy se conoce como Estados Unidos de Norteamérica en un principio tenían la suficiente libertad para gobernarse a sí mismas cada una, dependiendo de la Corona Inglesa y con participación representativa en la misma. -- Las Trece Colonias Inglesas en su mayoría eran completamente diferentes en lo religioso, económico, etnográfico y geográfico, además se podía hacer una división de las del norte que eran comerciantes, con las del sur que se dedicaban predominantemente a la agricultura. A pesar de esto, en la guerra contra los franceses de Canadá presentaron un frente común resultando victoriosos sobre todo las colonias del norte, esta guerra es el antecedente inmediato del objetivo de estudio, ya que para sostener el combate, fue necesario que la Corona Inglesa tuviera egresos muy superiores a las contribuciones que les correspondía pagar a las -----

Colonias, por lo que una vez determinado el conflicto del cual resultaron victoriosos, la Corona Inglesa se vio en la necesidad de recuperar a través de impuestos lo que habían gastado, y pensando que estas cargas impositivas serían gravosas si solo las aplicaba a los ingleses, por lo que decidió que sus colonias de América -- también soportaran dicho gravamen y es así como lleva a cabo las reformas fiscales talos como STMP ACT, que exigía el uso del papel timbrado en América para todos los documentos que no fueran - cartas: periódicos, almanaques, naipes, etc., entre otras, pero - esta medida fiscal fué la principal causa del descontento ya que los colonos se opusieron a los nuevos impuestos argumentando con mucha razón que no deberían ser gravados más que por tasas que - ellos mismos hubiesen consentido previamente.

Por lo que a iniciativa de Massachusetts se llevó a cabo un Congreso en Nueva York al que asistieron representantes de nueve Colonias en Octubre de 1765, quienes redactaron una Declaración de Derechos, a la cual el parlamento inglés en la DECLARATORY ACT de 18 de Marzo de 1766 ratifica su postura de que le asiste el derecho absoluto de votar leyes y especialmente las fiscales aplicables a las Colonias de América, un año mas tarde se crean los derechos de aduana y surgen varios incidentes que provocan aún mas a los Colonos, la corona inglesa crea las "Cinco Leyes Intolerables" en abril de 1774 y finalmente en 1775 comienza la guerra con la Batalla de Lexington, cerca de Boston, este conflicto duro seis años hasta la toma de Yorktown en Octubre de - 1781.

La declaración de independencia de 4 de Julio de 1776 - fué redactada por Jefferson y votada por el Congreso Continental (organismo de unión al que el conjunto de colonos rebeldes había-encargado la Dirección de Guerra). Después de la liberación de -- los Estados, éstos ya eran independientes, pero sin lazos comerciales, ni intelectuales; el congreso existente no es obedecido - por los Estados, se hacía necesario una ratificación para ser vá lido. Es así como nace el TRATADO DE CONFEDERACION, el 14 de No--viembre de 1777, que había de durar hasta la promulgación de la - Constitución Federal el primero de enero de 1789, con la cual se--inicia el Federalismo, los puntos principales de la Confederación son los siguientes:

a).- El tratado establece el principio de la soberanía y la igualdad de los Estados;

b).- Los constituye en "Liga de Amistad". Los trece Estados declaran su voluntad de prestarse socorro en caso de inva--sión pero el ejército común es embrionario, se compone únicamente de fuerzas locales y las mismas fabricaciones bélicas siguen siendo cuestión propia de los Estados;

c).- El único organo común es un Congreso, es decir una asamblea de diplomados en la que cada Estado está representado -- por una delegación de dos a siete miembros, pero no dispone, como tal delegación, más que un solo voto, cualquiera que sea ---- el número de sus componentes;

d).- La circulación de ciudadanos de un Estado a otro - es libre pero cada Estado puede reglamentarla como quiera;

e).- La representación diplomática ante otras potencias

queda en principio, reservada a la confederación. Sin embargo, -- los Estados particulares pueden enviar o recibir embajadores con autorización del Congreso;

f).- Las finanzas confederadas son extremadamente rudimentarias; no se alimentan de imposiciones a cargo de los individuos, sino de contribuciones ingresadas por los Estados y basadas sobre el valor de las tierras que componen cada territorio (5)".

Como se puede observar, en el tratado de Confederación se sigue reconociendo la independencia de los Estados, los representantes diplomáticos los puede enviar o recibir cada Estado con autorización del congreso, por lo que respecta a los ingresos de la confederación, éstos no se perciben "per capita", sino en proporción a la extensión territorial de cada Estado confederado, lo que hacía suficientes las fuentes financieras del Congreso, éste no tiene autoridad porque no dispone de dinero, otra causa débil de la Confederación consistió en que no contaba con un órgano ejecutivo, pero a pesar de estas desventajas, la Confederación pudo sobrevivir a lo largo de diez años y habría de ser una más de las causas que dieran a luz la nueva forma de Gobierno a consecuencia de las circunstancias imperantes de la época, esta forma de gobierno es el Federalismo.

La convención constitucional, que tenía poder únicamente para la modificación de la Convención de 1777, es decir, del Tratado de Confederación del que ya se ha hablado, se reunió el 14 de Mayo de 1787, fué presidida por Jorge Washington y a pesar

(5) *Ibid.* Págs. 421-422.

de que a ella asistieron grandes juristas, rectores de universidades y profesores de derecho, esta obra se llevó a cabo por el sentido común y por una clara visión de la realidad, esto se puede afirmar de acuerdo con el maestro Felipe Tena Ramírez, al tomar las palabras de un miembro de la convención "La experiencia debe ser nuestra única guía; el raciocinio podría desviarnos" (6), una vez instaurada la convención se dispusiera a presentar sus planes, el primero de ellos fue el llamado Plan de Virginia, en el que se proponía la creación de un poder nacional en tres ramas, en la que la Legislatura estaría dividida en dos cuerpos, designados sus miembros proporcionalmente a la población y con facultades para legislar en todo lo que quedara fuera de la competencia de los Estados, se proponía el juramento de oficio, la no aceptación de las leyes contrarias a las federales y la coacción sobre los Estados remisos, este plan fue presentado por los Estados de gran extensión territorial y demográfica.

En contraposición al plan anterior, aparece el de los Estados pequeños, llamado Plan de New Jersey, el cual adopta el sistema de la cámara única, con representación igual para todos los Estados y se establecía la coacción armada para imponer el Derecho federal, con este plan se estipula la supremacía del Derecho Federal establecido por la Constitución, la nulidad de las leyes de los Estados que se opusieron a la competencia de los tribunales para declarar dicha nulidad.

(6) Tena Ramírez Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Decimo cuarta edición, México, D. F., 1979. Pág. 114.

Al no ser aceptado ninguno de los dos planes, se nombró una comisión integrada por un representante por cada Estado, resultando el elemento característico del sistema federal; el bicameralismo.

El tercer plan conocido por transacción de Connecticut, acogió la representación proporcional al número de habitantes a la que incubiría como materia exclusiva la financiera y la otra cámara con voto igual para cada Estado, el Senado. En la revisión de la Constitución tendrían que intervenir, además del Congreso, las legislaturas locales de los Estados o convenciones de los mismos.

Es así como surge un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados haciendo a un lado, a la autoridad de éstos; pero al mismo tiempo conservan su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al Gobierno Nacional por la Constitución.

Una vez aprobado por todos los Estados, sus delegados procedieron a firmar el proyecto de la Constitución Federal y no la ratificación del Tratado de confederación, el cual había sido el objetivo de la convención. El 17 de septiembre de 1787, fué ratificada por los Estados durante 1788 y entró en vigor el primero de enero de 1789, fecha que consideramos como el nacimiento de la nueva forma de gobierno, conocida como el Federalismo o Federación, auténtica y original de los Estados Unidos de América, por lo que crean una circunscripción territorial que, cedida por los Estados de Maryland y Virginia, sirviera de asiento a los Poderes

Federales. A partir de 1800 se creó alrededor del Río Potomac, la sede de los poderes federales, al que se le dio el nombre de Distrito de Columbia, dentro de cuyo perímetro se eligió la Ciudad de Washington como capital federal.

El federalismo o federación es definida como "La unión de los Estados libres y soberanos en su régimen interior que forman un nuevo ente dotado de poderes y facultades superiores, llamado Estado Federal" (7), cuyas notas esenciales son las siguientes:

a).- Los Estados particulares tienen cada uno su constitución, tienen la libertad de redactarla como lo deseen, con tal de que no se oponga a la federal.

b).- Su Bicamerismo; una cámara es nombrada directamente por el pueblo al cual representa, llamada de Diputados y la de Senadores que representa a cada uno de los Estados.

c).- Los problemas que surgan entre los Estados o entre estos y la Federación, serán resueltos únicamente por la Vía Judicial y no así por la Vía Diplomática, ni administrativa, por tratarse de Derecho Público interno.

2.- EL FEDERALISMO MEXICANO.- Al estudiar este sistema de gobierno del País, se encuentra que existen discrepancias entre los autores de Derecho Constitucional, en cuanto al surgimiento del Federalismo Mexicano. Así se tiene que, el maestro Felipe Tená Ramírez en su obra Derecho Constitucional Mexicano, al res--

(7) Flores Gómez Carbajal. Manual de Derecho Constitucional.

pecto dice "Consideramos por nuestra parte que se el Federalismo-sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar - poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados -- originalmente unitarios, como México. El sistema federal ha llega-- do a ser por tanto, una mera técnica Constitucional, cuya conve-- niencia y eficacia para cada País no se miden conforme a las necu-- sidades de Norteamérica, sino de acuerdo con las del País que los hace suyo" (8). En el mismo sentido Flores Gómez Carbajal en su - obra dice que "El Estado Federal puede surgir como resultante de una vinculación jurídico política de Estados que hasta ese momen-- to eran independientes, como el caso de los Estados Unidos Mexica-- nos, o bien, puede aparecer como resultante de una nueva estructu-- ra constitucional de un Estado que era hasta entonces unitario o centralista, como sucedió en México" (9.) por su parte el maes-- tro Ignacio Burgoa Orihuela, hace referencia en su obra Derecho - Constitucional, a lo que argumento Fray Servando Teresa de Mier - con respecto al Acta Constitutiva de la Federación Mexicana" La - prosperidad de esta República vecina (los Estados Unidos) ha sido y esta siendo, el disparador de nuestras Américas, porque no se - ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos- y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independientes unos

(8) Op. Cit. Pág. 116

(9) Op. Cit. Pág. 172.

de otros, y se federaron para unirse contra la opresión de Inglaterra: Federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraer nos los males que ellos procuran remediar con esa federación (10)

Al examinar las opiniones emitidas por los tres autores a que se ha hecho referencia, se desprende en primer lugar que - consideran la implantación de la forma de Gobierno Federal en México, como la de un Estado antes Unitario, es decir, centralista, sin que hayan existido Estados libres y soberanos; coinciden además en que es una copia fiel del modelo de Norteamérica y por último sitúan como origen del Federalismo Mexicano la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, en - contraposición a las ideas de los autores antes mencionados, en - su obra Derecho Constitucional Mexicano aporta los siguientes argumentos:

" Dentro de las innovaciones políticas de España, se plasma en la Constitución de Cádiz de 1812, la diputación provincial, que puede conceptuarse como el germen del Federalismo en México".

En los artículos 60, 61 y 62 de la Constitución de Apatzingán de Octubre 22 de 1814, se reconoció el Derecho de las Provincias para elegir los diputados que deberían integrar el "Supremo Congreso".

