

332



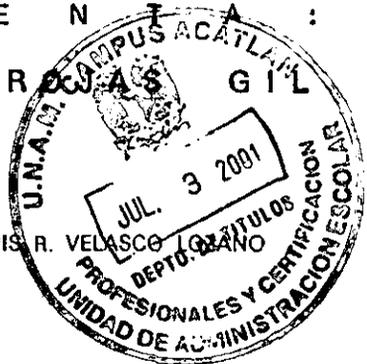
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

27/5/01

"ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO MEXICANO."

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: GEORGINA ROSAS GIL



ASESOR: LIC. JOSE LUIS R. VELASCO LOZANO



NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO.

MAYO 2001



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

ETERNAMENTE GRACIAS

A DIOS:

**POR DARME LA OPORTUNIDAD DE VIVIR Y
DARME LAS FUERZAS NECESARIAS PARA SER MEJOR
CADA DÍA.
POR QUE NUNCA DEJAS DE BENDECIRME.
POR PERMITIRME LLEGAR AL FINAL DE ESTE PROYECTO TAN
IMPORTANTE PARA MÍ.**

A MI PAPACITOS ADORADOS:

**LIC. JORGE ROJAS VAZQUEZ,
ESTE LOGRO TE LO DEDICO POR TANTAS Y TANTAS
MUESTRAS DE TU INFINITO AMOR HACIA MÍ.
POR TU EJEMPLO, POR TU APOYO INCONDICIONAL
POR TU ENTREGA A NUESTRA FAMILIA Y POR HACERME
UNA PROFESIONISTA Y UNA MUJER DE BIEN.
POR SER EL FARO QUE GUIA MI CAMINO.
Y MI PRINCIPAL HÉROE DE CARNE Y HUESO.
GRACIAS POR SER MI PAPÁ**

GRACIAS INFINITAS DE "TU YOYIS", LA MAYOR DE TUS ADMIRADORAS.

**PROFRA. HORTENSIA GIL PADILLA,
ESTE ES UNO DE LOS RESULTADOS
DE QUE TU AMOROSA VOCACIÓN DE MADRE
HA SIDO Y SERÁ SIEMPRE TODO UN EJEMPLO,
UNA MUESTRA DE QUE SOY DIGNA HIJA TUYA,
GRACIAS POR TU APOYO Y AMOR INCONDICIONALES,
GRACIAS POR SER MI MAMÁ.
POR SER LA PIEZA CLAVE DE NUESTRO HOGAR Y MI PAZ,
Y POR SER LA PRINCESITA DE MIS CUENTOS.
TU "CARA DE GATO" YOYIS.**

**"GRACIAS" PAPACITOS, POR QUE SU EXISTENCIA Y EL HECHO DE SER MIS PADRES ES
LA MUESTRA PALPABLE DE QUE DIOS EXISTE. LOS AMO.**

LIC. HORTENSIA ROJAS GIL.

ESTE LOGRO TAMBIEN ES PARA TÍ,
POR SER MI MEJOR AMIGA Y UNA DE
LAS PERSONAS A LAS QUE MAS AMO EN EL MUNDO.
POR SER MI EJEMPLO A SEGUIR,
POR IR SIEMPRE ADELANTE ABRIENDO BRECHA
PARA QUE MI CAMINO SEA MENOS ARDUO.
GRACIAS POR TU RISA, TU LUZ, SOBRE TODO
POR SER MI HERMANA.
TE AMO TENCHIS.
(SIN TI NO HUBIERA SIDO POSIBLE)

**GRACIAS A MI ABUELITA VICTORINA VÁZQUEZ DE ROJAS
POR SER UNO DE MIS ANGELITOS TERRENALES DE LA GUARDA.**

**GRACIAS A TODOS MIS TÍOS, TÍAS, PRIMOS Y PRIMAS,
SOBRINOS Y SOBRINAS TANTO DEL LADO DE LOS ROJAS
COMO DE LOS GIL, LES DEDICO ESTE TRABAJO, POR SUS
PALABRAS DE ALIENTO Y POR DARME ÁNIMOS DE
SEGUIR ADELANTE, LOS QUIERO MUCHO, MUCHO PORQUE ADEMÁS SABEN
QUE OCUPAN UN LUGAR MUY ESPECIAL EN MI CORAZÓN**

**A MI INTERCESORES CON DIOS, A MIS TRES GRANDES AUSENTES
QUE VIVIRÁN PARA SIEMPRE EN MI CORAZÓN,
Y QUE POR LA BUENA MADERA CON LA QUE FUERON HECHOS
DE LA CUAL SOY UN POCO, HE PODIDO LLEGAR HASTA ÉSTO.
SIN DUDA SU EJEMPLO Y LEGADO DE AMOR
SON MOTIVO PARA QUE NUNCA CLAUDIQUE
EN NINGUNA META QUE ME PROPONGA.
GRACIAS A MIS ABUELITOS : **GUDELIA PADILLA DE GIL, JOSÉ GIL MARÍN Y JUVENAL
ROJAS BALLINAS.**
SIEMPRE PRESENTES JUNTO A MÍ.**

A TI QUE PESE A LA DISTANCIA Y AL TIEMPO,
SIEMPRE HAS ESTADO JUNTO A MÍ,
PORQUE SÉ QUE ÉSTO
QUE TENEMOS JUNTOS VA MÁS ALLÁ
DE LA PRESENCIA FÍSICA, QUE
NO NECESITA NOMBRE PARA DEFINIRLO.
QUE SE SOSTIENE POR EL NEXO KARMÁTICO
QUE NOS UNE.
GRACIAS POR TODO LO QUE HEMOS COMPARTIDO Y POR HACERME FELIZ.
GRACIAS: EDGAR MENDOZA ARELLANO. (...AND JUSTICE FOR YOU AND ME.)

ESPECIAL AGRADECIMIENTO A MI ASESOR EN ESTE TRABAJO: LIC. JOSÉ LUIS R.VELASCO LOZANO, POR SU INFINITA SABIDURÍA, POR SU PACIENCIA Y DISPOSICIÓN, POR HABER DESCUBIERTO EN USTED A UN SER HUMANO SORPRENDENTE. MI ETERNO AGRADECIMIENTO.

DEDICO ESTE TRABAJO A TODOS LOS MAESTROS Y MAESTRAS QUE MARCARON MI CAMINO ESCOLAR, OJALA ALGÚN DÍA DIOS ME PERMITA ENCONTRARLOS EN MI CAMINO PARA CONTARLES QUE SUS ENSEÑANZAS PRODUJERON FRUTOS.

GRACIAS A MIS MAESTROS A LO LARGO DE MI INSTRUCCIÓN PROFESIONAL EN CAMPUS ACATLAN, YA QUE POR SU EJEMPLO HOY ME PROPONGO SER UNA PROFESIONISTA QUE SEA DIGNA DE DECIR QUE ALGÚN DÍA FUI SU ALUMNA:
LIC. RAÚL CHAPARRO ROMERO.
LIC. FERNANDO PANIAGUA MORALES.
LIC. FRANCISCO PEREZ HERNANDEZ.
LIC. GABINO ROSALES ZAMORA.
LIC. RUBÉN ROSALES FLORES.
LIC. FERNANDO LABARDINI MENDEZ.

GRACIAS A TODA LA BOLA DE COMADRES Y COMPADRES VERDADEROS AMIGOS Y AMIGAS QUE ENCONTRÉ EN LA UNIVERSIDAD. BIEN DICEN QUE LOS AMIGOS QUE SE ENCUENTRAN EN LA UNIVERSIDAD, SON LOS AMIGOS PARA TODA LA VIDA.
GRACIAS POR PERMITIRME SER SU AMIGA Y TENER EN MI CORAZÓN UN POQUITO DE USTEDES.

(EL ORDEN NO TIENE NADA QUE VER CON LA IMPORTANCIA).

MATY (POR TUS CONSEJOS SIEMPRE TAN OPORTUNOS), LIDIA (POR SER SIEMPRE GENUINA, POR TU APOYO SIEMPRE INCONDICIONAL), LILI (POR ESA TERNURA QUE SE ACRECENTO CON LA LLEGADA DE FRIDITA), MARLENE (POR TU ALEGRÍA DE VIVIR LA VIDA. "VIVA EL PUNCHIS PUNCHIS"), PILY (POR SER EL EJEMPLO VIVO DE UNA VERDADERA AMIGA), ADRIANA (POR LA VALENTÍA CON LA QUE ENFRENTAS LA VIDA) , MOY "LA GORDA" (POR SER COMO UN HERMANITO, POR TANTAS LOCURAS COMPARTIDAS Y MÁS QUE NOS FALTAN), RODRIGO "MI NIÑO" (POR SER MI COMPADRITO, EL MAS FIEL DE MIS AMIGOS Y MI CONFIDENTE, TOÑITO (POR TU NOBLEZA Y LA SONRISA QUE SIEMPRE TIENES PARA MÍ), ANWAR (POR SER EL SIGNIFICADO DE LA PALABRA AMIGO) , HÉCTOR (POR TU FORMA DE SER Y POR VALORAR TANTO NUESTRA AMISTAD). KRISTIAN (POR SER COMO SÓLO TU SABES SERLO, POR TU VOZ Y TU SONRISA Y PORQUE NUNCA CAMBIARÁS)

A TODOS MIS AMIGOS QUE NO COMPARTIERON LA VOCACIÓN DE LA ABOGACÍA PERO QUE TAMBIÉN LOS HE ENCONTRADO EN ALGÚN MOMENTO DE MI VIDA Y QUE HACEN QUE ÉSTA TENGA COLOR.

ESPECIAL MENCIÓN PARA UN SER HUMANO SIN PRECEDENTE DE ESPECIAL TRASCENDENCIA EN MI VIDA CUYO APOYO Y PRESENCIA SIN DUDA FUERON CRUCIALES EN ESTA GRAN PRUEBA DE RESISTENCIA, GRACIAS POR EXISTIR: **ING. VICTOR GUILLERMO GÓMEZ VÁRGAS.** (EL DUENDE DE LA ALEGRÍA).

EN ESPECIAL AGRADEZCO Y BRINDO ESTE TRABAJO A LA CULPABLE DE MI INCLINACIÓN AL FISCALISMO: **LIC. NORA YOLANDA MOLINA RAYGOZA.** GRACIAS POR SUS CONSEJOS, POR SU APOYO, POR SER UN EJEMPLO PROFESIONAL GIGANTE Y TAMBIÉN MI AMIGA.

DEDICO ESTE TRABAJO Y AGRADEZCO POR EL MISMO, A LOS MAESTROS QUE IMPARTIERON EL SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR ACTUALIZACIÓN DE DERECHO CONSTITUCIONAL, YA QUE SIN EL CÚMULO DE SU SABIDURÍA Y EXPERIENCIA NO HUBIESE SIDO POSIBLE FINALIZARLO. GRACIAS POR COMPARTIR SU SAPIENCIA, SU EXPERIENCIA Y DEJARSE COMPARTIR CONMIGO: **LIC. RAUL FOURNIER TRUJILLO, DOC. MANUEL FAGOAGA RAMÍREZ, LIC. ALFREDO PÉREZ MONTAÑO, LIC. LUCIANO AGUIRRE GOMEZ.**

GRACIAS AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN (EN AQUEL ENTONCES), 1ª SALA REGIONAL HIDALGO MEXICO, POR TODO LO QUE APRENDÍ EN EL. ESPECIAL AGRADECIMIENTO A LOS LICENCIADOS: **IRMA FLORES MARTINEZ, JOSÉ GUADALUPE GOMEZ MORALES Y OSCAR LARA FLORES.**

GRACIAS A LA GLORIOSA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO, POR HABERME ABIERTO SUS PUERTAS.

GRACIAS A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "CAMPUS ACATLÁN" POR HABER RECIBIDO DE ELLA MI INSTRUCCIÓN A NIVEL PROFESIONAL.

DEDICO ESTE TRABAJO A MI PAÍS MÉXICO, QUE POR EL Y PARA EL SERÉ DIGNA CIUDADANA Y PROFESIONAL DEL DERECHO SIEMPRE AL SERVICIO DE ÉL.

"Y QUE IMPORTA QUE LA ESPERA SEA ETERNA... SIEMPRE ES MEJOR QUE UN SEGUNDO SIN ESPERANZA"

GEORGINA ROJAS GIL

INDICE

INTRODUCCION.

PAG.

CAPITULO I. EL ESTADO Y LA CONSTITUCION

1. EL ESTADO.	1
2. EL ESTADO MEXICANO.	13
3. CONSTITUCIONES POLITICAS DEL ESTADO MEXICANO.	24
4. CONSTITUCION DE 1824.	27
5. CONSTITUCION DE 1857.	30

CAPITULO II. LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

1. EL DERECHO CONSTITUCIONAL.	38
2. EL DERECHO FINANCIERO.	41
3. EL DERECHO FISCAL.	43
4. EL DERECHO TRIBUTARIO.	46

CAPITULO III. DE LA NORMA TRIBUTARIA EN MEXICO.

1. LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION.	53
2. LA LEY DE EGRESOS DE LA FEDERACION.	65
3. EL DECRETO LEY.	74
4. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.	75

CAPITULO IV. DE LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO MEXICANO

1. CONSTITUCION DE 1917. ORIGINARIA.	79
2. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS REFORMADA.	79
3. EL PODER LEGISLATIVO.	90
4. EL PODER JUDICIAL.	94
5. EL PODER EJECUTIVO.	98
6. POTESTAD TRIBUTARIA.	106

CAPITULO V. EJERCICIO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA

1. COMPETENCIA TRIBUTARIA.	110
2. LA FEDERACIÓN Y LA POTESTAD TRIBUTARIA.	112.
3. FACULTADES CONCURRENTES DE LA FEDERACION CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA.	117
4. POTESTADES Y COMPETENCIAS TRIBUTARIAS DE LOS MUNICIPIOS.	121
5. LEY DE COORDINACIÓN FISCAL.	127
6. LÍMITES A LA POTESTAD TRIBUTARIA.	129
CONCLUSIONES.	134
BIBLIOGRAFIA.	
LEGISLACION.	
OTRAS FUENTES.	

INTRODUCCION

A lo largo del devenir histórico de nuestro país, México, hemos encontrado, que el ejercicio de la potestad Tributaria se ha llevado a cabo, si fundamentado constitucionalmente, pero ¿esta fundamentación ha sido suficiente para un justo y equitativo ejercicio del mismo?, es decir para poder llevarla a cabo sin ser ésta arbitraria, impositiva, desequilibrada, desinformada y que coloque a los mexicanos en una posición de ignorancia en donde desconozca hasta donde el Estado Mexicano a través de sus respectivos órganos a quienes les es atribuida ésta, pueden llegar.

Los excesivos y con frecuencia inútiles cambios realizados a la Constitución Federal, han modificado sus disposiciones al grado de que existe una corriente de opinión que propone la necesidad de una nueva Constitución, sin percatarse de que no hemos permitido la plena vigencia de la que tenemos. La división de poderes, el sistema federal, el reconocimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos y el otorgamiento de facultades limitadas a las autoridades son los pilares de nuestro sistema constitucional que no han sido aplicados plenamente en nuestro país.

En la actualidad los mexicanos demandamos que se cumplan las disposiciones de nuestra Constitución. No necesitamos de una nueva Ley Fundamental, sino que simplemente se actualicen algunos preceptos y que se aplique la que tenemos y que nunca se ha cumplido íntegramente.

Con una debida interpretación y observancia de los preceptos constitucionales del tema que nos ocupa, se podrían establecer las bases para ordenamientos de mayor eficacia en cuanto a su aplicación, se trata de decir que efectiva y originariamente las respectivas Instituciones del Estado Mexicano tiene el poder de imponer contribuciones, si, eso no se pone a discusión, pero la legalidad no necesariamente implica legitimación, entonces preceptos entendibles, digeribles y debidamente puntualizados ahorrarian muchísimo tiempo congresista para su exacta aplicación y además marcaría límites para el uso indiscriminado de esta facultad, y sería de una más eficaz observancia.

Es fundamental que se cumplan las normas que establecen la división de poderes, el sistema federal y los límites al ejercicio de las facultades de las autoridades. Los ciudadanos exigimos solamente que se cumpla con la Constitución. Todo lo demás será consecuencia de lo anterior.

El voto popular, cada vez más pulido y eficaz como lo observamos en el pasado ejercicio del mismo, con todos los defectos y problemas que puede representar, es la voluntad de los ciudadanos que pagan impuestos y cumplen con las normas jurídicas que regulan su conducta.

Acatada la voluntad popular, los nuevos integrantes del Poder Legislativo deben cumplir con sus obligaciones, entre las cuales destaca la más importante: "limitar el poder del Poder Ejecutivo". Debemos obligar al Presidente de la República a ejercer las facultades que le otorga la Constitución, pero no más. Debemos obligar al Congreso a ejercer las facultades que le otorga la Constitución, pero no menos.

Entre las facultades presidenciales que requieren de limitación especial y sumamente cuidadosa, mediante el ejercicio de las facultades constitucionales del Poder Legislativo, se encuentran las relativas a la creación de impuestos y cargas fiscales a los ciudadanos y la concentración del ingreso fiscal a favor del Gobierno Federal, en ocasiones en perjuicio de las Entidades Federativas. Si conocemos los límites del Poder Público, estaremos en la posibilidad de exigir el cumplimiento de los límites que son a la vez nuestros derechos constitucionales, con frecuencia incumplidos e ignorados impunemente por la autoridad.

El presente análisis tiene el propósito de puntualizar el equilibrio que nuestra Constitución pretende crear con los frenos y contrapesos de la división de poderes, en relación con los impuestos y gasto público, señalando puntualmente los preceptos fundamentales, constitucionales obviamente, desde los inicios del Estado Federal Mexicano, para que se conozca el ejercicio de la potestad tributaria a lo largo de la historia de nuestro país hasta nuestros días, es decir, cómo los diversos acontecimientos históricos han sido y son causa fundamental de la creación de preceptos constitucionales.

Así mismo pretendo rescatar la opinión de nuestra doctrina, sobre algunos temas que considero fundamentales para un más profundo entendimiento del tema, para poder comprender de manera óptima la creación de normas jurídicas tributarias mediante las cuales se ejercita la potestad tributaria, en nuestro Estado Mexicano, para regresar a nuestro país al camino de la legalidad que abandonó hace muchos años.

Es el fin del presente análisis, dirigido a los licenciados en derecho, a los abogados, y demás profesionales en la materia de finanzas públicas, y en general a todos los ciudadanos de México, que deseen profundizar en sus conocimientos, sobre este tema constitucional, pero en especial, me gustaría que mi voz fuera escuchada por nuestros legisladores federales y locales, elementos fundamentales para limitar el poder público. Sus facultades como legisladores son también derechos constitucionales de los mexicanos y exigimos cumplan con sus obligaciones y que se cumplan nuestros derechos.

CAPITULO I

“EL ESTADO Y LA CONSTITUCION”

CAPITULO I

“EL ESTADO Y LA CONSTITUCION”

1. EL ESTADO.

Es de vital importancia para el debido análisis y comprensión del presente trabajo, precisar o más bien dicho refrescamos de los conceptos básicos, para adentrarnos de lleno a nuestro objetivo. En el presente análisis abordaremos una facultad del Estado Mexicano, por lo que necesitamos tener presente qué es el Estado en general y qué características particulares y singulares guarda nuestro Estado Mexicano.

En esta primera parte del presente capítulo no trataremos de innovar conceptos, sólo aterrizaremos definiciones de estudiosos del derecho y grandes juristas, con los cuales desde mi humilde punto de vista coincido en criterios.

El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, es un ente público superior, soberano y coactivo.

Se integra con la población - elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado -, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo¹.

¹ Serra, Rojas Andrés *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa, México, 1990, pag. 80

El Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado; una forma de asociación superior a todas las formas de asociación, pues supone el monopolio y exclusividad del poder coactivo².

La construcción conceptual del Estado debe fincarse lógicamente en el análisis de todos los factores que concurren en su formación, interrelacionándolos y expresándolos en una porción sintética.

El Estado es un ente político real y constantemente se habla de él en una infinita gama de situaciones. Su idea se invoca y se expresa en variadísimos actos de la vida jurídica, desde la constitución hasta las resoluciones administrativas y sentencia judiciales. Se da como un hecho o como un supuesto y corresponde al jurista desentrañar su ser esencial y definirlo conceptualmente con el objeto primordial de deslindarlo de aquellas ideas con las que se suele confundir.

En el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la *población*, el *territorio*, el *poder soberano* y el *orden jurídico fundamental*, manifestándose los segundos en el *poder público* y en el *gobierno*.

² *Ib.*, pag. 82

La población se presenta, como un conglomerado humano radicado en un territorio determinado. Su concepto apunta Serra Rojas: "es eminentemente *cuantitativo*, "con el cual expresamos el total de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado"³. Desde el punto de vista sociológico, cultural, económico, religioso, étnico y lingüístico, la totalidad humana que entraña la población suele diversificarse en diferentes grupos o clases que como partes la componen, pudiendo sólo considerarse como entidad unitaria en cuanto que es, en su conjunto, el elemento humano del Estado, constituido por la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público. Este carácter es independiente de los grupos que componen la población, comprendiéndolos a todos ellos, ya que ninguno puede estar sustraído por modo absoluto de dicho poder ni de manera integral del orden jurídico que lo encauza. Si bien es cierto que el derecho, debe tratar igualmente a los grupos iguales y desigualmente a los grupos desiguales de la población a través de los diferentes ordenamientos que lo componen, también es verdad que ninguno de ellos puede no ser o dejar de ser centro de la imputación normativa. Por ello, la población como elemento humano del Estado, pese a su implicación diversificada, sólo es concebible bajo esa tesis jurídica, la cual lógicamente se extiende a considerarla, en su dimensión total, como destinataria del poder público del Estado, es decir, como el sujeto sobre el cual éste ejerce su imperio"⁴.