Lo mas importante de la Constitución de Cádiz en lo que respecta a la idea federalista, es que contiene un capítulo que -

(10) Op. Cit. Pág. 403.

se intitula del "Gobierno Político de las Provincias y de las --- Diputaciones Provinciales" y en su artículo 335 establece las facultades de dichas diputaciones.

En el Plan Gubernativo Provisional del 16 de Junio de 1823, la provincia de Guadalajara, se pronuncia por el sistema federal, proclamando su propia autonomía en lo que a su régimen interior se refiere. Desde entonces dicha provincia adopta el nombre de Estado libre de Jalisco, en dicho plan se establece:

Artículo 3o.- El Estado de Jalisco es libre, independiente y soberano dentro de sí mismo, y no reconocera relación con los otros Estados, distinta de la hermandad y confederación.

Artículo 6o.- Por tanto el Estado tiene derecho de adoptar su propia Constitución y de preparar, junto con los demás Estados, las relaciones generales entre todos ellos.

Artículo 11o.- Mientras no se establezca el Congreso Provisional Constituyente, el poder Legislativo estará depositado en la Diputación Provisional.

Artículo 13o.- El Poder Ejecutivo del Estado residirá en el jefe político actuante, quien en lo futuro se le llamara Gobernador del Estado de Jalisco" (11).

Con lo hasta aquí expuesto, se puede apreciar claramente que la posición contraria a la del maestro Ignacio Burgoa Oriuela, solo es afirmativa en lo que respecta a que el sistema de gobierno Federal formalmente en México, es copia fiel de los Estados Unidos de Norteamérica, esto se puede asegurar sobre todo to-

(11) Op. Cit. Págs. 406 a 413.

mando en cuenta la fecha de aparición de dicha forma de Gobierno y por la vecindad de los Países, causas que influyen mucho, pero con respecto al surgimiento de este sistema en el País están completamente equivocados, ya que se examinan los sistemas históricos-jurídicos a que hace referencia el maestro Ignacio Burgoa Orihuela se puede afirmar junto con el, que el Federalismo Mexicano tiene su origen en la Constitución de Cádiz de 1812, aunque toda vía no con tal nombre, pero su división política a través de las provincias y diputaciones, llamados en un principio de esta forma. Son el antecedente inmediato al nombre oficial de Estados Libres y Soberanos como se puede corroborar con el plan gubernativo provisional de la provincia de Guadalajara en el que adopta el nombre de Estado Libre de Jalisco, se hace la aclaración antes de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 - y que a pesar de esto, dicho Estado se pronunció por el sistema federal, proclamando su autonomía interior.

Otro punto de discrepancia es el consistente en que consideran una descentralización con el sistema federal en lo que estaba unido con antelación, como se puede observar, esto no es verdad, ya que existía el Plan gubernativo Provisional de la Provincia de Guadalajara, como antecedente sui generis, ya que la forma de gobierno era idéntica por proclamar su autonomía en lo que a su régimen interior se refiere.

El 5 de noviembre de 1823 se reunió el Congreso Constituyente, estando al frente del sistema federal don Miguel Ramos de Arispe, a quien se le considera el padre del Federalismo en Mé

xico y el 20 del mismo mes y año la comisión presento el Acta -- Constitucional, anticipo de la Constitución para asegurar el Sistema Federal, "punto cierto de unión de provincias", "Norte seguro del Gobierno Federal", "Garantía Natural" para los pueblos -- (12), de la lectura de este último párrafo citado por Felipe Tena Ramírez en su obra *Leyes fundamentales de México* confirma nuevamente lo antes anotado y da mayor fuerza para reafirmar la posición del maestro Ignacio burgoa Orihuela que también es la que se afirma al decir que el acta es el anticipo del sistema Federal", - "punto cierto de unión a las provincias" conocidas en esa fecha - ya como Estados libres y soberanos en lo que respecta a su régimen interior.

El acta se discutió del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha ultima en la que fue aprobada con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, siendo sus principales artículos los siguientes:

FORMAS DE GOBIERNO Y RELIGION

Artículo 1o.- La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del Virreinato llamado antes la Nueva España, en el que se decía Capitanía General de Yucatán y en el de las Comandancias Generales de Provincias internas de Oriente y Occidente.

Artículo 2o.- La nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es -

(12) Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, Décimo Sexta Edición, México, D.F., Pág. 153.

ni puede ser patrimonio de ninguna familia o persona.

Artículo 30.- La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a éste el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y además Leyes Fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad modificandolas o variandolas, según crea convenirle mas.

Artículo 50.- La nación adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal.

Artículo 60.- Sus partes integrantes son los Estados Independientes, libres soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución General.

Estos artículos permiten ver claramente la adopción ya formal del sistema de gobierno federal en México, haciendo referencia tambien que su territorio se compone de las provincias de lo que antes fuera la Nueva España y en su artículo 70. habla de los Estados de la Federación, todavía nombrando a algunos de estos expresamente como provincia, debido a la vieja tradición.

"El primero de abril, comenzó el congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con modificaciones fue aprobada por la asamblea el 3 de octubre del mismo año, firmada el día 4 y publicada el siguiente día por el ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos" (13).

(13) Id.

Esta Constitución del 3 de octubre de 1824 establece en su artículo 4o. la forma de gobierno al decir: La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal.

En la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, se establece en la misma forma el sistema de gobierno federal y con el mismo número de artículo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917 establece:

" Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una - República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de esta dos libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental".

3.- EL FEDERALISMO QUE CONTEMPLA NUESTRA CARTA MAGNA VI GENTE.- En párrafos anteriores se hizo referencia a la forma de - gobierno federal, partiendo de su origen como lo fué en los Estados Unidos de Norteamérica en 1789 ya formalmente. Así como también se estudio el federalismo mexicano, estableciendo que fué -- una copia a nuestro país vecino del norte la implantación del nom bre de sistema de gobierno federal, aunque existe una polémica -- respecto al momento de aparición de éste sistema de gobierno en el País. Indudablemente que el federalismo en el Estado de donde es oriundo de acuerdo a las circunstancias históricas, políticas, y socioeconómicas en que se desarrollo, razón por la que se le -- considera como una forma de gobierno auténtica que vino a reme---

diar los males que sufría al estar dependiendo de la Corona Inglesa.

Formalmente el Federalismo Mexicano como ya es sabido - nace a través de una Constitución con la aprobación previa de los Estados libres y soberanos que por medio de un pacto deciden unirse en una Federación, delegando facultades al Supremo Gobierno Federal, inclusive se designa un determinado territorio para el asiento de los Poderes Federales, los cuales son características de dicho sistema de Gobierno, enunciando expresamente en el Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o mas de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar".

El artículo 50 de la propia Constitución establece: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

El Poder Ejecutivo de la nación lo determina el artículo 80 de la citada Constitución que a la letra dice: "Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos -

Mexicanos" ".

Por cuanto hace al Poder Judicial el artículo 94 de la referida Carta Magna precisa: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema corte de Justicia en Tri bunales de Circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios- en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá- de veintiun ministros numerarios y cinco supernumerarios..."

Cada uno de estos tres poderes federales, tienen enco-- mendadas en la Constitución Política facultades que en algunos ca- sos son ilimitados, lo cual hace de éstos un super poder federal en lo político y económico, elementos esenciales de todo poder,- siendo esto último una de las bases del objetivo de este estudio, lo que permitirá examinar con mayor claridad las causas de la con currencia impositiva en el país y como consecuencia lógica la po- sible solución a la misma en beneficio de los contribuyentes.

CAPITULO SEGUNDO

FUNDAMENTOS LEGALES DE LAS CONTRIBUCIONES

Al hablar de fundamentos legales, se quiere hacer referencia de lo que está escrito en la Ley, la cual se impone aún -- por la fuerza, característica esencial del derecho, por lo tanto se analizará a través de los documentos escritos más importantes que han regulado la contribución en el País hasta la fecha para terminar con la explicación respectiva de la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

En la Constitución Política de la Monarquía Española, - promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812, en su capítulo cuarto intitulado de los ciudadanos Españoles, en su artículo 20 establece: "Para que el extranjero pueda obtener en la Corte esta Cartadebera estar casado con española y haber traído o fijado en la España alguna invención o industria apreciable; adquirido bienes raíces por lo que PAGUE UNA CONTRIBUCION DIRECTA o establecido en el comercio con un capital propio y considerable a juicio de las propias cortes o hecho servicios señalados en bien y defensa de la nación".

El artículo transcrito exige a los extranjeros por lo menos un elemento sine qua non para poder obtener de las Cortes - protección de la Constitución, tomando en cuenta lo que interesa, se establece expresamente que tampoco tendrá protección si no adquiere bienes raíces para el PAGO DE UNA CONTRIBUCION DIRECTA.

En su capítulo septimo, intitulado de las facultades de las Cortes, en su artículo 131 establece: "Las facultades de las Cortes son: Duodécima: Fijar los gastos de la administración pública; Decimotercera: Establecer anualmente las contribuciones e impuestos; Decimocuarta: Tomar caudales a préstamo en caso de necesidad sobre el crédito de la nación; Decimo quinta: Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias; Decimosexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos".

Su artículo 171 establece: "además de las prerrogativas que competen al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes: Duodécima: Decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública".

En su título septimo, capítulo unico intitulado de las contribuciones, entre sus principales preceptos tenemos:

Artículo 338.- Las cortes estableceran o confirmaran - anualmente las contribuciones, sean directas o indirectas, generales, provinciales o municipales, subsistiendo las antiguas hasta que se publique su derogación o la imposición de otras.

Artículo 342.- El mismo secretario del despacho de --

Hacienda presentara con el presupuesto de gastos, el plan de las contribuciones que deban imponerse para llenarlos.

Artículo 343.- Si al Rey pareciere gravosa o perjudicial alguna contribución, lo manifestara a las cortes por el Secretario de despacho de Hacienda, presentando al mismo tiempo la que crea mas convenientemente sustituir.

Artículo 344.- Fijada la cuota de la contribución directa, las cortes aprobaran el repartimiento de ella entre las provincias, a cada una de las cuales se asignara el cupo correspondiente a su riqueza, para lo que el secretario del despacho de hacienda presentara tambien los presupuestos necesarios.

Artículo 351.- La cuenta de la Tesorería General, que comprendera el rendimiento anual de todas las contribuciones y rentas y su inversión, luego que reciba la aprobación final de las Cortes, se imprimira, publicara y circulara a las diputaciones de provincia y a los ayuntamientos".

Con base en los artículos transcritos, se elabora un cuadro comparativo entre las facultades de las Cortes en la Constitución de Cádiz de 1812, con las del Congreso de la Unión expresamente concedidas en la Constitución Política vigente de 1917, para que de esa forma se pueda apreciar la similitud de facultades, aún tratándose de las del Rey, en comparación con las del Presidente de la República.

CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

CAPITULO VII

DE LAS FACULTADES DE LAS CORTES

Art. 131.- Las facultades de las cortes:

Duodécima.- Fijar los gastos de la Administración Pública.

Decimotercera.- Establecer -- anualmente las contribuciones e impuestos.

Decimocuarta.- Tomar caudales a préstamo en caso de necesidad -- sobre el crédito de la nación,

Decimoquinta.- Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

Decimosexta.- Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

CONSTITUCION MEXICANA DE 1917

SECCION III

LAS FACULTADES DEL CONGRESO

Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Fracción VI.- Aprobar el presupuesto anual de gastos...

Art. 73.- El Congreso tiene facultad: Fracción VII.- Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Fracción VIII.- Para dar las bases sobre las cuales el ejecutivo puede celebrar préstamos sobre el crédito de la nación.