El Estado surge para la nación como un medio que da a esta unidad política jurídica y como una entidad para que la nación realice sus fines trascendentes; y como la nación está integrada por hombres, éstos en última instancia son los destinatarios de la actividad estatal, la cual sólo se justifica en la medida en que satisfaga sus necesidades sociales, provea a la solución de sus problemas y procure un mejoramiento en los distintos órdenes de su vida. El Estado se hizo para el hombre y no el hombre para el Estado, o como dijera Maritain:

³ Ib., pag. 97

⁴ Ib., pag. 98

"El estado no es la encarnación suprema de la idea como creía Hegel; ni tampoco una especie de superhombre colectivo; el Estado no es sino un organismo facultado para utilizar el poder y la coerción, integrado por especialistas o expertos en ordenamiento y bienestar públicos, un instrumento al servicio del hombre. Poner al hombre al servicio de ese instrumento es perversión política"⁵.

Además, los individuos o grupos sociales y de cualquier otra índole que integran la nación, son el elemento humano sobre el que actúa el Estado a través de las diferentes funciones en que se desarrolla su poder o actividad.

"Todos ellos son sujetos sobre quienes este poder se desempeña por modo profusamente variado y variable, es decir, son los destinatarios de los múltiples actos de autoridad en que el propio poder se manifiesta. Son, en una palabra, gobernados frente a quienes los órganos de Estado, es decir los gobernantes, ejercen su poder estatal dentro del orden jurídico primario o fundamental -constitucional- y del orden secundario -legal-"⁶.

En lo que atañe a otro elemento del Estado como lo es el territorio, tenemos que éste, no es sólo al asiento permanente de la población, de la nación o de las comunidades nacionales que la forman. No únicamente tiene una acepción física, sino que es factor de influencia sobre el grupo humano que en él reside, modelándolo de muy variada manera. Puede decirse que el territorio es un elemento geográfico de integración nacional a través de diversas causas o circunstancias que dentro de él actúan sobre las comunidades humanas, tales como el clima, la naturaleza del suelo, los múltiples accidentes geográficos, los recursos económico naturales, etc., y que estudian sociográficamente como parte de la sociología, la geografía humana y la economía.

⁵ Ib., pag. 99

⁶ Ib., pag. 100

Como elemento del Estado, el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o de imperio. En este sentido significa, como lo afirma un cuadro de competencia y un medio de acción. Como esfera competencial del Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados, es el suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones, es el ambiente físico de vigencia de las leyes y de demarcación de su aplicatividad -territorialidad- fuera del cual carecen de eficacia normativa extraterritorialidad- . Como medio de acción del Estado, el territorio es un "instrumento del poder", puesto que "quien tiene el suelo tiene el habitante", siendo "más fácil vigilar y constreñir a los individuos si se les puede escapar a la acción de los gobernantes sino abandonado la tierra que le nutre, su vulnerabilidad se vuelve más grande"⁷ .

Independientemente de cómo se conciba al territorio en relación al Estado, o sea, como elemento de su ser jurídico político o como condición de su existencia, lo cierto es que no puede haber entidad estatal sin espacio territorial. Debemos agregar que el territorio del Estado no sólo comprende el territorio que suele llamarse "continental", sino el mar territorial y el espacio aéreo. En cuanto al primero, su extensión se fija por las normas de Derecho Internacional Público y por los tratados internacionales; por lo que atañe al espacio aéreo," como el estado tiene, en las capas aéreas existentes sobre su territorio, "derechos de policía y de sobrevigilancia".

De acuerdo a lo anterior tenemos al territorio, "como elemento del Estado, espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el que se ejerce el *imperium* o poder público estatal a través de las funciones legislativa, administrativa o ejecutiva y judicial, o sea, la demarcación geográfica dentro de las que éstas se desempeñan"⁸ .

⁷ Ib., pag. 161

⁸ Ib., pag. 162

Entendiendo que la nación o pueblo en sentido sociológico, como grupo humano real coherente, decide darse una organización jurídica y política, creando al Derecho que a su vez da vida al Estado como persona moral, siendo que la causa de estos efectos obedecen a un poder, actividad o dinámica que tiene como fuente generadora a la misma comunidad nacional. Mediante tal poder, la nación se autodetermina, es decir, se otorga una estructura jurídico política que se expresa en el ordenamiento fundamental o Constitución. La autodeterminación obviamente excluye la injerencia de cualquier grupo que dentro de ella está comprendido. Por ello se afirma que el propio poder es soberano, en cuanto que no está sometido interior o exteriormente a ninguno otro; puesto que lo soberano "designa un poder que no admite ninguno por encima de él; una potencia que en la esfera donde está llamada a ejercer, no sustituye a ninguna otra".

La autodeterminación, que es la nota sustancial expresiva del poder soberano o soberanía, en el fondo entraña la autodelimitación, pues de autodeterminarse implica darse a sí mismo una estructura jurídico-política, esta estructura, que es normativa, supone como toda norma una limitación, es decir, señalamiento de límites. La autolimitación, si embargo, no es inmodificable, ya que cuando la nación decide autodeterminarse de diversa manera en el desempeño de su poder soberano, cambia sus estructuras y, por ende, los límites que éstas involucran. Mucho se ha discutido por los tratadistas acerca de que si el poder soberano pertenece a la nación o corresponde al Estado, es decir, si hay una "soberanía popular o nacional" o una "soberanía estatal", y si bajo distintos ángulos, la soberanía se imputa tanto a la comunidad nacional como a la entidad estatal.

La soberanía es un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada dentro de la sociedad humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que compone a la colectividad o se encuentran dentro de ella debiéndose agregar que el Estado, como forma en que se estructura y organiza un pueblo, al adquirir sustantividad propia, al revestirse con una personalidad jurídica y política, se convierte en titular del poder soberano, el cual, no obstante, permanece radicado real y socialmente en la nación. Para explicar estas consideraciones se debe recordar que la soberanía es única, inalienable e indivisible, sin que, por ende, existan dos soberanías, a saber, una imputable al pueblo o nación y otra al Estado.

Ahora bien el Estado tiene una finalidad genérica que se manifiesta en variados fines específicos sujetos al tiempo y al espacio. Un Estado sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría sentido, pues ella, es la que justifica su existencia y su aparición en el mundo político. Para que el Estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, una actividad dinámica.

Esta actividad no es sino el poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas, intrínsecamente diferentes y que son: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. "Estas funciones, a su vez, se ejercitan mediante múltiple actos de autoridad, o sea, por actos de poder público, los cuales, por ende, participan de sus atribuciones esenciales: la imperatividad, la unilateralidad y la coercitividad, en virtud de dichos atributos el poder público, como poder de imperio, tiene la capacidad en si mismo para imponerse a todas las voluntades individuales, colectivas o sociales dentro del espacio territorial del Estado"⁹.

⁹ Ib., pag. 255

"Pese a su carácter imperativo, unilateral y coercitivo, el poder público no es un poder soberano. El poder público forzosamente debe someterse al orden jurídico fundamental del cual deriva. Este orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder, por ende el poder público del Estado no es soberano, aunque si esencialmente imperativo y coercitivo, por que no se ejerce por encima del derecho fundamental sino dentro de él"¹⁰ .

"El Estado es la persona jurídica de mayor importancia y la génesis, a su vez, de todas las personas jurídicas de derecho público. El Estado es el centro total de imputación jurídica, está integrado por todo el orden jurídico vigente. Los demás entes de derecho público son centros particulares de imputación jurídica"¹¹ .

La República es una forma de gobierno popular cuyo titular del Ejecutivo no es hereditario, sino elegible por el pueblo o por sus representantes . En su acepción etimológica proviene de la palabra latina: *res cosa y pública* o *causa pública*.

La república es una forma de gobierno genuinamente popular porque directa o indirectamente, permite la participación del cuerpo electoral en la Constitución, legitimidad y permanencia de sus órganos directivos. Es pues, la república una forma de gobierno en la que la sociedad misma, permaneciendo soberana, ejerce las funciones supremas por medio de órganos delegados suyos, responsables ante ella y designados temporalmente. La permanencia del poder soberano en la sociedad, es la nota esencial y característica; la temporalidad, responsabilidad y multiplicidad de los órganos directores son sus características naturales.

¹⁰ Ib., pag. 256

¹¹ Ib., pag. 198

Esta forma de gobierno es de origen electivo y popular, el ejercicio del poder limitado y mantiene un régimen de responsabilidades políticas, en que con frecuencia limita esa responsabilidad excluyendo al Presidente de la República.

La república es un sistema que se remonta a Grecia, a Roma, a la Edad Media, a las ciudades italianas, y se desarrolla intensamente en la era moderna.

Manuel Osorio define la República Popular: "Nombre de halago para las masas, inventado por la propaganda soviética para los territorios sometidos a su influjo al terminar la Segunda Guerra Mundial. Se trata en verdad de dictaduras colectivistas, regidas por un partido único... luego de un siglo de instauración, tienen a afirmar su independencia con respecto a la potencia fundadora, sin abandonar los lineamientos internos y de oposición armada de Occidente"¹²

Por nuestra parte aludimos a República como aquella forma de gobierno representativo en que el poder reside en el pueblo personificado éste por un jefe supremo llamado Presidente de la República.

Por lo que se refiere a la separación o división de poderes se estima que es uno de los conceptos fundamentales alrededor del cual gira la organización del Estado. Consiste en la desconcentración de las funciones del poder quitando la posibilidad de que por acumulación se concentren o permanezcan concentradas las funciones en un sólo órgano.

¹² Ib., pag. 470

También consiste en un sistema que encomienda a cada órgano cada una de las tareas de que se compone la actividad del Estado a un órgano distinto. Constituye esta separación un principio dogmático del Estado constitucional liberal ya que tiende a asegurar la libertad fr los ciudadanos, como factor limitante del poder político.

Desde los primeros años del siglo XIX, en México, la inteligencia liberal comenzó a admirar la forma republicana de gobierno. Se recuerda el edicto de Virrey en que prohíbe la circulación de la Constitución norteamericana por considerarla peligrosa para la vida de la Colonia.