Fracción XXIX.- Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria federal determine.

Fracción XXVIII.- Para examinar la cuenta que anualmente deben presentarle el ejecutivo

Art. 171.- además de las prerrogativas que competen al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden: De cretar la inversión de los fon dos destinados a la administra ción pública.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: Fracción I.- Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión proviendo en la esfera administrativa a su exacta conveniencia; ...

Estas son las facultades que mas se asemejan ya que casi textualmente dicen lo mismo, aunque las otras facultades con ciertas variantes no competen a los mismos organos pero concuerdan las ideas primordiales de las contribuciones y la manera de regularlas, lo cual hace reafirmar que el germen del sistema de Gobierno Federal Mexicano, primeramente nace de la Constitución de Cádiz, disfrazado con el nombre Sistema de Gobierno Monárquico ya que se vislumbran aspectos federales en cuanto a la división política como una de las características esenciales. En lo que respecta al aspecto fiscal, en el artículo 338 de la mencionada Constitución hace una clasificación de las contribuciones en: Directas, indirectas, generales (federales), provinciales (estatales) o municipales.

Se interpreta este artículo de esta forma ya que además que habla de los fondos destinados a cada uno de los ramos de la administración pública federal, la cual determina la competencia de cada una de las secretarías y departamentos de Estado y que en el presupuesto de egresos de la federación, se asignan las parti-

das para cada uno de estos ramos.

Don José María Morelos y Pavón, en uno de los 23 puntos dados para la Constitución, conocidos con el nombre de Sentimientos de la Nación, en el número 22 establecía: "Que se quite la infinidad de tributos, pechos e imposiciones que mas agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento en sus ganancias, u - otra carga igual ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, - el estanco, el tributo y otros, pues con esta corta contribución y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, - podra llevarse a cabo el pago de la guerra y honorarios de empleados".

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, - en su capítulo quinto intitulado de la igualdad, seguridad, pro- piedad y libertad de los Conciudadanos, en el artículo 36 estable ce: "Las contribuciones públicas no son extorsiones de la socie- dad sino donaciones de los Ciudadanos para seguridad y defensa".

En su capítulo sexto denominado: De las obligaciones de los Ciudadanos, en el artículo 41 dice: "Las obligaciones de los Ciudadanos, para con la patria son: Una entera sumisión de las - leyes, un obediencia absoluta de las autoridades constituídas, una pronta disposición a CONTRIBUIR A LOS GASTOS PUBLICOS, un sa- crificio voluntario de los bienes y de la vida cuando sus necesi- dades lo exijan. El ejercicio de éstas virtudes forman el verdadero patriotismo".

El capítulo octavo, llamado de las atribuciones del ---

Supremo Congreso, el artículo 113 dice: "Arreglar los gastos del-Gobierno, ESTABLECER CONTRIBUCIONES E IMPUESTOS Y EL MODO DE RE--CAUDARLOS; pero tambien el método conveniente para la administra--ción, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los -fondos y créditos de la nación".

El artículo 114 estipula:"Examinar y aprobar las cuen--tas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública."

La Constitución de 1814 establece en su artículo 41 entre las obligaciones de los mexicanos: "una pronta disposición a--contribuir a los gastos públicos". Este artículo se interpreta como una sugerencia que hace a los mexicanos el de estar prestos a contribuir a los gastos públicos, se expresa de esta forma dicho-artículo constitucional, debido a las circunstancias socio-políti--cas y sobre todo económicas, como consecuencia de la guerra de la independencia, ya que esta última vendría a consumarse hasta 1821

Por primera vez se encuentra a nivel constitucional en el País un artículo en el que se estipula expresamente como obli--gación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos, a pesar de que Morelos en sus sentimientos de la nación, en uno de e--llos expresaba que "Se señala a cada individuo un cinco por cien--to en sus ganancias como contribución", a diferencia de la Consti--tución de cádiz de 1812, la cual en ninguno de los preceptos hace referencia a la obligación de los Ciudadanos de Contribuir a los gastos públicos.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos de 1824, su sección quinta denominada: " De las Facultades del Congreso General, el artículo 50 establece: Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:"

Fracción VIII.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al Gobierno. Esta Constitución omite por completo la enunciación expresa una de las obligaciones de los mexicanos, consistente en las contribuciones que deben cubrir para los gastos públicos."

A través de ésta disposición se anuncia expresamente entre las facultades del Congreso General la de establecer las contribuciones necesarias, facultad constitucional que puede ser reglamentada en una Ley Secundaria Federal a través de la cual se expresa la forma de recaudar dichas contribuciones.

Las leyes constitucionales de 1836, regulan el régimen fiscal de la siguiente forma: en la primera ley intitulada derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República en su artículo 3o. dice: Son obligaciones de los Mexicanos:

"Fracción II.- Cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le correspondan".

La Ley Tercera en su artículo 44 establecía: "Corresponde al Congreso General exclusivamente:

Fracción III.- Decretar anualmente los gastos que se -- han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones que debe -- cubrirse. Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente.

Fracción IV.- Examinar y aprobar cada año la cuenta general de la inversión de caudales respectiva al año penúltimo que deberá haber presentado el Ministro de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y exámen que detallará una Ley secundaria.

La Ley Cuarta en su artículo 17 establecía: "Son facultades del Presidente de la República:

Fracción IX.- Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones, con arreglo a las Leyes.

Fracción XXIX.- Contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso".

Estas leyes establecían expresamente como obligación -- del mexicano la de cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le correspondan, la Ley fundamental enuncia la obligación y la ley secundaria regulará la forma en que deberán contribuir para los gastos públicos, al haber que corresponde al Congreso decretar los gastos y contribuciones con los que se han de cubrir los primeros que efectúa el Estado para dar cumplimiento a cada uno de los fines principales -- por el que fué creado: Prestar los servicios públicos.

La Constitución Política de la República Mexicana de -- 1857, en su artículo 31 establecía: "Es obligación de todo mexicano:

Fracción II.- Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

El capítulo tercero denominado: "De las facultades del

Congreso, su artículo 71 establecía: "El congreso tiene facultad:

Fracción VII.- Para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo".

1.- CONSTITUCIONALES

1.1.- FRACCION IV DEL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL

Los preceptos que en líneas precedentes se analizaron - cuya vigencia duró hasta 1917, son el antecedente inmediato, ya - que pasan casi textualmente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, promulgada el 5 de febrero en la Ciudad de Querétaro, la cual en su artículo 31 establece: "Son obligaciones de los mexicanos:

Fracción IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen, de - la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Cuando se forma el Estado de derecho y el pueblo plasma en una Constitución sus derechos y obligaciones que éste le hará efectivos, desde ese momento el individuo adquiere obligaciones - para con él, y que están escritas para su mejor observancia como es el caso del artículo 31 Constitucional, en el que se establecen algunas obligaciones de los mexicanos, específicamente el de las contribuciones que deben pagar: Es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, Como ya se analizó la palabra contribuir y se dijo que significa lo que cada uno paga por su parte en un gasto común así que contribuir para los gastos públicos quiere decir que estos implican un gasto común que debe --

ser cubierto por los Mexicanos, también se asentó que dichos gastos públicos los efectúa el Estado para obtener el bien público - temporal de sus componentes, y que se traducen en servicios públicos imprescindibles para el desarrollo con beneplácito de las relaciones interhumanas de la sociedad en que se desenvuelve el ser humano.

Así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen,... Se entiende que éstos son los sujetos activos de las contribuciones en la organización política del Estado Mexicano y el sujeto pasivo persona física o moral, quienes deben contribuir para los gastos públicos. (14).

El Código Fiscal de la Federación establece como un concepto legal de residencia en su artículo 9 al estipular: "Se consideran residentes en territorio nacional :

Fracción I. A las siguientes personas físicas:

a) Las que hayan establecido su casa habitación en Méjico, salvo que en el año de calendario permanezcan en otro país -- por más de 183 días naturales consecutivos o no y acrediten haber adquirido la residencia para efectos fiscales en ese otro país.

b) Las de nacionalidad mexicana que sean funcionarios - del Estado o trabajadores del mismo, aún cuando por el carácter - de sus funciones permanezcan en el extranjero por un plazo mayor-

(14) Quienes deben pagar. Personas físicas, es el ser humano - individualmente y persona moral o jurídica es toda unidad orgánica resultante de una colectividad organizada de personas, para la consecución de un fin social durable y permanente, reconocida por el Estado con una capacidad de derechos patrimoniales.

al señalado en el inciso a) de esta fracción."

De la manera proporcional y equitativa que dispongan -- las leyes. Los autores de esta materia estan de acuerdo que las - palabras proporcional y equitativa deben ir siempre ligadas y ja- más separadas para su estudio, ya que se interpretan como una so- la idea que el contribuyente de 1917 plasmó en la Carta Fundamen- tal, consistente en la justicia que debe existir al imponer deter- minada contribución.

El Maestro: Sergio Francisco de la Garza en su obra ex- presa: "Nosotros consideramos que la exigencia de proporcionali- dad y equidad que establece la fracción IV del artículo 31 Consti- tucional es una justicia tributaria y que en materia fiscal impe- ra la injusticia distributiva, la cual tiene por objeto directo - los bienes comunes que hay que repartir y por indirecto solamente las cargas, entre ellas los tributos. En la distribución de las - cargas, la injusticia distributiva exige tratar a los iguales co- mo iguales y a los desiguales como desiguales". (15)

El mismo autor en su obra citada transcribe el razona- miento de Garza Cervando quien con relación a lo que se estudia,- establece: "En el precepto constitucional encontramos la exigen- cia de justicia en materia tributaria asentuada mediante una ex- presión pleonástica por su autentico contenido conceptual. Es po- sible pensar que el lenguaje del legislador se justifica porque - el principio de justicia se expresa en los impuestos indirectos -

(15) Garza Sergio Fco. De La, Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, Novena Edición. México D.F. 1979, Pág. 263.

mediante la cuota proporcional, y en los directos mediante la progresiva que es también fórmula de equidad, pero manteniendo siempre, para análogas capacidades contributivas idéntica cuota tributaria" (16).

Para que las contribuciones sean justas como se acaba de exponer; además es necesario que lo dispongan las leyes, y al disponerlo las leyes, se tendrán asegurados los principios de -- justicia y legalidad, este último principio alude a que no se puede ni debe pagar ninguna contribución, si no se encuentra previamente estipulada en una Ley, cuyas características esenciales -- son las siguientes:

GENERAL: Es decir, que no debe abarcar solo unos cuantos sujetos pasivos, sino a toda la población.

IMPERSONAL: Sus normas van dirigidas a quienes encuadren dentro del supuesto que prevén ya que no son aplicables solo para una persona en especial.

OBLIGATORIA: Como ya se estableció que al encontrar un régimen de Derecho, las normas son creadas por el estado, éste -- las impone aún por la fuerza si es necesario: Otras cualidades de la Ley en materia fiscal específicamente, consiste en que se deben señalar: 1.- El monto de la prestación o contraprestación según el caso; 2.- El objeto y objetos que se gravan; 3.- Los sujetos pasivos de la obligación.

Por lo que se concluye en este artículo Constitucional -- obliga a contribuir para los gastos de la Federación, Estado y --

(16) Id. Pág. 262.

Municipio donde resida, sin delimitar la competencia en la Federación y Estado para establecer impuestos, ya que estos son los únicos entes jurídicos con facultad de legislar en el sistema de gobierno, y para los Municipios el que legisla es el Estado al cual pertenecen. Posteriormente se estudian algunos artículos de la Carta Magna que se relacionan con este, específicamente los que otorgan facultades de establecer impuestos tanto federales, locales y municipales.

2.1.2 EL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL.- Por lo que respecta a este precepto, para efectos de este estudio solo es necesario analizar sus fracciones VII y XXIX respectivamente, las cuales dicen: "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:" -- VII.- para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; ..." XXIX.- Para establecer contribuciones: 1.- Sobre el comercio exterior. 2.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o.- y 5o. del artículo 27. 3.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros. 4.- Sobre servicios concesionados o explotados directamente por la Federación y 5.- Especial sobre: a).- Energía eléctrica; b).- Producción y consumo de tabacos labrados; c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d).- Cerillos y fósforos; e).- Aguamiel y productos de su fermentación; f).- Explotación forestal y g).- Producción y consumo de cerveza".

Las Entidades Federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales; en la proporción en que la Ley Secundaria Federal determine: Las legislaturas locales fija--

rén el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica, y ..."

La Federación abarca los impuestos sobre productos de mayor comercialización y de las instituciones mas importantes, --vislumbrándose aquí un Centralismo Fiscal que mas adelante se analizará, por el momento se puede reafirmar que el Federalismo tiene el antecedente inmediato a un sistema de Gobierno Monarquico -- como se ha estudiado en líneas precedentes, aún quedan reminiscencias de un Monarquismo absoluto traducido en un Centralismo Fiscal que aparece en la Legislación Tributaria vigente, en el estudio del artículo 31 Constitucional igualmente se hizo referencia a las facultades del Congreso de la Unión al analizar en derecho comparando las facultades de la Constitución de Cádiz de 1812 que otorgaba a las Cortes en relación con las facultades de la Constitución faculta al Congreso, las cuales pasa casi íntegramente, La parte última de la fracción XXIX del artículo en cuestión deja entrever igualmente el problema de la Coordinación Fiscal al hacer referencia a las participaciones que le corresponden a las legislaturas de los Estados y faculta a éstas para que sean quienes determinen a su vez el monto que les corresponda a sus Municipios -- violando con esto la susodicha autonomía municipal establecida -- por el artículo 115 Constitucional, por lo que este es el más pobre de todo el engranaje federal acentuándose aún mas el Centralismo Fiscal Mexicano a que tantas veces hemos hecho referencia.

2.- ORDINARIOS

2.1.- LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.- Esta Ley -

de periodicidad anual es enunciativa ya que se limita a enumerar los conceptos que como contribuciones los sujetos pasivos del crédito fiscal tienen que pagar para el mejor desempeño de la función pública del Estado Mexicano, esta Ley publicada el día 27 de diciembre de 1993 en su artículo primero dice: "En el ejercicio fiscal de 1994, la Federación percibira los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

		Millones de nuevos pesos
IMPUESTOS:		149,936.8
1.- Impuesto sobre la renta.	61,331.1	
2.- Impuesto al activo.	3,711.0	
3.- Impuesto al valor agregado.	36,112.7	
4.- Impuesto especial sobre producción y servicios.	28,056.4	
5.- Impuesto por la prestación de servicios telefónicos.	2,204.0	
6.- Impuesto sobre adquisición de inmuebles.		
7.- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	2,693.2	
8.- Impuesto sobre automóviles nuevos	1,248.2	
9.- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesio		

narias de bienes del dominio directo de -
la Nación.

10.- Impuestos a los rendimientos petroleros.

11.- Impuestos al comercio exterior. 11,338.7

A.- A la importación. 11,290.1

B.- A la exportación. 48.6

12.- Accesorios. 3,241.5

II.- APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL 32,428.7

1.- Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

2.- Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores. 32,428.7

3.- Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patrones.

4.- Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.

5.- Cuotas para el Instituto de Seguridad - Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

III.- CONTRIBUCIONES DE MEJORAS:

Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

IV.- DERECHOS:	35,431.7
1.- Por recibir servicios que presta el Estado en funciones de derecho público	2,677.8
2.- Por la prestación de servicios exclusivos del Estado a cargo de organismos descentralizados.	318.4
3.- Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.	2,569.7
4.- Derecho sobre la extracción de petróleo	19,789.5
5.- Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.	9,663.3
6.- Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.	413.0
7.- Derecho sobre hidrocarburos.	
V.- CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACION O DE PAGO.	331.1
	2,542.4
VI.- PRODUCTOS:	
1.- Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público	26.4
2.- Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:	2,516.0
A.- Explotación de tierras y aguas.	1.2
B.- Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.	1.3

C.- Enajenación de bienes:	22.4	
a) Muebles.	19.7	
b) Inmuebles	2.7	
D.- Intereses de valor, crédito y bonos.	2,035.5	
E.- Utilidades:	453.6	
a).- De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	75.8	
b).- De la Lotería Nacional de la Asistencia Pública.	333.7	
c).- De pronósticos para la Asistencia Pública.	43.7	
d).- Otras.	0.4	
F.- Otros.	2.0	
VII.- APROVECHAMIENTOS:		8,810.9
1.- Multas.	93.3	
2.- Indemnizaciones.	329.4	
3.- Reintegros:	49.4	
A.- Sostenimiento de las Escuelas Artículo - 123.	14.8	
B.- Servicio de Vigilancia Forestal.	0.2	
C.- Otros.	34.4	
4.- Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.	3.9	
5.- Participaciones de los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con		

la Federación.

- 6.- Participaciones de los ingresos de la aplicación de leyes locales sobre donaciones ex pedidas de acuerdo con la Federación.
- 7.- Aportaciones de los Estados, Municipios y - particulares para el servicio del Sistema Es colar Federalizado.
- 8.- Cooperación del Departamento del Distrito Fe deral por servicios públicos locales presta- dos por la Federación.
- 9.- Cooperación de los Gobiernos de Estados y Mu nicipios y de particulares para alcantarilla do, electrificación, caminos y líneas tele-- gráficas, telefónicas y para otras obras pú- blicas.
- 10.- 5% de días de cama a cargo de establecimien- tos particulares para internamiento de enfer- mos y otros destinados a la Secretaría de Sa lud.
- 11.- Participaciones a cargo de los conceciona-- rios de vías generales de comunicación y de- empresas de abastecimiento de energía eléc- trica.
- 12.- Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
- 13.- Regalías provenientes de fondos y explotacio

nes mineras,	
14.- Aportaciones de contratistas de obras-públicas.	13.6
15.- Destinados al Fondo para el desarrollo Forestal:	0.9
A.- Aportaciones que efectúen los Gobiernos-del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.	
B.- De las reservas nacionales forestales.	0.9
C.- Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.	
D.- Otros conceptos.	
16.- Cuotas compensatorias.	
17.- Hospitales Militares.	
18.- Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal de Derechos de Autor.	
19.- Recuperaciones de capital:	1,891.4
A.- Fondos entregados en fideicomiso, en favor de entidades federativas y empresas públicas.	
B.- Fondos entregados en fideicomiso, en favor de empresas privadas y a particulares.	
C.- Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.	

D.- Otros.	1,891.4	
20.- Provenientes de decomiso y de bienes - que pasan a propiedad del Fisco Federal.	30.5	
21.- Rendimientos excedentes de Petróleos - Mexicanos y organismos subsidiarios.		
22.- No comprendidos en los incisos anterior- es provenientes del cumplimiento de con- venios celebrados en otros ejercicios.		
23.- Otros.	6,374.1	
VIII.- INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:		9,600.0
1.- Emisiones de valores:		
A.- Internas.		
B.- Externas.		
2.- Otros financiamientos:	9,600.0	
A.- Para el Gobierno Federal.	9,600.0	
B.- Para organismos descentralizados y empre- sas de participación estatal.		
C.- Otros.		
IX.- OTROS INGRESOS:		69,958.3
1.- De organismos descentralizados.	66,227.0	
2.- De empresas de participación estatal.	3,731.3	
3.- Financiamientos de organismos desentra- lizados y empresas de participación es- tatal.		
TOTAL:		309,039.9

Cuando en una Ley que establezca alguno de los ingresos-

previstos en este artículo se contengan disposiciones que señalen otros ingresos, estos últimos se considerarán comprendidos en la fracción de este artículo que corresponda a dicho ingreso.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informará al Congreso de la Unión, trimestralmente, dentro de los 45 días siguientes al trimestre vencido, sobre los ingresos percibidos por la Federación en el ejercicio fiscal de 1994, en relación a las estimaciones que señalan en este artículo".

Se trata de una Ley Ordinaria en atención a que emanan de la Constitución General de la República.

2.2.1. EL ARTICULO PRIMERO DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- El maestro Flores Zavala en su obra dice: "Los ingresos ordinarios son:

1.- Los impuestos.

2.- Los derechos.

Los dos grupos reciben el nombre en conjunto, de rentas derivadas o de derecho público porque entrañan el ejercicio del poder soberano.

3.- Los productos llamados también rentas originarias, patrimoniales o de derecho privado.

4.- Los aprovechamientos.

El artículo 10. del Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, hace referencia a estas cuatro clases de ingresos con el carácter de ordinarios, porque dice que serán los que deben mencionar las leyes anuales de ingresos y estas leyes -

cada año, en su artículo 10., señalan también estos cuatro grupos que por lo mismo tienen el carácter de ordinarios". (17)

El artículo primero del Código Fiscal de la Federación - vigente establece: "Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes - fiscales respectivas; las disposiciones de éste código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. Solo mediante Ley podrá - destinarse una contribución a un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

Los estados extranjeros, en caso de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta ex cención las entidades o agencias pertenecientes a dichos Estados.

Las personas que de conformidad con las leyes fiscales - no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias le yes".

El artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación establece: "Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

Fracción I.- Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas o morales que se -

(17) Op. Cit. Págs. 23 y 24.

encuentren en la situación jurídica o de hecho previstas por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III, y IV de este artículo.

Fracción II.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son -- sustituidas por el Estado en cumplimiento de las obligaciones fi jadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas-- que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad so cial proporcionados por el mismo Estado.

Fracción III.- Contribuciones de mejoras son las esta-- blecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

Fracción IV.- Derechos son las contribuciones estableci-- das en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta -- el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados y organos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También -- son derechos las contribuciones a cargo de organismos públicos -- descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que propor-- cionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aporta-- ciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y-

la indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y -- participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluídos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo lo lo."

El artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación establece: "Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado, -- por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, -- de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación es total.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y -- la indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de este código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de estos y participan de su naturaleza.

Son productos las contraprestaciones por los servicios -- que preste el estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio -- privado".

De los artículos transcritos se observan las contribuciones por medio de las cuales el Estado percibe ingresos para cum---plir con su función pública a través de la cual se obtiene su gasto para el cumplimiento de dicha función y que son a los que se ha referido a través de la Ley de Ingresos de la Federación en la -- cual su artículo primero nos establece una descripción de las con-

tribuciones a través de las cuales se obtienen ingresos destinados para el gasto público del Gobierno Federal.

En los artículos transcritos del Código Fiscal de la Federación se proporcionan las definiciones de las contribuciones -- por medio de las cuales se obtienen ingresos para el gasto público incertandose entre ellas como novedad las aportaciones de seguridad social como una innovación de ésta materia dentro del sistema de gobierno capitalista completamente antagónico a dicho sistema, - en virtud de que este derecho de seguridad social se relaciona con los artículos 27 y 123 de la Constitución General de la República, así como en sus leyes reglamentarias la Ley Federal Agraria y la Ley Federal del Trabajo las cuales tienen la modalidad cien por -- ciento de carácter social.