Morelos declara "que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía y que así se sancione dando al mundo razones". Además, "la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes en Legislativo, Ejecutivo, y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios de probidad" (*Sentimientos de la Nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución, 14 de setiembre de 1813.*)

El 12 de junio de 1823, el Congreso Constituyente emite el voto por la forma de República federada. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 establece en su artículo 5 *que la nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federativa*. Texto que repite la Constitución de 4 de octubre de 1824 en su artículo 4.

Las formas de Gobierno y las formas de Estado responden a conceptos diferentes, aunque algunos tratan de unificarlos bajo una denominación común.

Si se refiere a la estructura global de esta realidad, con todo su complejo institucional e ideológico, configura el régimen político; si se afecta a la estructura de la organización política, determina la forma de Estado, y por último, si se limita a tipificar las relaciones entre las instituciones políticas, define el sistema de gobierno.

Por lo que se refiere a gobierno lo consideramos en los diversos poderes u órganos encaminados a la elaboración poder legislativo , administración y ejecución de las leyes poder ejecutivo, y dirimir controversias mediante un poder judicial, es a lo que se refiere, a realizar los atributos fundamentales del Estado.

El Estado representa todo, su unidad y su organización a nociones o principios diversos del Gobierno. Éste alude a una parte del Estado, al que le corresponde la realización de sus fines. Entidad a la que se confiere la facultad de dirección.

“La forma de Gobierno dice Bidart Campos, es la forma de uno de los elementos del Estado, la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político. En cambio, la forma de Estado ya no es la de uno de sus elementos, sino de la institución misma, el propio Estado. Si el Estado es, en el orden de la realidad, un régimen dentro del cual se realiza un reparto, la forma de Estado es la manera de realizar un reparto, la forma de Estado es la manera de realizar ese mismo reparto; atañe pues, al problema de cómo se ejerce el poder. Así Groppali distingue las formas de gobierno como modos de formación de los órganos del Estado, sus poderes y relaciones, y las formas de Estado como estructuras del Estado y relación entre el pueblo, el territorio y la soberanía.”¹³

¹³ *Ib.*, pag. 455

“Las creaciones jurídicas son creaciones sociales y no tienen otra proyección que el que la misma sociedad le conceda. Este orden jurídico total que es el Estado está tan estrechamente vinculado al orden social que si la sociedad desapareciera del planeta en ese mismo instante desaparecería el Estado y todas las creaciones de la cultural. Por eso el hombre social impregna el orden jurídico de la idea de justicia, porque ella al elevar al hombre rompe con la rutina y la sedentariedad social”¹³ .

El Estado es la persona jurídica de mayor importancia y la génesis, a su vez, de todas la personas jurídicas del derecho público. El Estado es el centro total de imputación jurídica, está integrado por todo el orden jurídico vigente. Los demás entes de derechos público son centros particulares de imputación jurídica.

Desde nuestras primeras Constituciones, este principio ha sido consagrado como principio básico. En nuestra constitución vigente se encuentra en el artículo 49, que a la letra dice:

“ART.49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más 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.”

¹³ Ib., pag 168

1.2 EL ESTADO MEXICANO.

Una vez entendido nuestro concepto de Estado, entraremos de lleno al análisis de la trayectoria constitucional de nuestro Estado Mexicano, para ello precisaremos en este punto el momento en el cual histórica y jurídicamente se le considera formalmente al Estado Mexicano.

Es de importancia hacer notar que podemos hablar de Los Estado Unidos Mexicanos como Estado en el momento que México se ve libertado materialmente hablando de la dominación española, sin duda hubo tropiezos, embrollos y sobre todo un terrible y pareciera en esos tiempos, una terrible incertidumbre en cuando a la organización política de México libre, no fué tan fácil como pareciera que México empezara a caminar solo con la llamada consumación de nuestra independencia. En esos momento reinaba un clima de incertidumbre, escribían el ir y venir de la vida política personajes que si participaron en el proceso de liberación, pero atendiendo a intereses personales, a convicciones empapadas de cualquier tipo de matices pero no genuinamente al interés de una Nación Independiente como tal ó por si sola, aunado todo esto a la necesidad de una nueva organización pero no solo política y jurídica, se tenía que reordenar a un país de pies a cabeza y cómo empezar?, por dónde?, y de qué manera?.

Porque efectivamente se sabían libres, sí, pero ahora qué se hace con la libertad si nunca antes la habían conocido, (como bien lo anota Maquiavelo, en su obra del El Principe), y si repercutió en todo los aspecto necesariamente más aún en lo que se refiere a una organización estatal, no era fácil, si bien eran tiempos de modas políticas mundiales, era bombardeado nuestro país por movimientos extranjeros, pero aún así tomando ejemplo de aquí y de allá y más por supuesto de España mal querida, desdeñada pero de igual forma necesitada para emprender una vida estatal propia.

Es así y como lo cuentan los que escribieron la historia México empieza a auto gobernarse y organizarse solo.

El Estado Federal Mexicano se integra con el conjunto de leyes vigentes -constitucionales y ordinarias- que regulan la creación y el funcionamiento de las instituciones públicas nacionales bajo el sistema federal.

De acuerdo con nuestra organización, el Estado Federal Mexicano está compuesto de Estados-miembros, unidos en una Federación establecida según nuestra Constitución. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y por los Poderes de los Estado, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la Constitución Federal, y las constituciones particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contrariar las estipulaciones del pacto federal¹⁴.

Varias importantes tesis se han formulado acerca del federalismo mexicano; entre ellas señalamos dos importantes:

- I. La primera tesis sostiene que el régimen federal mexicano tiene su origen desde las comunidades regionales prehispánicas, las circunscripciones geográficas y sociales de la colonia, hasta las diputaciones provinciales creadas al amparo de la Constitución de Cádiz de 1812, unidas a cacicazgos regionales y la formación de las provincias mexicanas.
- II. . La segunda tesis sostiene que el régimen federal mexicano tiene su origen en la adopción del sistema Federal de los estados Unidos de Norte América creado de acuerdo con su Constitución Federal de 1787 y repetido en la Constitución Mexicana de 1824 y los antecedentes inmediatos del mismo origen que crearon.

¹⁴ Serra, Rojas Andrés. *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1991, pag. 229

Hemos vivido durante largos siglos bajo el signo de la centralización política. Es evidente que en todo grupo social hay una tendencia constante del poder público a centralizar las actividades gubernamentales. Este drama de la política mundial es el tema constante de las luchas sociales encaminadas a resolver el problema del gobierno de los hombres.

En nuestra historia no hemos escapado a estas luchas centralizadoras del poder, reflejadas en el cuadro de las formas políticas prehispánicas, el régimen de la Colonia y los procesos del México independiente. Los textos legales han variado de una época a otra, pero la estructura social de nuestro país se mantiene en muchos aspectos inalterable.

Para la sociología política contemporánea no es difícil el explicar que, a veces, se asemeja a una paradoja y en otras a un ilusorio espejismo, el tránsito de un sistema a otro. Los nombres de las cosas no hacen cambiar la naturaleza de las relaciones, pero en materia social lograr estos cambios profundos requiere de una honda transformación, a lo cual se resisten los pueblos, como esos grupos indígenas, convertidos al catolicismo, que siguen adorando a sus viejos brutales ídolos de piedra, que aún creen encontrar en los rostros impasibles del santoral cristiano.

Nos resistimos a emplear la terminología de la ciencia política moderna en el análisis de las instituciones políticas prehispánicas. Llamar Estado maya, Estado Tolteca, Estado tarasco, Estado azteca, es entrar en un terreno de confusiones y malentendidos. Lo mismo sucede al hablar de confederaciones, federaciones, monarquías, repúblicas y otras análogas, aplicándolas a grupos humanos de la vida política primitiva o rudimentaria carentes de régimen jurídico desarrollado y de situaciones, más de hecho que de derecho, o de relaciones apolíticas. Las mismas divisiones territoriales son imprecisas, dominadas por la fuerza con propósitos de dominación, esclavitud, pago de tributos o víctimas para los sacrificios.

Esas relaciones de señorío, de subordinación u opresión, configuraban una especial forma de relación política entre pueblos que no se encontraban en una situación de "federados"; hablar de Federación es simplemente extender el significado de este concepto a situaciones que no corresponden a su realidad social. Situaciones diferentes deben considerarse en las estructuras sociales indígenas, con sus costumbres, manera de ser y sus actividades diversas. La autonomía territorial era *sui generis*.

Para una ilustración exacta e histórica me permito citar al Maestro Sayeg Helú en su obra *Historia Constitucional de México*.

Morelos pareció olvidarlo todo frente al nuevo orden legal que acababa de crear, y que tan furiosamente desencadenaba ahora la oposición realista en contra de su credo altamente liberal y democrático. No vaciló en sacrificar su vida a cambio de la de las nacientes instituciones; sacrificó inútil hasta cierto punto, pues no sólo murió él custodiándolas, sino que el Congreso no tardó en ser disuelto.

Muerto Morelos, la insurgencia estuvo a punto de apagarse, no Bravo, ni Guerrero, ni Terán, ni Ascencio, ni Victoria, podían reemplazarle debidamente, ni, aún, la relampagueante intervención de Francisco Javier Mina al frente de la insurgencia mexicana acertaría a rechazar las tremendas embestidas que a partir de entonces redoblara el ejército realista, el cual trataba infructuosamente de extinguir hasta la última chispa libertaria en este suelo.

Infructuosas, en efecto, habrían de resultar, a la postre, sus absurdas pretensiones, más rápido que la pólvora misma de los cañones realistas corrió entre ellos la noticia de la reimplantación del régimen liberal de Cádiz en la metrópoli, lo que significaba el enjuiciamiento de la situación privilegiada de la que habían disfrutado hasta entonces, y no resignándose a perderla se verían obligados a revivir el propio movimiento de independencia que, al ser

jefaturado por ellos mismos, les garantizaba la conservación del *statu quo*: la subsistencia del mismo injusto estado de las cosas.

Al efecto comisionaron a Agustín de Iturbide, quien no tardó en entrar en tratos con los por ellos llamados rebeldes; con Vicente Guerrero, que representaba la última chispa insurgente, de manera muy especial, pero para capitalizar en su personal provecho toda la situación. Sería así como hubieran de aparecer, primero el malhadado *PLAN DE IGUALA*, suscrito que fuera por ambos jefes, y los no menos desafortunados *TRATADOS DE CORDOVA*, con posterioridad, y que suscribía ya el propio Iturbide con el virrey O'Donjú, para tratar de llevar a un plano exterior los contraprinicipios que, salvaguardado de manera exclusiva los intereses de las clases privilegiadas, hubieron de pactarse en Iguala¹⁵.

Así el 27 de septiembre de 1821, a un mes escaso del pacto de Córdoba, el ejército trigarante, comandado, por Iturbide, hacía su entrada triunfal en la ciudad que hasta entonces fue la capital del Virreynato y que en un futuro inmediato lo sería el Imperio Mexicano¹⁶.