Por lo que respecta al artículo tercero del Código Fiscal de la Federación específicamente en la definición que da respecto de los aprovechamientos, no se esta de acuerdo con dicho concepto, en virtud de que manifiesta que éstos, son distintos de las contribuciones. Si entendemos como contribución la aportación de - parte de los sujetos pasivos y percepción de los sujetos activos - del crédito fiscal, se entiende que dichas contribuciones son destinadas para el gasto público de los sujetos activos, se considera que los aprovechamientos por el simple hecho de ser ingresos que - percibe el Estado en sus funciones de derecho público, deben ser - considerados también como contribuciones, ya que como se dijo es-- tán encaminados al gasto público con el cual se satisfacen las ne-- cesidades en cuanto a la prestación de servicios públicos a la ---

población.

2.2.2 EL ARTICULO 9 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

El artículo 9 del Código Fiscal de la Federación, expresamente dice: "Se consideran residentes en Territorio Nacional: -- I.- A las siguientes personas físicas: a) Las que hayan establecido su casa habitación en México, salvo que en el año de calendario permanezcan en otro país por más de 183 días naturales consecutivos o no y acrediten haber adquirido la residencia para efectos fiscales en ese otro país. b) Las de nacionalidad mexicana que -- sean funcionarios del Estado o trabajadores del mismo, aún cuando por el carácter de sus funciones permanezcan en el extranjero por un plazo mayor señalado en el inciso a) de esta fracción. II.- A las personas morales que hayan establecido en México la administración principal del negocio ..."

En virtud de que el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como obligación de los Mexicanos: La de contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Surge la interrogación de que si solo los mexicanos están obligados a contribuir para los gastos públicos y no así los extranjeros; tanto personas físicas, morales o unidades económicas.

Al examinar este precepto, se puede apreciar que el Congreso constituyente de Querétaro no podía hablar de los extranjeros, ya que la denominación del Capítulo II de la Carta fundamental es "De los Mexicanos" y el precepto mencionado se encuentra precisamente --

dentro de éste capítulo que por técnica jurídica no se podía incluir a los extranjeros. Sin embargo, el capítulo siguiente se intitula "De los extranjeros" y en su artículo 33 los considera por exclusión de los mexicanos y les otorga el derecho de goce de las "Garantías Individuales" que la misma señale, por lo que al interpretar este último artículo se establece que de acuerdo al principio general de derecho que establece: "Al tener facultad de ejercer derechos, también debe tener obligaciones que cumplir". Como garantizar la seguridad jurídica y el principio de legalidad a quienes se encuentren dentro de la República Mexicana, es necesario disponer de un presupuesto determinado para sufragar los gastos que esto implica, ya que deben considerarse dentro de los gastos públicos que efectúa el Estado, se debe contribuir para los mismos cumpliendo con una obligación correlativa de derechos que obtienen tanto los mexicanos como los extranjeros que tengan su residencia dentro de la República Mexicana.

Aplicando otro principio general de Derecho que estipula: "Todo lo que no se encuentra expresamente prohibido, es legalmente permitido". Y como el artículo 31 fracción IV Constitucional no prohíbe que los extranjeros contribuyan para los gastos públicos y el numeral 33 otorga la facultad de ejercer derechos, tácitamente les impone la obligación correlativa de ese derecho; la de contribuir a los gastos públicos, con el fin de que el Estado pueda garantizar satisfactoriamente la seguridad jurídica durante su estancia en la República Mexicana.

La Ley de nacionalidad y naturalización de 5 de enero de

1934, en el artículo 32 impone a los extranjeros y personas morales extranjeras, la obligación de pagar las contribuciones ordinarias o extraordinarias y a satisfacer cualquiera otra prestación pecuniaria, siempre que sean ordenadas por las autoridades y alcancen a la generalidad de la población donde residen.

En consecuencia, podemos afirmar que los extranjeros también están obligados a contribuir para los gastos públicos ya que en las Leyes Reglamentarias del precepto multicitado se habla expresamente de estas obligaciones, como también lo hace el Código Fiscal de la Federación, el cual de una manera explicativa nos dice quienes son sujetos de un crédito fiscal, es la persona física o moral, mexicana o extranjera que, de acuerdo con las leyes, está obligada al pago de una prestación determinada al fisco federal.

También es sujeto pasivo cualquier agrupación que constituya una unidad económica diversa de la de los miembros. Para la aplicación de las Leyes Fiscales, se asimilan estas agrupaciones a las personas morales.

3.- FORMAS DE CONTRIBUCION.- En esta parte se estudia -- cual va a ser el modo de proceder para llevar a cabo el pago que a cada uno corresponde para el gasto común que nos exige el artículo 31 fracción IV de la Constitución y que dice: "Es obligación de -- los mexicanos contribuir para los gastos públicos".

Al ser dicho artículo el fundamento Constitucional, de donde sin salirse de los lineamientos básicos que ella establece, -- considerándose por este hecho como una ley enunciativa con respecto a algunos preceptos que establece, se hace necesario la presen-

cia de una Ley Secundaria Federal explicativa o reglamentaria a -- los artículos Constitucionales como del que se esta estudiando, la cual va a desmembrar dicho artículo como lo hace el Código Fiscal de la Federación, que en sus artículos segundo y tercero dicen:

"Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en im--- puestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejo ras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

Fracción I.- Impuestos son las contribuciones estableci das en ley que deben pagar las personas físicas o morales que se - encuentren en la situación jurídica o de hecho previstas por la -- misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II,- III y IV de este artículo.

Fracción II.- Aportaciones de seguridad social son las - contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son su g tituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se bene ficien de forma especial por servicios de seguridad social propor cionados por el mismo Estado.

Fracción III.- Contribuciones de mejoras son las estable cidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se bene ficien de manera directa por obras públicas.

Fracción IV.- Derechos son las contribuciones estableci das en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se pres ten servicios por organismos descentralizados y organos desconcen-

trados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de éste Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 10."

"Artículo 30.- Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de estos y participan de su naturaleza.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como

por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio --
privado".

CAPITULO TERCERO

EL SISTEMA DE LA CONCURRENCIA IMPOSITIVA EN MEXICO

En el presente capítulo se estudia el conjunto de principios verdaderos o falsos que unidos entre si, formen un cuerpo de doctrina (significado de la palabra sistema), dicho conjunto de principios son verdaderos por excelencia ya que se encuentran fundamentados en la Ley, y en concordancia con los capítulos anteriores, en los que se ha estudiado la forma de gobierno federal como la estructura política fundamental a través de la cual se ha regido el País y que se encuentra plasmada en el Código fundamental, así como la forma en que el mismo Código exige como una de las obligaciones de los mexicanos; consiste en la contribución para los gastos públicos. Lo que permitirá demostrar la Concurrencia Impositiva en México, la cual es el objetivo esencial del presente estudio.

La Constitución Política, es el documento que sirve de base fundamental para la organización política del Estado Mexicano, por lo tanto, las disposiciones que de ella emanen no deben -

contravenirla, sino por el contrario deben acatarse de la manera - en que se indica, sirviendo únicamente como normas enunciativas y salvo las leyes reglamentarias de la propia Constitución, las cuales deben apegarse estrictamente a los lineamientos generales que ella establece y que en ningún caso seran contradictorios a la misma, son denominadas normas secundarias o explicativas que van a - desmembrar un artículo enunciativo de la Carta Fundamental para - que esta norma reglamentaria explique la forma en que debe proce-- derse con respecto a aquel.

En el artículo 31 fracción IV de la Constitución se establece: "Son obligaciones de los mexicanos: 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", como ya se estableció, existe una ley reglamentaria de la presente fracción del artículo citado, entre otros artículos de la misma Constitución, como es el Código Fiscal de la Federación, - que explica la forma en que los mexicanos deben contribuir para - los gastos públicos a través de los impuestos, derechos y aprove-- chamientos, así como también existen leyes que regulan específicamente determinados impuestos como la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la ley del Impuesto al Valor Agregado, entre otras, las cuales prevén hipótesis que si los causantes de acuerdo a las actividades que desarrollan, caen dentro de ellas, encuadraran perfectamente para el pago respectivo de acuerdo también a la enunciación que cada ley fiscal hace al determinar, son los sujetos pasivos del impuesto que regulan.

La fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal señala: "El Congreso tiene facultad: Para establecer contribuciones: 1.- Sobre el comercio exterior; 2.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; 3.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; 5.- Especiales-sobre: A) Energía eléctrica; B) Producción y consumo de tabacos labrados; C) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; D) - Cerillos y fósforos; E) Aguardiente y productos de su fermentación; - F) Explotación forestal; y G) Producción y consumo de cerveza.

Las Entidades Federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley Secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica, y ..., " pero estas fuentes tributarias federales no son todas las que quedan comprendidas dentro de las leyes fiscales federales existentes.

La propia Constitución en su artículo 73 enuncia; "El - Congreso tiene facultad: Fracción VII: "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto", ya que si con los impuestos regularmente recabados en un año no fuera suficientes para cubrir el presupuesto de egresos de la Federación, el Congreso de la Unión puede imponer las contribuciones que sean necesarias, lo que quiere decir que en este supuesto se van a gravar fuentes tributarias que de acuerdo al régimen fiscal establecido por el ---

artículo 31 fracción IV constitucional, norma que como ya se dijo debe ser acatada por toda la población que resida en la República Mexicana.

Así mismo, se encuentra una contradicción aberrante que la misma constitución establece en su artículo 124.- "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados" en relación con lo que expresamente establece la fracción XXIX del artículo 73 ya transcrita, en virtud de que con la interpretación del numeral 124, todas las demás facultades tributarias que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados lo que hace, inconstitucionales a las demás Leyes Fiscales Federales que no tienen como apoyo una disposición expresa de la Constitución a la cual reglamenten. Por lo que hace los Estados miembros de la Federación, por exclusión corresponden todas las demás facultades tributarias no expresadas en la fracción mencionada.

Y por ultimo el Título Quinto de la propia Constitución denominado "De los Estados de la Federación", en su artículo 115 - señala: "Los Estados adoptarán para su régimen de Gobierno interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, - teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

"Fracción II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen-

las legislaturas de los Estados y que, en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales, y ..."

De los cuales se deduce que en la organización del Estado Mexicano, por su forma de Gobierno Federal, los entes facultados para legislar sobre la imposición de contribuciones son la Federación y los Estados miembros, haciendo a un lado a los Municipios, ya que no tienen facultad de imponer contribuciones, sujetándose únicamente a lo que las legislaturas locales respectivas les asignen y solo tienen el derecho de recaudación, así como su administración; aspecto este último que se estudiara ampliamente con posterioridad.

Los preceptos constitucionales expuestos, así como su interpretación, ofrecen una clara visión de que la norma suprema del Estado Mexicano expresamente permite que exista la Concurrencia Impositiva, la cual entendemos así:

Mientras que la Carta Magna en su artículo 73 fracción VII establece: "El Congreso tiene facultad: Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto". Esta facultad que otorga la Constitución a la Federación es ilimitada tanto en tiempo, espacio y materia, ya que puede imponer las contribuciones cualesquiera que sean, siempre y cuando sean necesarias para cubrir el presupuesto sin importar que se graven impuestos establecidos por los Estados.

El mismo numeral en sus fracciones X y XXIX dice: " El Congreso tiene facultad: ..." esta fracción hace una enunciación expresa, limitativa y exclusiva de cuales son las materias que con

autoridad fiscal federal puede gravar, de lo que se observa que - este artículo tiene una aberrante contradicción entre estas dos - fracciones, pues mientras que la primera otorga a la Federación en materia de impuestos, facultades ilimitadas, en la segunda la res tringe limitándola expresamente a gravar unica y exclusivamente - las materias que de manera expresa se enuncian en dicha fracción.

Por otra parte el numeral 124 de la Carta Magna establece: "Las facultades que no estan expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados", en este artículo se encuentra que por exclusión, - los Estados tienen facultad ilimitada en materia de impuestos ya - que pueden imponer los que crean necesarios y convenientes para cu brir el presupuesto con la unica limitante de no tocar las mate- rias expresamente enlistadas y relacionadas en las fracciones X y XXIX del numeral 73.

Por lo atento a lo que dispone el artículo 73 fracción - VII de la Constitución Federal aparece la Concurrencia en materia de impuestos entre la Federación en su facultad ilimitada en rela ción con los Estados que por exclusión puede gravar impuestos so- bre materias no previstas y enlistadas expresamente en las fracci ones X Y XXIX del propio artículo.

También existe concurrencia impositiva entre los Estados y la Federación atento a lo que dispone el artículo 124 de la Con stitución al otorgar facultades ilimitadas por exclusión a los Est ados ya que la Federación también le otorga facultades ilimitadas - en su fracción VII del numeral 73 de la citada ley.

Los Estados tambien tienen en la Constitución sus facultades expresas en los numerales 117 fracciones IV, V, VI, VII y - 118 que a la letra dicen: "... " con lo cual se encuentra una nueva contradicción entre estos dos artículos y el numeral 124 de la propia constitución, ya que primeramente la Federación tiene una facultad limitada para gravar impuestos en el artículo 73 fracción VII, posteriormente su facultad se expresa enunciativa y con limitación en el artículo 73 fracción XXIX, los estados también tienen su limitación al ordenarles que además de las materias expresamente reservadas a la Federación, no pueden gravar sobre lo establecido en los artículos 117 fracciones IV, V, VI, VII y 118.

Por último se le otorgan a los Estados facultades ilimitadas en materia de impuestos por exclusión a las reservadas a la Federación, artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV, V, VI, - y VII y 118 que son materias reservadas unica y exclusivamente a la Federación.

La Concurrencia Impositiva en el País es debido a que el sistema federal plasmado en la Constitución como carta magna no se para limitativamente las facultades en materia de impuestos tanto a la Federación como a los Estados, ya que en la actualidad dicha Constitución otorga facultades limitadas primero a la Federación - y concede facultades ilimitadas en materia de impuestos a los Estados con la única limitación expresa que señalan los artículos 73 - fracción XXIX, 117 fracciones IV, V, VI, y VII y 118. De lo que resulta que la Federación de acuerdo con la Carta Magna tiene facultades limitadas o restringidas; en cambio, los Estados miembros de

la Federación con fundamento en el artículo 124 de la citada Ley - Suprema tiene facultades ilimitadas en materia de impuestos. Pero en la práctica es completamente inversa la situación en virtud de que de acuerdo al sistema político que impera en el País como ya - se ha manifestado existe un centralismo fiscal que se sobrepone a los Estados, este criterio se robustece con el que nos hace referencia el maestro Felipe Tena ramírez en su obra Derecho Constitucional Mexicano al manifestar: "los estados nacidos de un Federalismo teórico e irreal no presentan resistencia a los avances de la centralización ni defienden celosamente sus facultades, como -- los Estados de la Unión Americana. En México el proceso de centralización se realiza francamente, mediante reformas constitucionales que merman atribuciones a los Estados y que éstos aceptan". -- (18).

1.- FACULTADES DE LA FEDERACION EN MATERIA TRIBUTARIA

Con un análisis somero de las facultades tributarias del Poder Ejecutivo en el País se puede percatar de que la actividad - financiera se realiza en su mayor parte por este, lo que hace posi - ble el sistema de Gobierno Federal; el régimen presidencialista -- que dota a un solo individuo de poderes ilimitados, como lo establece el artículo 80 Constitucional : "Se deposita el ejercicio -- del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominara "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Otra de las facultades en materia de impuestos elevada a

(18) Op. Cit. Pág. 118.

rango Constitucional es la que establece el artículo 131 de la propia Carta Magna que a la letra dice: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase - de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal - los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

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

Además de la intervención en materia tributaria del Poder Ejecutivo, el poder Legislativo tiene la siguiente:

La Carta fundamental en su artículo 73 estipula: El Congreso tiene facultad: "Fracción VII para imponer las contribucio-- nes necesarias a cubrir el presupuesto", esto se encuentra relacio

nado con lo establecido en el numeral 74: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: Fracción IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de la Federación y del Departamento del distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlos; así como revisar la cuenta pública del año anterior, el Congreso de la Unión - (organo compuesto de dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores encargados de llevar a cabo el procedimiento formal que da vida a las leyes que rigen las relaciones interhumanas en sociedad) está facultado para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, permitiendo por esto una facultad ilimitada, ya - que en un ejercicio fiscal las contribuciones ordinarias no resultan suficientes para cubrirlo, puede imponer las necesarias hasta lograrlo.

La última parte de la fracción IV del artículo 74 Constitucional también faculta a la Cámara de Diputados a revisar la - cuenta pública del año anterior y en el párrafo cuarto de esta - fracción se estipula: "La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y - el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, facultad esta última estaba asignada al Congreso de la Unión, según lo establecía la fracción XXVIII del artículo 73 (derogada) por - la adición hecha en la última parte de la Fracción IV del numeral- 74 de la multicitada Constitución Federal.

La fracción VIII del artículo 73 Constitucional faculta-

al Congreso para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos, para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, nuevamente se encuentra otra facultad muy importante otorgada al Poder Ejecutivo, ya que el conjunto de empréstitos - que este celebre con otros países es lo que viene a formar la -- deuda pública externa, aspecto de trascendencia económica, política y jurídica, ya que existe un renglón destinado a ella en el -- presupuesto de egresos anual.

La fracción XXIX del multicitado artículo faculta al - Congreso para establecer contribuciones.

1o. Sobre el comercio exterior; 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en - los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; 3o. Sobre instituciones - de crédito y sociedades de seguros; 4o. Sobre servicios públicos - concesionados o explotados directamente por la Federación y 5o. - Especiales sobre: A) Energía eléctrica; B) Producción y consumo - de tabacos labrados; C) Gasolina y otros productos derivados de - su fermentación; F) Explotación forestal y G) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la Ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por - concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

La primera parte de esta fracción enuncia las facultades

tributarias exclusivas de la Federación con respecto a las mensio
nadas en materias, y el último párrafo de la misma habla de las -
participaciones sobre el rendimiento de estas contribuciones que -
deben tener las entidades federativas, las cuales serán reguladas-
por una Ley Secundaria Federal como es la Ley de Coordinación Fis
cal, que más adelante se analizara en detalle.

El presupuesto anual de gastos es uno de los documentos-
más importantes que cada año expide el Congreso de la Unión a tra
vés de un decreto, y que desde el punto de vista económico es el -
programa de trabajo que el Estado se propone realizar en un perio-
do determinado, generalmente en un año, en este último caso puede-
o no coincidir con el año cronológico.

Dicho presupuesto debe referirse a las dos ramas funda-
mentales de las finanzas públicas: Los ingresos y el gasto público.

Como características esenciales, el presupuesto de egre-
sos del Gobierno Federal que se estudia, se puede atribuírla de a-
nualidad, es decir, cada año debe expedirse con el fin de que exp
ire cuando el Ejecutivo presente la cuenta anual de gastos, la cual
debe ajustarse al presupuesto establecido un año antes de esta y -
la segunda característica consiste en que se presenta a través de
cifras numéricas que representan cantidades específicas destinadas
a los diversos ramos de la Administración Pública Estatal y Para
eg total, a diferencia de la Ley de Ingresos de la Federación que se
limita a enumerar las fuentes tributarias gravables.

Otra de las facultades de la Federación en materia hacen
daria de suma importancia, consiste en la expedición de la Ley de

Ingresos de la Federación, la cual se inicia ante la Cámara de Diputados cuya vigencia es anual.

Cabe señalar que estas facultades son meramente forma--listas, ya que dicho Congreso se limita a realizar el procedimiento que impone el artículo 72 Constitucional y es el Presidente de la República quien materialmente lleva a cabo la elaboración de - la Ley en cuestión, esto lo podemos fundamentar en el artículo 71 Constitucional fracción I; porque lo establecido en la fracción - II del propio numeral es letra muerta y solo excepcionalmente es aplicada.

Con el fin de ratificar lo escrito con antelación se estudia el numeral 89 fracción I, de la propia ley que dice: Las - facultades y obligaciones del Presidente son:

"Fracción I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión ...", el acto de promulgar una ley consiste en darla a conocer a quienes va dirigida para su exacto cumplimiento, en la misma publicación se hace a través del periódico -- oficial se señala su vigencia. Para que una ley o decreto tenga - validez es necesario el refrendo ministerial, tal y como lo establece el numeral 92 de la Constitución que dice: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no - serán obedecidas".

Otra facultad del Presidente de la República es el derecho de Veto la cual se encuentra establecida en el inciso c) del

artículo 72 Constitucional que dice: " El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, - con sus observaciones, a la cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el - proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales;".

Figuras jurídicas muy distintas la una de la otra, a - las que se hace referencia para hacer una diferenciación para mayor entendimiento.

La Coordinación Fiscal es uno de los métodos utilizados primeramente por el Gobierno Federal en el País, al tratar de eliminar la multiplicidad tributaria y para lograrlo creo en 1953 la Ley de Coordinación Fiscal entre los Estados y la Federación, publicada por el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de ese año. En esta ley su artículo 1 ratifica las prohibiciones que Constitucionalmente tienen los Estados para gravar ciertas - fuentes tributarias perceptuadas en los artículos 117 y 118 de la Carta Magna.

Esta ley estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de - 1979, porque a partir del 1o. de enero de 1980 a la fecha tiene vigencia la Ley de Coordinación Fiscal, la cual en su exposición de motivos reconoce que en el País existe la Concurrencia Impositiva porque: "La Constitución Política en los Estados Unidos Mexi

canos no ha separado las fuentes de tributación que deben corresponder a cada uno de los niveles de Gobierno, con la excepción de la fracción XXIX del artículo 73 que adiciono a la Carta fundamental y reservo algunas fuentes que se decidió quedaran gravadas exclusivamente por la Federación".

Esta ley funcionará a través de acuerdos que suscriban cada una de las Entidades Federativas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, absteniéndose las primeras de gravar la misma fuente ya gravada por la Federación, a cambio de una participación económica.

La propia exposición de motivo dice: "No se establecen otras medidas en beneficio de la Hacienda Municipal, en razón de que conforme al artículo 115 de la Constitución Política, esto es facultad y responsabilidad de las legislaturas de los Estados".

La forma de recaudación y distribución de las contribuciones serán de la forma que lo establecen los artículos 2o., 2o. A y 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal que dicen:

"ARTICULO 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 18.51% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuídos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de --

exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre los hidrocarburos.

Tampoco se incluirá en la recaudación federal participable el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al iniciarse cada ejercicio

II.- El 45.17%, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.

III.- El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 0.5% de la recaudación federal participable en el ejercicio. Del 0.5% participarán las Entidades Federativas y los Municipios, cuando aquéllas se coordinen en materia de derechos, distribuyén-

dose entre dichas entidades conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que le corresponda para el ejercicio en que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las entidades no coordinadas en Derechos. -- Asimismo, el Fondo se incrementará con el procentaje que represente, en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. -- Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. -- Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de

explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se encuentren coordinadas con la Federación en el impuesto sobre adquisición de inmuebles y que hubieran celebrado con la misma convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este último impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislación respectiva."