Se falseó, de esta manera, nuestra revolución de independencia. La emancipación se llevó a cabo, ciertamente, pero bajo un signo que le era ajeno, que no le pertenecía. Por ello se logró, tan sólo, el desligamiento material de España. La redención del pueblo, que constituía su verdadera independencia y que había desencadenado la revolución once años atrás, fue sepultada.

¹⁵ Sayeg, Helú Jorge. *Introducción a la Historia Constitucional de México*. Ed. UNAM, México, 1983, pag. 35

¹⁶ *Ib.*, pag. 36

La euforia constitucional de 1820 -que llamara Reyes Heróles ("Un optimismo sin límites que ve en el texto constitucional la suprema panacea")-, a que nuestro país se entregó tras restablecimiento de la carta gaditana, nubló en tanto, quizá, el horizonte político y el pueblo se dejó alucinar por la propuesta de constitucional que hacía Iturbide para la monarquía que proponía; tal vez en ese momento era, sin embargo, lo que más importaba a los mexicanos:

Hay una cosa señor General (contestaba un americano a cierta proclama de O'Donoghú), que no esperábamos ahora, ni recibiremos nunca de manos del pueblo español, y ésta es la constitución... México hará su constitución para gobernarse a sí mismo, y esto solo paso descubrirá de un golpe su grandeza colosal...

"Lo constitucional" pareció ser a los mexicanos, el denominador común a todo el plan de Iturbide y a cambio de ellos no les importó tolerar los trapincípios que en éste contenían, que habían servido, además para atraer a la causa a todos aquellos grupos privilegiados renuentes, como era natural, tras el auténtico movimiento libertador de los curas de Dolores y de Carácuaro. Con este consumarse de nuestra independencia, en muy buen aparte como protesta en contra del régimen liberal español, se asentaron las bases de nuestra agitada y amarga formación histórico-constitucional.

Iturbide dejaba subsistentes la serie de contradicciones y desigualdades sociales que llevaran a Hidalgo a principiar la lucha de 1810 y a Morelos a secundarla y organizarla magistralmente; pues tras varios meses de preparación, cuando se hace coronar emperador, para transformar en más arbitrario todavía, el poder autárquico que ya venía ejerciendo; pues la reunión de la Cortes, "que deberían trabajar la Constitución...", se aplazaba de día en día, y era un hecho el deseo de Iturbide de alargar lo más posible la convocatoria a Cortes, a fin de poder gobernar por sí, y acabar de cuajar sus ambiciones imperiales.

Poco más de un mes transcurrió desde su entrada triunfal, al frente del ejército trigarante, sin que el gobierno provisional que encabezaba tratara, ni en la forma más somera, algún punto relacionado con la convocatoria a Cortes; una vez convocadas éstas, empero, no quedaría instaladas sino hasta el 24 de febrero de 1822; un año después del Plan de Iguala.

A la integración de las *Cortes de Catedral*, así llamadas en tanto que fue precisamente la catedral metropolitana el lugar escogido por los diputados para reunirse por vez primera, concurren hombres de las más diversas tendencias:... como monárquicos, eclesiásticos, aristócratas, antiguos insurgentes, intelectuales, diputados de la Corte de Cádiz, liberales, y jóvenes que daban sus primeras pasos en política. Era en suma, un conjunto heterogéneo, multiforme, contradictorio e interesante.

Este cuerpo colegiado, empero, no tardó en entrar en una pugna con el emperador; sus facultades constituyentes y su excesiva prudencia contrastaron absolutamente con el capricho autócrata y no le quedaría otro destino que el de correr la amarga suerte de ser disuelto.

Efectivamente, el abierto despotismo de Agustín I, que se acentuaba día a día y que le llevó a atentar contra el régimen de garantías al que aspiraba el pueblo Mexicano, hubo de traducirse en hacer de él, blanco favorito a los disparos congresionales, que no dejaban de apuntarle; la aprehensión de los diputados entonces no se haría esperar, tachados de conspiradores fueron prisioneros varios de ellos.

Ante esta situación el Congreso se declaró en asamblea extraordinaria para exigir, estérilmente, el respeto a su soberanía y a la inviolabilidad de sus opiniones.¹⁷

¹⁷ *Ib.*, pag. 38

La disolución del Congreso -que para salvar las apariencias fue reemplazado por una junta instituyente- no resultó tan vana, empero, pues sería ella una de las razones fundamentales de la caída del efímero imperio que hubiera de provocar otra cosa que el gran y general descontento que habría de precipitar su ruina. Y es que el imperio, fundamentalmente, había servido para hacer despertar en nuestro pueblo los sentimientos republicanos que, a partir de entonces, habrían de generalizarse y constituir el verdadero móvil político de los mexicanos; el congreso es restablecido y muchos a quienes hasta entonces fueron iturbidistas habrían de unirse a los llamados borbonistas, para venir a engrosar las filas republicanas, encabezadas fundamentalmente por los patriotas de la primera y auténtica insurgencia.

Más de todas las tendencias, opiniones y partidos hubieron de unificarse, frente al fracasado imperio, en torno al republicano, no todas se mostraron uniformes en cuanto a la forma que debería adoptar la naciente república. El elemento conservados -integrado fundamentalmente por iturbidistas y exborbonistas, por regla general, pero con señaladas excepciones que no venían sino a conformarla y presente siempre para estorbar las ansias progresistas de los pueblos- no podía aceptar el descalabro sufrido y se apresuraba a adoptar su estandarte: el centralismo. No le quedaría otra forma de discrepar, impuesta por sí misma la idea republicana, que proponer para ésta la forma central de imperio.

Los progresistas, por el contrario, habrían de recoger un tanto la noble institución gaditana de diputaciones provinciales, en las que de hecho y de derecho se hallaba dividido el país, y cuyo régimen había sido absolutamente ignorado por el imperio, para inclinarse por una novedosa y floreciente forma republicana de gobierno: el federalismo, que probaba ya, en otras latitudes, sus magníficos resultados.¹⁸

¹⁸ Ib., pag. 40

El sistema de diputaciones provinciales consagrado entre nosotros por la Constitución de 1812, para el Imperio Español se basaba en nuestras auténticas diferencias locales. Las diferencias territoriales que, a la postre, la Carta de 1812 se vio obligada a reconocer al proveer a cada provincia de su propio gobierno representativo y de una cierta independencia.

En los documentos constitucionales insurgentes que llegaron a suscribir éstos, no se habla sino de *representaciones de las provincias*: del derechos de éstas para elegir a los diputados que debieran integrar el Supremo Congreso.

Establecido el imperio, el poder de Iturbide terminó por volverse completamente sordo a las demandas provinciales, que no podían aceptar el escandaloso pisoteo de sus legítimos derechos hacia el autócrata. Fue por ello, por lo que el movimiento contra el imperio encontraba tan rápido eco y tan gran respaldo, y aun, quienes con fervor lo habían defendido no tardaron en volverse en su contra.¹⁹

La aparición del federalismo en México no sería, de tal suerte, sino producto ...de la justa inquietud en que vivía el pueblo mexicano, después de mezquino ensayo imperialista de Iturbide, y con las provincias gobernándose de hecho por su propia y particular iniciativa. Apunta Lee Benson Nettie.

Su origen entre nosotros no responde como con cierta frecuencia ha venido repitiéndose, a un afán de imitación de la forma de gobierno de nuestros vecinos del norte, sino a una necesidad de nosotros mismos. No se trató de copiar el sistema federal estadounidense, que estaba ya probando sus magníficos resultados prácticos, sino que aprovechando éstos fue recogido por nuestro país para satisfacer sus propias necesidades: "Salvar la unidad del país amenazada por los regionalismos nacionales" ¡sabía medida que habrían de adoptar el congreso reinstalado y el convocado!

¹⁹ *Ib.*, pag. 40

Nuestro federalismo surgió, es verdad, en forma inversa al de la unión del norte; entre nosotros no puede hablarse de Estados-miembros que, a base de ceder una parte de su soberanía -externa-, hayan logrado fundirse en uno sólo; se trata efectivamente, de un Estado unitario que se transformó en Estado federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal, dando lugar a los Estados-miembros.

Pero de que ésta haya sido la forma de su nacimiento entre nosotros; no se sigue que no sea verdadero el federalismo mexicano. Su peculiar forma de aparecer en nuestro suelo lo matizará, en todo caso, de una cierta originalidad; de unos ciertos caracteres que nos son propios, y que le dan sólida configuración mexicanista, toda vez que no es el norteamericano el único modelo.

Recordemos que aunque nuestro país no se encontraba, en estos primeros años de la tercera década del siglo XIX, en la misma situación que Estados Unidos medio siglo antes, ni tenía exactamente las mismas necesidades que satisfacer que aquella república cuando dió a la luz la forma federal; requería también, una forma de organización política que preservara los derechos del pueblo, algunos de los cuales le acababan de ser arrebatados por el ambicioso imperio de Iturbide.

Ante esta situación, nada mejor que el naciente y ya floreciente sistema federal; y es que en él se encontró, por sobre toso, el medio más efectivo para dar una mayor garantía a los derechos e intereses del pueblo mediante esa dualidad de sistemas representativos que lo caracterizan; por lo que toca al gobierno federal (diputados y senadores), y por cuanto a que la representación federal se une la representación local. En el federalismo se encontró, pues, la forma de organización política democrática por excelencia; la más a propósito para mantener a

salvo los derechos e intereses del pueblo, mediante la dualidad de gobiernos que frenan el uno al otro y en los cuales el único soberano es el pueblo que los crea.²⁰

Durante la dominación española se mantuvo en sus lineamientos generales este sistema de autonomías locales, a través de la división regional de reinos y provincias y de la división local en repúblicas de indios y cabildos municipales.

Era el sistema federal, pues, no sólo el mejor, sino el único adecuado a nuestro pueblo, respondía no únicamente a la urgencia del momento sino a su más añeja tradición histórica y a la fuerza de la costumbre que exigía ser llevada a la ley escrita.

Pese a que el federalismo era, pues, el sistema idóneo y el más acorde a nuestra realidad histórica, geográfica y política, su adopción entre nosotros sería, aún, objeto de encendidas pugnas. No bastó para adoptarlo la fuerza de las diputaciones provinciales, de hecho independientes del gobierno central, y el hecho, también, de que el reinstalado congreso fuera rechazado en su calidad de constituyente y fuera aceptado tan sólo como convocante.²¹

Y con todos estos antecedentes aparecía, así, nuestra Acta Constitutiva sancionada el 31 de enero de 1824. Dos meses fueron suficientes para aprobar, el ella, los principios fundamentales que estructuraron el nuevo Estado que asomaba al concierto internacional y que se habrían de servir de base a la Constitución de 4 de octubre de 1824.