"ARTICULO 2o.-A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

I.- 95% del 2.8% de los impuestos generales de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten.

II.- 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales, por los que se realice materialmente la salida del país de

dichos productos.

III.- 0.42% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos, en la siguiente forma:

1.- El 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

2.- El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CE_t^i = \frac{A^i}{TA}$$

Donde:

CE_t^i = Coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal de la Entidad "i" en el año para el que se efectúa el cálculo.

TA = Suma de A^i

i = cada Entidad.

$$A^i = \frac{(CE_{t-1}^i) (IPDA_{t-1}^i)}{IPDA_{t-2}}$$

CE_{t-1}^i = Coeficiente de participación de la Entidad i - en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúe el cálculo.

$IPDA_{t-1}^i$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

$IPDA_{t-2}^i$ = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en la Entidad i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios -- las cantidades que reciban del Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación - directamente a dichos municipios."

" ARTICULO 3o.- La cantidad que a cada entidad federati va corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o. de esta Ley, se ob tendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación --

que se determinará conforme a la siguiente fórmula:

$$CP_t^i = \frac{B^i}{TB}$$

Donde:

CP_t^i = Coeficiente de participación de la entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB = Suma de B^i

i = cada entidad federativa.

$$B^i = \frac{(CP_{t-1}^i) (IA_{t-1}^i)}{IA_{t-2}^i}$$

CP_{t-1}^i = Coeficiente de participación de la entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IA_{t-1}^i = Impuestos asignables de la entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

IA_{t-2}^i = Impuestos asignables de la entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

Los impuestos asignables a que se refiere este artículo son los impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios."

La abstención de cobrar determinados impuestos por par-

te de las legislaturas locales, dice la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal: "No constituye una restricción o limitación que vulnere la soberanía de los Estados; por el contrario, dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una Entidad Federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas a cambio de recibir participación en el impuesto establecido por la Federación". Es de considerarse que si se ataca el derecho a la soberanía de las entidades federativas, porque la coordinación fiscal resulta un atractivo comodo para estas el recibir una raquíta cantidad por este concepto, con el solo hecho de suscribir el convenio de Coordinación Fiscal en materia de Administración de ingresos federales, que corresponderan las funciones de registro federal de causantes, recaudación, fiscalización y administración que seran ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades federativas.

Porque las entidades federativas al dejar de aplicar o crear una ley tributaria, la federación le da a cambio una participación, se esta violando la soberanía de las entidades locales, ya que la federación, además de tener facultades tributarias ilimitadas, con esto hace que su poder económico cada vez sea mayor e incrementa el poder político sobre las entidades federativas, porque estas a causa del sistema político que funciona a nuestro país todas aceptan gustosas recibir estos convenios de coordinación fiscal con la federación, prueba de ello que en la actualidad casi todas las Legislaturas Locales ya los han suscrito.

2.2. FACULTADES TRIBUTARIAS DE LAS LEGISLATURAS LOCALES

Al tratar este tema, se parte del fundamento legal establecido en la Constitución General de la República en su numeral 124, la forma en que otorga facultades generales en las entidades federativas del País al decir: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Este artículo sustenta el principio de legalidad, como base fundamental de nuestro sistema de derecho previsto en los artículos 14 y 16 de la propia Constitución ya que por exclusión se deben entender las facultades de las entidades federativas, con la premisa de que al ejercer dichas facultades, éstas no deban -- contravenir lo establecido por la Carta Magna y además estar dictados expresamente en ella.

El numeral en cuestión se encuentra íntimamente ligado con lo perceptuado en el artículo 73 fracción XXIX que dice: "El Congreso tiene facultad; para establecer contribuciones:

1o.- Sobre el comercio exterior.

2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 Constitucional.

3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4o.- sobre servicios públicos concesionados y explotados directamente por la Federación, y

5o.- Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica.
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de su fermentación.
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la -- Ley Secundaria Federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Por ser las contribuciones las que atañen a este propósito de estudio, exclusivamente se referirán a dichas facultades, y así el título quinto intitulado de los estados de la Federación artículo 115 Constitucional que perceptua: "Los Estados adoptarán para su regimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre conforme a las bases siguientes:

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen, las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales".

Una facultad constitucional a las legislaturas locales en materia de contribuciones es la que les otorga la última parte

de la fracción XXIX del numeral 73 al estipular: "... Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica", dicha facultad la ejerce a través de su Congreso Local al legislar cada Entidad Federativa para sus Municipios, quienes tienen vedada esta facultad, sólo limitándose a administrar su hacienda.

Otra facultad de las legislaturas locales y a la vez obligación Constitucional, consiste en que éstas dictaran leyes tributarias en favor de los Municipios con lo que formarán su hacienda, y termina estipulando: "dichas contribuciones serán suficientes para atender las necesidades municipales".

Al igual que el Congreso de la Unión tiene facultad y obligación de decretar la Ley de Ingresos de la Federación anual, cada una de las legislaturas locales también expiden su propia Ley de Ingresos que para el Estado de México por ejemplo, se intitula: Ley de Ingresos del Estado de México, en esta Ley se establecen las diversas formas en que los Ciudadanos del propio Estado deben contribuir y que someramente se transcribe: Impuestos, Derechos, Aportaciones de mejoras, Productos, Aprovechamientos y Participaciones en ingresos federales, igualmente decreta el presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para llevar a cabo eficientemente la administración pública del mismo y como constitucionalmente les está otorgada la facultad de legislar para sus Municipios, expide también la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, la cual expresa que la hacienda pública mu

nicipal del Estado de México percibirá: Los impuestos, Derechos, Aportaciones de mejoras, Productos, Aprovechamientos y Participaciones en ingresos federales y estatales, según los acuerdos de Coordinación Fiscal respectivos.

Como facultad legislativa local, en el Estado de México se decreta el Código Fiscal Municipal del Estado de México y para una clara visión de este ordenamiento se transcriben sus primeros cuatro artículos:

"Artículo 1o.- La Hacienda Pública de los Municipios del Estado de México, para cubrir los gastos de su administración y demás obligaciones a su cargo, percibirá en cada ejercicio fiscal los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos que establezcan las leyes fiscales respectivas - así como las participaciones derivadas de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México."

"Artículo 2o.- Los productos se regularan por las disposiciones indicadas o por lo que en su caso prevengan los contratos, convenios o concesiones correspondientes"

"Artículo 3o.- Son ingresos extraordinarios, los empréstitos, los subsidios y los que se decreten excepcionalmente."

"Artículo 4o.- Son Leyes Fiscales Municipales:

I.- El presente código.

II.- La Ley de Ingresos de los Municipios.

III.- La Ley de Presupuesto de Egresos.

IV.- La Ley de coordinación Fiscal del Estado de México

V.- La Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.

VI.- Demás ordenamientos que contengan disposiciones -- de orden hacendario. (como la Ley de Hacienda del Estado de México)".

La aplicación de textos legales a que se refiere este artículo, le correspondera al Ayuntamiento por conducto del Presidente Municipal y demás autoridades fiscales señaladas en el presente código.

En el Código Fiscal Municipal del Estado de México, si se hace una separación expresa de los impuestos ordinarios y extraordinarios, no así en el Código Fiscal de la Federación; del análisis de las facultades tributarias en las Entidades Federativas ya con fundamento legal se ratifica que en el País existen de acuerdo a la organización política federal republicana tres sujetos activos del crédito fiscal, es decir, tres personas morales - de derecho público que tienen derecho y obligación de cobrar impuestos, a los sujetos pasivos, los contribuyentes que por alguna causa prevista en las leyes fiscales se debe hacer efectivo el pago correspondiente tambien se advierte que por mandato constitu-- cional solo dos de estas personas morales tienen la facultad de - legislar en todos los aspectos y para el objetivo de estudio prin cipalmente sobre las contribuciones son: La Federación y las le-- gislaturas para las terceras personas morales denominadas Municipios, quienes tienen vedado ese derecho de legislar y se concretán exclusivamente a administrar su hacienda municipal; debe --

quedar muy claro que los Municipios no pueden ni deben legislar en ningun aspecto por insignificante que este sea, pero si tiene la facultad de cobrar impuestos y prueba de ello que las legislaturas locales les decretan sus Códigos Fiscales Municipales del Estado correspondiente y por medio de estos tres sujetos activos del Crédito Fiscal cobran impuestos, ya que Constitucionalmente está permitido en perjuicio de los sujetos pasivos del crédito fiscal que son las personas físicas o morales y solo porque la carta Magna no establece una expresa división de impuestos por ejemplo: De acuerdo a la competencia, jurisdicción, materia, etc. que limite a todo sujeto activo a cobrar exclusivamente determinados impuestos, suposición también rebatida, ya que con esto efectivamente se evitaria la Concurrencia Impositiva, pero se crearía el problema de la Intervención de Soberanías entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, fundamento constitucional, principio clave de la organización política federal en México.

3.- LA HACIENDA MUNICIPAL.- El término Hacienda deriva del verbo latino faceta aún cuando algunos sostienen que deriva del árabe Chasena que significa Cámara de Tesoro; la expresión Hacienda Pública alude como toda la vida económica de los entes públicos quienes como concepto y organismos tienen su origen en el derecho positivo español al crear Felipe V la Secretaría de Hacienda, nombre con el que pasa a México al crearse dicha dependencia y que posteriormente y hasta la fecha se conoce como Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La segunda palabra, el Municipio; de acuerdo a la defi-

nición legal que menciona la ley fundamental, lo considera primeramente desde el punto de vista geográfico al decir que las entidades federativas lo tendrán como base de su división territorial y también lo considera como una organización política y administrativa. Ya se dijo que el Municipio es considerado igualmente como un sujeto activo del crédito fiscal, lo que sirve de guía para reafirmar que al ser una persona moral con atribuciones de cobrar contribuciones, la recaudación y acumulación de dichos impuestos, es precisamente lo que forma su hacienda pública, ya que de acuerdo a la definición expuesta, se considera como la vida económica de los entes públicos.

La Constitución de 1857 no señaló como obligatorio el régimen municipal, quedando al arbitrio de las legislaturas locales establecerlo o no; así lo afirma el Licenciado Ernesto Flores Zavala en su obra Finanzas Públicas Mexicanas (19). Pero en la Constitución Política Mexicana de 1917 su artículo 115 fracción II expresamente dice:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas locales (de los Estados) y que, en todo caso, serán suficientes para atender a las necesidades municipales".

Lo anteriormente examinado da a conocer que la hacienda del Municipio en México es la más pobre dentro de la organización política del País, por depender directamente de las legislaturas-

(19) Op. cit. Pág. 220.

de los Estados, quienes tienen el poder determinante de decidir -
cuales son los impuestos con los que los Municipios se hacen a-
creedores del Crédito Fiscal Municipal, lo cual significa que ade-
más de tener vedada la facultad de legislar carecen de autonomía
económica, porque para atender sus mas elementales necesidades, -
están sujetos a lo que las legislaturas locales de los Estados-
les autoricen como ingresos públicos municipales, limitandose uni-
camente a llevar la administración de los raquíuticos ingresos que
en la mayoría de los casos no alcanza para satisfacer sus necesi-
dades, obligación ésta última de las legislaturas locales que la
Constitución Federal les impone en la última parte de la fracción
II de su artículo 115, siendo letra muerta por la falta de aplica-
ción, en perjuicio de la Hacienda del Municipio.