A fin de atemperar un tanto el planteamiento liberal radical del *Derecho Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* y haciendo frente abiertamente a la postura retrógrada que llegaron a significar los documentos de Iguala y Córdoba, así como el Iturbidismo todo, aparece, en efecto, el justo medio, representado por el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824.

²⁰ *Ib.*, pag. 42

²¹ *Ib.*, pag. 43

Mas si justo fue el medio que presentaron ambos documentos, no sería exacto, de manera alguna, el balance que entre libertad y el orden se estableciera en ellos -en el cuerpo constitucional muy particularmente, ya que el Acta tan sólo venía a ser algo así como un simple esqueleto en el que se señalaban los principios fundamentales del Estado naciente. A fin de dar cabida a dicha dualidad: orden -libertad, cuyo justo equilibrio, precisamente, es señalado en estricta teoría constitucional como la propia razón de ser toda ley fundamental.²²

1.2. CONSTITUCIONES POLITICAS DEL ESTADO MEXICANO.

Para poder con mayor claridad nuestra Constitución actual es necesario conocer las que le precedieron y, en consecuencia, fueron su base y sustento. Una de ellas es la Constitución de Cádiz, surgida en septiembre de 1810, cuando las cortes españolas se reunieron y, siguiendo las doctrinas de los filósofos franceses del siglo XVIII, dieron a España una Constitución que se apartaba totalmente de la tradición monárquica absolutista. Mediante ella se declaraba la soberanía nacional y se reconocía a las cortes como su legítimo representante en el poder, con lo que se limitaba en gran parte la autoridad del rey, en contra de las tradiciones españolas en que éste lo era todo.

La Constitución de Cádiz se juró el 30 de septiembre de 1812 y la metrópoli ordenó que se pusiera en vigor en las colonias; en dicha Constitución se establecían las leyes sobre la libertad de imprenta y el indulto de los revolucionarios, entre otras; no se resolvía los problemas de las colonias españolas en América, pero si se echaba por tierra el sistema colonial. Todo esto ocurría en un momento histórico en que el rey español Fernando VII se encontraba prisionero, y España se hallaba bajo el dominio de Francia y Napoleón Bonaparte.

²² Ib., pag. 48

En México la primera ley fundamental que se estableció fue la Constitución de Apatzingán, en 1814, también llamada Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, que se dividía en dos partes : la primera -relativa a la organización de país- establecía la religión católica como única, la soberanía popular y el sufragio universal; la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, y la necesidad de proporcionar instrucción a las mayorías. La segunda parte establecía cuáles provincias formaban la América mexicana y su forma de gobierno al que dividía en tres poderes: legislativo, que residía en el Supremo Congreso Nacional; el ejecutivo, que se depositaba en tres individuos, y judicial que desempeñaría el Supremo Tribunal de Justicia.

Esta Constitución se publicó el 22 de octubre de 1814, y más que un código político para organizar la vida del país, fue un conjunto de principios generales que revelaron las tendencias democráticas de la revolución de independencia; sin embargo, no llegó a ponerse en práctica, por que las circunstancias no lo permitieron.²³

Tres han sido las etapas históricas fundamentales que han condicionado la evolución de nuestro país, y que han dado lugar a la agitada y paulatina formación de la nacionalidad mexicana: Independencia, Reforma y Revolución, a las cuales corresponden las tres cartas constitucionales, que, entre nosotros, han tenido realidad y vigencia: la de 1824, con la cual nació, podríamos decir, la nacionalidad mexicana, toda vez que fue la primera carta fundamental de México independiente, pues aún cuando la de Apatzingán -que le precediera diez años- no puede ni debe ser ignorada, fue promulgada cuando aún luchábamos por nuestra independencia política; la de 1857, que marca la consolidación de nuestra nacionalidad, al lado de la reforma liberal que la completó, y que se convirtió en un verdadero símbolo patrio a raíz de la intervención francesa, y la de 1917, cristalización jurídica de la

²³ Moral, Padilla Luis. *Notas de Derecho Constitucional y Administrativo*. Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, pag. 6

revolución mexicana, con la cual parece integrarse nuestra nacionalidad, y que constituyó, sin duda, el nacimiento del constitucionalismo social sobre la faz de la tierra.

Con la Constitución Mexicana de 1917 se iniciaba en el mundo entero, en efecto, una nueva corriente en materia de constitucionalismo, que hubo de incrustar ya el elemento social constitutivo de la esencia misma de los pueblos, en tanto no pudo ignorar el hondo significado de las masas populares en el comportamiento y desenvolvimiento de los mismo y que por ello hemos calificado como *El constitucionalismo social mexicano*; a ella correspondió, en consecuencia, la prioridad mundial en el reconocimiento constitucional de los derechos sociales.

Y es que la esencia socioliberal que desde siempre ha conformado el ser de nuestra patria y que presente se halló desde un principio para informar los brotes constitucionales que ésta se diera en el dramático camino hacia su integración, sería suficiente para mantener latente, empero, una plasmación constitucional que no podría realizarse sino hasta que se decidiera de plano abandonar la técnica constitucional clásica del siglo XIX y los rígidos moldes que ésta imponía a toda carta magna, para dar paso a un nuevo sentido del derecho constitucional.

1.3 CONSTITUCION DE 1824.

Es necesario entender el contexto histórico y político reinante en esos días plasmado en esta constitución, para poder analizar el objetivo de nuestro estudio.

Fue el 4 de octubre de 1824 cuando se promulgó la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y en ella se adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo, popular y federal.

De esta manera, el país quedó dividido en 19 estados libres y soberanos en su régimen interior, y 4 territorios dependientes del centro; asimismo, se creó el Distrito Federal, en donde se estableció la residencia de los poderes de la Unión. Para su ejercicio, el poder se dividía en legislativo, depositado en dos cámaras -de diputados y senadores- ejecutivo, encargado a un presidente y a un vicepresidente, y judicial, que se confiaba a la Suprema Corte de Justicia, a los Tribunales de Circuito y a los jueces de Distrito.

Esta Constitución, que había adoptado los principios de la Constitución francesa y de la Constitución de Cádiz, y un mecanismo de gobierno semejante al de Estado Unidos de Norteamérica, estuvo en vigor hasta el 30 de abril de 1836, cuando se sustituyó por una Constitución centralista. En este documento persistían muchos vicios de la Colonia, como la intolerancia religiosa y los privilegios del clero y del ejército; aunque establecía el derecho a la libertad de pensamiento y de imprenta, y fomentaba la riqueza y el desarrollo de las vías de comunicación: no obstante, sólo tocaba el aspecto político, sin profundizar en los problemas socioeconómicos del país.

En cuanto al punto que nos atañe el ACTA CONSTITUTIVA DEL 24 a la letra dice:

DIVISION DE PODERES

"Art. 9º El Poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo.

PODER LEGISLATIVO.

13º. Pertenece exclusivamente al congreso general dar leyes y decretos: ...

VIII. Para fijar cada año los gastos generales de la nación, en vista de los presupuestos que le presentará el poder ejecutivo.

IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al poder ejecutivo".²⁴

PODER EJECUTIVO

"15º. El supremo poder ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale. Serán residentes y naturales de cualquiera de los Estados o territorios de la federación.

²⁴ Tena, Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1978*. Ed. Porrúa, México, 1978, pag. 156

16º . Sus atribuciones, a más de otras que se fijarán en la Constitución , son las siguientes:

III. Cuidar la recaudación, y decretar la distribución de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.” 157 TENA

Y en cuanto a la constitución de 1824 como tal tenemos lo siguiente:

SECCION QUINTA

De las facultades del Congreso general

“49. Las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto:

VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno”.²⁵

Como podemos observar en lo transcrito con anterioridad, con palabras como: “fijar, establecer, ó determinar va implícito el poder de imperio del Estado, depositado en el poder legislativo, al imponer sin más que el derecho que le da la constitución por si misma a elaborar un pliego de contribuciones que a su juicio juzgare pertinentes.

²⁵ Ib., pag. 173

1.4 CONSTITUCION DE 1857.

En 1854, apoyado en el Plan de Ayutla, el general Álvarez derrocó al general Santa Anna y ocupó en forma provisional la presidencia de la República, hasta el 18 de diciembre de 1855, cuando fue substituido por el general Comonfort.

Bajo el mandato de éste, en febrero de 1856, se reunió el Congreso constituyente para crear una nueva Constitución, que fue aprobada en febrero de 1857.

En ella se organizaba al país como una República, representativa, democrática y federal, compuesta de 23 estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unido en una federación. La nueva Constitución era democrática, liberal e individualista, y estableció las bases jurídicas de la nación y el Estado mexicanos.

En ella se declaran los derechos del hombre y se reconocen las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, así como la soberanía popular. Según este documento, el poder público debía dividirse en: legislativo, depositado en la Cámara de Diputados, pues el senado se suprimía; el ejecutivo, desempeñado por el presidente de la República, al que asistirían cinco secretarios de Estado; y el judicial, encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo presidente debía sustituir las ausencias temporales del presidente de la República. Se incluyeron también las leyes dictadas sobre la abolición de fueros, desamortización de bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas, y la libertad de enseñanza. Aunque la Constitución de 1857 tuvo fuerte influencia de las doctrinas juristas estadounidenses y de los postulados de la Revolución Francesa, en realidad, fue la experiencia de 35 años de estériles luchas de partidos la que dio origen a sus postulados.

Del reglamento del Congreso (1949-1951).

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

La fracción IV, en la cual se declara que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél", requiere estudio especial.

Sencillo y claro en apariencia, , el mal redactado artículo es, en realidad, oscuro y equivoco; hay que desentrañar su sentido antes de abordar la cuestión planteada.

Literalmente el artículo previene que la Cámara de Diputados, en ejercicio de facultades privativas, debe discutir primero las contribuciones y aprobar después el presupuesto. En tales términos, el mandamiento técnicamente erróneo y trunco, dice cosa distinta de los que en él quiso decir y resulta inoperante por contradictorio de otras disposiciones constitucionales.

La constitución de 1857, que instituyó el Poder Legislativo depositándolo en una sola asamblea denominada "Congreso de la Unión", facultó a éste "para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo" (artículo 72-VII). Otros artículos -el 68 y el 69- encomendaban al mismo cuerpo legislativo la revisión de la cuenta anual rendida por el Presidente de la República.²⁶

²⁶ Herrea, y Lasso Manuel. *Estudios Políticos y Constitucionales*. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1986, pag. 161

El precepto que nos ocupa a la letra dice:

De las facultades del congreso

"Art. 72. El congreso tiene la facultad:

VII: Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo".²⁷

La reforma de 1874, al implantar el bicammarismo, facultó al Congreso para "imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto" (artículo 72-VII), y atribuyó a la Cámara de Diputados de modo exclusivo, la facultad de "examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e *iniciar las contribuciones* que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquel" (artículo 72.A-VI).

El proyecto del Primer Jefe artículo 73-XVIII) disminuía las facultades de la Cámara, otorgando al Congreso la de examinar la cuenta anual y reproducía, en lo demás, el precepto de 1874. El dictamen de la comisión trocó el iniciar del proyecto por discutir primero sin explicación alguna y el artículo así redactado y no debatido, fue aprobado por unanimidad en el Constituyente de Querétaro.²⁸

No son éstos sin embargo, lo términos del texto vigente en el cual la expresión aprobada por el Congreso -discutir primero- se convirtió en discutiendo primero. Aunque la comisión de estilo manifestó que no se hizo modificaciones en este artículo, sólo a ella puede atribuirse la substitución del infinitivo por el gerundio agravadora del equívoco.

²⁷ Tena, Ramirez Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. 1808-1978. Ed. Porrúa, México, 1978, pag. 617,618

²⁸ Herrea, y Lasso Manuel. *Estudios Políticos y Constitucionales*. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1986, pag. 162

El doble y persistente error data de 1874. Ni la Cámara de Diputados inicia leyes de impuestos ni su intervención en ellas es ejercicio de facultad exclusiva.

Las Cámaras -como tales- no tienen ni pueden tener el derecho de iniciar leyes o decretos según el artículo 71 constitucional, por que ambas integran el Congreso en su unidad funcional, Por extensión y sin rigor técnico, podría decirse que las Cámaras ejercitan entre sí la facultad de iniciativa, cuando la de origen, después de aprobar un proyecto, lo remite a la de revisión, o ésta lo devuelve modificado a aquélla. Pero es evidente que en esos casos, antes de que la iniciativa secundaria está la iniciativa original que es la que provoca la actuación del Congreso y proviene de las personas o corporaciones autorizadas específicamente para ello por la Constitución.²⁹

Las contribuciones las promueven el Presidente de la República, los diputados individualmente y las legislaturas de los estados. El estatuto impositivo es una ley cuya expedición no incumbe a una sola Cámara sino ambas en acción sucesiva y conjunta, es decir: al Congreso. Así lo preveía la Constitución de 1857 en su texto bicamaria de 1874 y lo previene hoy en iguales términos el artículo 73-VIII de la vigente: -"El Congreso tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".³⁰

²⁹ Ib., pag. 161

³⁰ Ib., pag. 162

EL PRESUPUESTO

Tal debe de ser el nombre, así en singular y sin aditamento alguno. Ni "presupuesto", como lo denominó la Constitución de 1857 en un mandamiento de su texto primitivo y en otro de los reformados en 1874; no "presupuesto de gastos", como lo titulaba aquella Carta (artículo 72-A-VI) y la reitera la vigente (artículo 74-IV), ni presupuesto de egresos, como lo designa esta última en su artículo 75, obscureciendo con éstas fórmulas su propio léxico, constante en ese mismo artículo y en los 65-I y II, 73-VII y 126, en todos los cuales figura el vocablo correcto.

La doctrina extranjera, supeditado al administrativo el concepto constitucional integra el presupuesto con percepciones y erogaciones y le otorga, en conjunto, el carácter de ley. La acomodaticia teoría, contraria a la realidad de las cosas y a la técnica jurídica, no encuentra cabida en nuestro Derecho Constitucional.³¹

La obligatoriedad - característica de ambos ordenamientos- no es la misma en materia de ingresos y egresos. Las leyes de impuestos circunscriben la facultad de exacción del gobierno, pero extienden su imperio a todos los contribuyentes; el estatuto de gastos sólo obliga al Poder Ejecutivo, autorizándolo para disponer de las rentas públicas con estricta limitación.

La constitución otorga al presupuesto carácter de causa final. Declarando reiteradamente que, para cubrirlo deben expedirse las leyes de impuestos.

La causa antecede a sus efectos y las causas finales, aún siendo un resultado, actúan siempre como antecede por la virtud atractiva de la intención sobre los medios que la realizan.

³¹ *Ib.*, pag.163

En el caso, la fijación de los egresos precede en el procedo mental a la tributación que los solventa y determina así la exacción.

El artículo 74-IV, que atribuye a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de "aprobar el presupuesto anual discutiendo primero las contribuciones necesarias a cubrirlo, vincula, por el uso del gerundio, el acto administrativo con la norma impositiva y parece exigir, para la autorización de los gastos, la previa aprobación de los ingresos.

La torpe literalidad del precepto encubre un vicio lógico y un imposible práctico. Obligar a la Cámara de Diputados a no autorizar las erogaciones sino después de que el Congreso - porque la facultad respectiva corresponde a ambas Cámaras- haya impuesto las contribuciones, es desordenar el funcionamiento de los órganos de autoridad y convertir el efecto en causa. La imposibilidad práctica radica en la impotencia del Congreso para estatuir - revisándola y renovándola año por año- la copiosa y compleja legislación tributaria acumulada en un lapso casi secular.³²

La reforma de 1874, que instituyó el Senado, introdujo en la Constitución un mandamiento nuevo: Art. 70. La formación de leyes y de los decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos *contribuciones o impuestos* o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados". A ello hizo inútil referencia el artículo 72.A-VI, sirviéndose de esta maña fórmula: " facultad exclusiva de la Cámara de Diputados iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir el presupuesto".

³² *Ib.*, pag. 167

La Constitución de 17 (72-H) reprodujo *in terminis* las prevenciones del antiguo 72 y reiteró la inútil referencia en el 74-IV, modificándola peyorativamente; la frase inteligible, aunque técnicamente errónea ("iniciar la contribuciones), se convirtió en el intolerable "discutiendo primero" del texto actual.³³

Substancialmente, sin embargo, el mandamiento es el mismo en una y otra Constitución. En ambas, la accesoria referencia no es más que corroboración del precepto principal. La indocta comisión de estilo del Constituyente de Querétaro pudo evitar el disparatado equívoco, restableciendo el espíritu del legislador, con sólo haber dicho: *primero que la Cámara de Senadores*.

Como podemos observar con lo anteriormente planteado, desde el inicio de nuestra vida independiente regulada en una norma máxima como lo es la constitución política de nuestro país, el precepto del cual hacemos nuestro análisis es erróneo en cuanto a redacción, lo que imposibilita en primera instancia un sencillo y exacto entendimiento por que desde el principio es impuesto sin más ni mas, pues es que no encontraba en el con la constitución de 57 reformada, el precepto original, una congruencia en cuanto a cual de las dos cámaras les era autorizado iniciar el ejercicio de la tributación al Estado.

³³ Ib., pag. 168

En segundo lugar como lo observamos, si encontramos continuidad conceptual, puesto que en la constitución del 24 como en ésta parecen que los textos y la redacción del precepto que nos ocupa no variaron entrañablemente, puede que haya disparidad en cuanto a la redacción, pero en ambas es considerada la potestad tributaria, primero como obligación del ciudadano mexicano a contribuir con los gastos del Estado, y segundo, vemos como facultad del órgano legislativo ya sea en la cámara de diputados o senadores, o del congreso en general, la facultad de iniciar leyes al respecto, imponer contribuciones, o llevar a cabo la revisión a la propuesta del Ejecutivo Federal.

CAPITULO II

“LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO”.

CAPITULO II

LA ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO

1. EL DERECHO CONSTITUCIONAL.

Como parte medular de este trabajo, se debe de señalar la importancia de esta materia en el presente trabajo, ya que debido a nuestro sistema jurídico, las leyes que regulan la materia financiera en nuestro Estado, y en especial la tributaria, carecerían de legalidad si no estuviesen contempladas en nuestra Constitución Federal, y más aún si estuviesen facultados los órganos competentes para la creación de las mismas.

Por lo que toca al Derecho Constitucional, esta es una rama que acoge los principios fundamentales para la vida de un Estado. En él debemos encontrar también los principios fundamentales que el Estado debe respetar como garantías de los contribuyentes.

Las leyes tributarias imponen un cúmulo de obligaciones de recaudación, de retención, etc., a cargo de terceros, y la constitución en su artículo 5º. Establece que ninguna persona podrá exigírsele la prestación de servios personales, sin su consentimiento y la justa retribución. Estas obligaciones a cargo de terceros no encuentran su apoyo en la Constitución.

El procedimiento económico coactivo, uno de los particularisimos del Derecho Tributario, tampoco encuentra su apoyo en la Constitución, y fue necesario, como en otros problemas, que los Tribunales Judiciales acudieran en auxilio de la Administración Pública, declarando a dicha institución como apegada y conforme a las normas de la Ley Fundamental.

Las multas por violaciones a la leyes tributarias impuestas por la autoridad administrativa, carecen también de fundamento constitucional, por cuanto que el artículo 21 señala que compete a la autoridad judicial la imposición de penas y que tratándose de la violación de reglamentos gubernativos y de policía es competente la autoridad administrativa para imponerlos. Como las leyes tributarias no son reglamentos gubernativos o de policía, las multas que impone la autoridad administrativa hacendaria no tienen apoyo constitucional.

Los casos de exención de impuestos, contrarian no solamente lo dispuesto por el artículo 28 Constitucional, sino también la Ley reglamentaria de dicho precepto, y ha sido necesario que la Suprema Corte venga en auxilio de la Hacienda Pública para considerar constitucionales los capítulos de exención de las leyes tributarias.

Tampoco está prevista en la Constitución la solución en caso de que el Congreso de la Unión por las causas que se quieran, no llegue a aprobar, antes del término del período ordinario de sesiones, la Ley de Ingresos de la Federación. Lo está, en cambio, el caso de cuando se omite señalar un salario o un sueldo a un empleado público. Debería preverse que cuando no llegue a aprobarse la Ley de Ingresos, se entiende que continúa en vigor la del ejercicio que está feneciendo.

La Constitución es también omisa en señalar como obligados al pago de los impuestos a los extranjeros, por cuando solamente impone la obligación a los nacionales. De acuerdo al artículo 31 fracción IV constitucional que a la letra dice:

ART. 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV: Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Al caso también es aplicable el artículo 1º en su párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

...

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

2. EL DERECHO FINANCIERO.

En este punto que nos ocupa explicamos mediante la definición del el derecho financiero la actividad financiera del estado, quedando ya sustentado constitucionalmente la misma en los puntos anteriores.

Es necesario prestar especial atención para comprender la división de las ramas del derecho que se ocupan de la regulación en esta actividad del Estado Mexicano, ya que parecerían sinónimos, derecho financiero, derecho fiscal y derecho tributario, puesto que si bien regulan cuestiones de la hacienda pública o finanzas públicas, pero cada una pertenece a un momento especial y determinado dentro de la actividad financiera, como analizaremos a continuación.

Lo cierto es que son diversos momentos de captación de recursos, diferentes medios de obtención, el manejo y destino de los mismos, y por supuesto no es lo mismo el ingreso que la erogación de éstos.