Por otra parte, la maestra Dolores Beatríz Chapoy Boni-
fáz señala como causantes de este problema socio - económico na-
cional al grán número de Municipios en México, la diversidad de
gravámenes, por no existir una clasificación genéricamente de-
terminada a nivel nacional, ya que existen diferentes significa-
dos, también considera otra causa de este problema; la prepon-
derancia del Gobierno Federal y las rivalidades de los Esta-
dos.

4.- EL CENTRALISMO FISCAL MEXICANO.- Partiendo del aná-
lisis hecho con antelación, como fue el estudio del sistema de -

Gobierno Federal en México, las facultades expresamente dictadas en la Carta Magna a los llamados "Poderes de la Unión", legislaturas locales, gobiernos municipales, leyes fiscales y convenios de Coordinación Fiscal, se ratifica que en México el Sistema Tributario, hace posible la existencia del Centralismo Fiscal ya que si bien es cierto que en la Carta Magna se establece el respeto mutuo de soberanía entre las legislaturas de los Estados, de éstas hacia la Federación y viceversa, también lo es que el sistema tributario casi en su totalidad le pertenece a la Federación y como es bien sabido por la exposición hecha en este pequeño trabajo, - el Sistema Federal es "manejado" por un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Los problemas entre los Estados o entre éstos y la Federación serán resueltos mediante litigio y no administrativamente.

El sistema de la Coordinación Fiscal con el que se pretende resolver la Concurrencia Impositiva en el País, vino a complicar mas el problema ya existente, ya que en vez de soluciones, provoca anomalías y violaciones a la Constitución Federal, en virtud de que los Estados que suscriben con la Federación los convenios de Coordinación Fiscal propician el Centralismo Fiscal Mexicano, en donde un super poder se sobrepone a las legislaturas locales y nulifican al Municipio en materia de contribuciones, ya que las percepciones que reciben por este concepto no alcanzan a cubrir sus necesidades como es la de proporcionar a sus habitantes los más elementales servicios públicos, los cuales en la mayoría que existen en el País carecen de los mismos por no contar -

con un presupuesto suficiente para cubrirlos.

5.- FUENTES TRIBUTARIAS CON MULTIPLICIDAD IMPOSITIVA. -
Para hablar de éstas es necesario recordar que el problema de la Concurrencia Impositiva en el País es precisamente porque no existe una clasificación de las fuentes para poder delimitarlas de manera expresa, tanto en la competencia federal como en la local y de ésta hacia la municipal, ya que el municipio no puede legislar sino que son las legislaturas de los Estados las que lo hacen en su favor y por lo regular existe una confusión a nivel Estados respecto de los conceptos de impuestos, productos, derechos, aprovechamientos, impuestos extraordinarios, derechos extraordinarios aprovechamientos extraordinarios y es aquí donde se localizan las fuentes tributarias de multiplicidad impositiva que en forma duplicada llevan a cabo entre sí la Federación y los Estados y viceversa. Otro problema que se presenta es la diversidad de gravámenes, que por un lado, la Federación para satisfacer sus necesidades presupuestarias, las cuales además de ser muchos, invaden el ámbito de competencias de los Estados, quedando las legislaturas de éstos sujetas a las disposiciones impositivas de la Federación si se toma en consideración que las 31 legislaturas locales en el ámbito de sus competencias ilimitadas que en materia de Contribuciones les otorga el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que también existe una gran variedad y diversidad de costumbres, climatología, producción, situación geográfica, étnica, social, política, etc., razón por la que las competencias de fuentes tributarias son encontra-

das entre éstas y la Federación, de éstas son los Estados, quienes de acuerdo con las facultades que les concede la Carta Magna legislan en favor de los Municipios, los cuales abundan en el País al ser más de 2,300 siendo el Estado de Oaxaca el que su división territorial municipal es la mayor en la República Mexicana lo cual agrava el problema de la Concurrencia Impositiva en México. Si se considera lo expuesto en el Centralismo Fiscal Mexicano se encuentra el super poder que ejerce el titular del Ejecutivo Federal denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que el Sistema Político Mexicano aprovechando las facultades que la Carta Magna le otorga al Ejecutivo Federal, hace de este organo poder un super poder único que cada día agrava este problema de la multiplicidad impositiva en todos ámbitos locales y federales, dejando al Municipio cada vez mas pobre.

6.- SOLUCION A LA CONCURRENCIA IMPOSITIVA EN MEXICO. -- Se propone que la Federación legisle en materia tributaria de manera clara, precisa, delimitando su esfera de competencia en el ámbito territorial, que pueda entenderse sin invadir ambitos locales ya que como estos son bastantes y con diferencias territoriales, climatológicas, económicas, políticas y sociales. Razón por la que las legislaturas locales también pueden establecer sobre contribuciones los renglones de la economía nacional que el texto constitucional les señala.

También sería conveniente que a las legislaturas locales se les limitara la facultad hasta hoy ilimitada que se encuentra expresamente concedida por el artículo 124 de la Constitución

General de la República Mexicana.

El gran número de Municipios existentes en la República Mexicana también tiene que ver mucho en este problema ya que las legislaturas de los Estados no dan cumplimiento a lo que se les ordena en el artículo 115 de la Carta Magna, en virtud de que con las contribuciones que les asignan a los Municipios no satisfacen las necesidades de los bienes y servicios suficientes para cada Municipio, los cuales son tomados en cuenta unicamente como la división geográfica que conforman a cada Estado integrante de la Federación, vedando a los mismos la facultad de establecer sus propias contribuciones haciendo nugatoria su autonomía municipal.

Dentro del Sistema de Gobierno Federal que impera en el País, uno de los tres poderes de la unión, el Ejecutivo, que es depositado en un solo individuo a quien se le denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, esta dotado de un super poder -- que se sobrepone a los Estados miembros de la Federación y más -- aún a los paupérrimos Municipios.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Sistema de Gobierno Federal que impera en el País, es el que ha prevalecido en los últimos tiempos y en el marco legal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, se aplica, no solo en materia tributaria, sino en muchos otros ambitos de importancia nacional.

SEGUNDA.- Es en este sistema, teóricamente Federal, pero que en realidad constituye un Centralismo político, económico, y social, en donde aparece el fenómeno de la Concurrencia Impositiva en el País, en virtud de que la Constitución Política Federal en la fracción VII de su artículo 73, le confiere facultades ilimitadas en materia tributaria a la Federación, al señalar que el Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Acrecentando con la falta de precisión derivada del artículo 124 Constitucional.

TERCERA.- Por otra parte, la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional otorga facultades limitadas en materia de contribuciones a la Federación de manera teórica, ya que en la práctica es un super poder que se antepone a los Estados y Municipios, con lo que el Centralismo Fiscal Mexicano es una realidad en nuestros días.

CUARTA.- Los Estados que integran la Federación Mexicana por su número y condiciones geográficas, políticas, sociales, económicas, etc., cuentan con una facultad tributaria ilimitada, que por exclusión les concede el artículo 124 de la Constitución Federal.

QUINTA.- El gran número de Municipios existentes en la -

República Mexicana, los cuales son tomados en cuenta única y exclusivamente como base de la división territorial nacional, organización política y administrativa, sin que las legislaturas de los Estados legislen a su favor las contribuciones correspondientes para satisfacer sus necesidades de bienes y servicios públicos suficientes.

SEXTA.- Con la Ley de Coordinación Fiscal el Estado Mexicano quiso evitar el problema de la Concurrencia Impositiva, lo cual resulto negativo, ya que con esta Ley se acrecentó aún mas el Centralismo Fiscal Mexicano en un Sistema de Gobierno teóricamente Federal.

SEPTIMA.- Para evitar la Concurrencia Impositiva en el País, es necesario que se legisle en materia tributaria delimitando la competencia federal de manera clara y precisa. Abrogando en forma definitiva la Ley de Coordinación Fiscal, la cual vino a complicar este problema, dotando al Estado Federal de un super poder que se antepone a los Estados miembros y más todavía a los pobres Municipios.

OCTAVA.- Por cuanto a las Legislaturas Locales de igual forma se les faculte legislar en materia tributaria de acuerdo a sus necesidades locales sin interferir con la Federación y los Municipios, tomando en consideración la diversidad de situaciones políticas, territoriales, climatológicas, económicas y sociales, derogándose y/o incertándose de manera clara y precisa a las facultades en materia tributaria en vez de la redacción actual del artículo 124 de la Constitución Federal para evitar con ello las facultades

des ilimitadas que en materia de contribuciones cuentan en la actualidad, delimitándolas en esta esfera al igual que a la Federación.

NOVENA.- Para el buen funcionamiento de los Municipios, igualmente se les faculte legislar en materia tributaria sin invadir competencias federales y locales, tomando en consideración las condiciones apuntadas para los Estados. En virtud de que en la actualidad son los más pobres dentro del Sistema de Gobierno Federal problema nacional que por su gran cantidad en especial en el Estado de Oaxaca, donde se acrecenta este problema.

DECIMA.- Una vez logrado lo anterior, el Sistema de Gobierno Federal se convertirá en real y no teórico como se esta vi- viendo, con lo que el País tendrá un mayor desarrollo y crecimiento económico en beneficio de sus habitantes. Y habrá más y mayores relaciones entre los sujetos activos de los créditos fiscales en favor de los sujetos pasivos, quienes con mayor beneplácito recibirán mayores y mejores servicios públicos.

BIBLIOGRAFIA

- BURGOA ORIGUELA, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano. Sexta Edición, México. 1980, 485 P.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores.- El Federalismo y sus Aspectos Educativos y Financieros. Universidad Nacional Autónoma de México, México. 197 , 280P.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco.- Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, México. 1984, 482 P.
- FLORES ZAVALA, Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas Editorial Porrúa, México. 1991, 410 P.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio.- Introducción al Estudio del Derecho -- Tributario Mexicano Universidad Autónoma de San Luis Potosí., México, 1979. 220P.
- PLUGIESE, Mario.- Instituciones de Derecho Financiero. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica, Imprenta "Manuel León - Sánchez", S.C.L. 1939. 170 P.
- PORRUA PEREZ, Francisco.- Teoría del Estado. Novena Edición, México. Editorial Porrúa. 1979. 320 P.
- SOLEY GUEL, Tomás.- Elementos de Ciencia Hacendaria. Segunda Edición, San José de Costa Rica. 1934. 283 P.
- TENA RAMIREZ, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Decimo - cuarta Edición. México, 1978. 422 P.
-
- Leyes Fundamentales de México. Décimo Sexta Edición. Editorial Porrúa, México. 1979, 525 P.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 77a. Edición, Editorial Porrúa. 128 P.
- Código Fiscal de la Federación, Edición Unica. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1994. 117 P.
- Ley de Coordinación Fiscal, Edición Unica. México. 1993, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 111 P.
- Ley de Hacienda Municipal del Estado de México. Decreto número 19- XLIV Legislatura del Estado de México, Publicada en la Gaceta de Gobierno el 3 de Agosto de 1974. 1101 - 1170 P.

ECONOGRAFIA

- GARCIA SILVA, Agustín.- Análisis Constitucional de los Ambitos Tributarios de la Federación. México. Tomo V, con motivo del 50-aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación.
- LIMA CASTILLO, José Manuel.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. México, Tomo V, con motivo del 50 Aniversario.
- MONTAÑEZ OJEDA, Jorge.- Federalismo Tributario en México. México - Tomo V, con motivo del 50 aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación.
- SANCHEZ GONZALEZ, Alberto.- La Nueva Coordinación Fiscal Local -- Protector de la Autonomía Financiera Municipal. México, Tomo V, con motivo del 50 aniversario del Tribunal Fiscal de la -- Federación.