Una vez explicado lo anterior iniciamos:

DERECHO FINANCIERO:

Según el Maestro Andrés Serra Rojas: "El Derecho Financiero es... En su sentido tradicional, el derecho financiero del Estado aparece como la rama del derecho público que se ocupa de la hacienda pública, es decir, se refiere a los ingresos y egresos del Estado; en general a la administración de los recursos económicos para satisfacer las necesidades sociales."³⁴

³⁴ Serra, Rojas Andrés. *op. cit.*, pag. 11

Mario Pugliese define de una manera general el derecho financiero del Estado como "la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión y la erogación de los medios económicos que necesitan el Estado y los otros órganos públicos para el desarrollo de sus actividades y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado y entre los mismos ciudadanos, que derivan de la aplicación de esas normas."

Con lo anterior el Maestro Andrés Serra Rojas, concluye, "*que en este amplio sentido, el derecho financiero aparece como una rama del derecho público que asegura la gestión financiera de la economía pública, al mismo tiempo que regula todos los aspectos de la economía nacional*".

"El derecho financiero no es exclusivamente el resultado de la concurrencia de las dos ramas, la de ingresos -que se comprende en el derecho tributario o fiscal, o la de egresos-, aludidos en el derecho presupuestal. En los autores contemporáneos el Estado se ha convertido en un árbitro activo de las relaciones económicas".³⁵

En este orden de ideas podemos definir al respecto del derecho financiero, como el conjunto de normas jurídicas que regulan la hacienda pública ó las finanzas del estado, en sus tres momentos, obtención manejo ó gestión y erogación de recursos, necesarios éstos para la consecución de los fines ó cometidos del Estado.

³⁵ Ib., pag. 12

3. EL DERECHO FISCAL.

A lo largo de este capítulo observaremos que tanto el derecho financiero, el derecho fiscal y el derecho tributario, guardan una íntima relación, en la que uno de ellos no puede ser jurídicamente sin los otros dos, por lo cual, avanzando en este capítulo, veremos que el derecho financiero contiene a los otros dos.

Ahora al hablar de la obtención de los recursos que recibe el Estado, nos concretamos al Derecho Fiscal, por medio del cual el Estado recauda por distintos medios, ya sea por la explotación de sus propios bienes, por la aportación voluntaria de diversos sujetos, o por la imposición que establece el Estado ejerciendo su poder de imperio.

Empezando a definir al Derecho Fiscal podemos aterrizarlo como el conjunto de normas jurídicas que regulan la actuación del Estado para la obtención de recursos y las relaciones que se generan con esa actividad.

¿Cuál es la definición que debemos dar por DERECHO Fiscal o Derecho Tributario?. Como nuestra legislación fiscal federal considera que es de carácter fiscal todo ordenamiento o acto que proporcionen un ingreso al estado, tenemos que concluir que preferentemente debemos hablar de un Derecho Fiscal y no de un Derecho Tributario.

En lo conducente la posición de Bielsa es la siguiente: "El Derecho Fiscal es el conjunto de disposiciones legales y de principios de Derecho Público que regulan la actividad jurídica del fisco". Sin embargo como lo aclara Andreozzi, poco a poco se van configurando los principios propios del tributo y no está lejano el día en que ya se pueda hablar con autoridad, de que el

Derecho Tributario es independiente del Derecho Fiscal y con un concepto distinto del que en la actualidad se le usa, al asimilársele el Derecho Fiscal.

Al respecto Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala: El término "fiscal" proviene de la voz latina *fisco*, tesoro del Emperador, al que las provincias pagaban *tributum* que les era impuesto. A su vez la palabra "fisco" se deriva de *ficus*, nombre con el que inicialmente se conoció la cesta que servía de recipiente en la recolección de higos y que también utilizaban los recaudadores para recolectar el *tributum*. De aquí que todo tipo de ingreso que se recibía en el fisco tenía carácter de ingreso fiscal.³⁶

El contenido del Derecho Fiscal ha sido confundido con frecuencia debido a que los tratadistas de la materia lo conciben bajo diversos enfoques, hasta han llegado a confundirlo con el Derecho Financiero y con el Tributario, lo que ha dado lugar a una anarquía respecto de este concepto.

Si partimos del origen etimológico de la palabra, tenemos que concluir que, en efecto, lo fiscal se refiere a todo tipo de ingresos, es decir, a todo lo que ingresa en el "fiscus", o "erario", como también de lo conoce debido a que finalmente la Hacienda del Estado se formó con dos tesoros, el del emperador (fisco y el del pueblo (erario).

Desde el punto de vista del Derecho Sustantivo encontramos que lo fiscal se extiende a todo tipo de ingresos del derecho público que percibe la Federación: contribuciones, productos, aprovechamientos y sus accesorios, todos regulados por la Ley de Ingresos de la Federación que anualmente emite el Congreso de la Unión, por lo que podemos afirmar que el Derecho Fiscal regula todo lo relativo a los ingresos que el estado obtiene en el ejercicio de sus funciones.³⁷

³⁶ Margáin, M. Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. Ed. Universitaria Potosina, San Luis Potosí, México, 1976, pag. 24.

³⁷ Delgadillo, Gutiérrez Luis Alberto. *Principios de Derecho Tributario*. Ed. Limusa, México, 1997, pag. 25.

Al respecto Emilio Margáin Manautou señala: "¿Cuál es la definición que demos dar por Derecho Fiscal o Derecho Tributario?. Como nuestra legislación fiscal federal.. consideran que es de carácter fiscal ordenamientos o acto que proporcionen un ingreso al Estado, tenemos que concluir que preferentemente debemos hablar de un derecho fiscal y no de un derecho tributario"; y agrega de acuerdo a Bielsa, en el sentido de que: "El Derecho Fiscal es el conjunto de disposiciones legales y de principios de Derecho Público que regulan la actividad de fisco". Sin embargo, como bien lo aclara Andreozzi, "poco a poco se van configurando los principios propios del tributo y no está lejano el día en que ya se pueda hablar, con autoridad, de que el Derecho Tributario es independiente del Derecho Financiero y con un concepto distinto del que en la actualidad se le usa, al asimilársele el Derecho Fiscal".³⁸

"El derecho fiscal incorporaría los principios y normas según las cuales el Estado percibe los recursos resultantes de la contraprestación por los particulares, en pago de los servicios públicos que le son dados, los derivados de la explotación de los bienes del dominio público originario, y de las empresas de que sea titular, como igualmente los percibidos por el uso del crédito público".³⁹

³⁸ Margáin, M. Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. Ed. Universitaria Potosina, San Luis Potosí, México, 1976, pag. 25.

³⁹ Atchabahian, Adolfo. *Lo Contencioso Tributario en América*. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segundo Número Extraordinario, México, 1970, pag. 145.

4. EL DERECHO TRIBUTARIO.

Una corriente de tratadistas dentro del campo de las Finanzas Públicas se ha concentrado en el estudio de la regulación de la actividad del Estado tendiente a la obtención de recursos fundada en su poder de imperio, a través del cual se impone a los particulares la obligación de contribuir a las cargas públicas, con lo que se ha estructurado una disciplina denominada *Derecho Tributario*. Al respecto Giannini considera como las fuentes del Derecho Tributario: la ley, el reglamento, la costumbre y los convenios internacionales.

Para este autor, la ley es la fuente formal por excelencia del Derecho Tributario, definiéndola como "la manifestación de voluntad del Estado, emitida por los órganos a los que más especialmente confía la Constitución la tarea de desarrollar la actividad legislativa". Del reglamento dice que "se distingue formalmente de la ley en que, aun conteniendo como ésta normas jurídicas, no emana de los órganos legislativos, sino de los órganos administrativos del Estado o como tradicionalmente se dice, del poder impositivo".

Clasifica al reglamento en tres categorías: para la ejecución de las leyes, para el ejercicio de las facultades que el Poder Ejecutivo le corresponden y para la organización y el funcionamiento de las administraciones del Estado, la ordenación del personal adscrito al mismo y la ordenación de los entes de las instituciones públicas dependientes de la administración activa.

Expresa que aun cuando el reglamento no puede ir más allá de la ley, hay casos en que se reconoce al Poder Ejecutivo la facultad de emitir decretos que vienen a modificar una ley, los que no pueden ser anulados sino por otro decreto de idéntica naturaleza o por una ley. Esos decretos "con eficacia legislativa formal" son el decreto-delegado y el decreto-ley.

Se estará en presencia de un decreto-delegado, cuando la misma Constitución autoriza al Poder Ejecutivo a emitir normas con fuerza de ley por un tiempo limitado y para objetos definidos; y un decreto-ley, cuando el citado Poder Ejecutivo asume, en presencia de situaciones consideradas como graves para la tranquilidad pública, la responsabilidad de dictar disposiciones transitorias que contrarían normas legislativas.

Por lo que toca a la costumbre, considera que su eficacia, como fuente del Derecho Tributario, es muy discutida; que si existen dudas sobre la admisibilidad de la costumbre interpretativa y de la costumbre inductiva, éstas aumentan cuando se habla de la costumbre derogativa.

Respecto a los convenios internacionales, señala que constituyen una fuente que ha adquirido capital importancia en la actualidad, ya que son los medios en virtud de los cuales dos o más naciones determinan su competencia sobre propiedades, operaciones o actividades, cuyos rendimientos pueden estar sujetos a sus respectivas leyes y, por ende, a una doble tributación

Podemos considerar que no fue Dino Jarach con su obra clásica *El Hecho Imponible* quien en 1943 sentó las bases de esta disciplina al precisar la naturaleza de la relación jurídica impositiva y de la actividad administrativa de determinación, y la dogmática del hecho imponible que elaboró para demostrar la autonomía estructural, que no científica, del Derecho Tributario.⁴⁰

⁴⁰ Delgadillo, Gutiérrez Luis Alberto. *Principios de Derecho Tributario*. Ed. Limusa, México, 1997, pag. 50.

Una vez sentadas las bases del Derecho Tributario, se desarrollaron teorías de gran importancia y su estudio adquirió una dimensión de magnitudes considerables al grado de poder afirmar, sin temor a equivocarnos, que dentro de la materia jurídica de las Finanzas Públicas este Derecho es el que ha tenido mayor desarrollo.

Para poder dejar expuesto un concepto claro de Derecho Tributario, diremos junto con Dino Jarach que "...es el conjunto de normas y principios jurídicos que se refieren a los tributos . La ciencia del Derecho Tributario tiene por objeto el conocimiento de esas normas y principios".

"En realidad, no habría solamente una rama jurídica, sino tres íntimamente vinculadas , y en cuanto al modo de denominarlas con propiedad, somos partidarios de sostener, como lo sugirieron algunos autores, que existirían algo así como sucesivos círculos concéntricos que comprenden dentro de sí, o bien resultan comprendidos, los diferentes ámbitos de normatividad jurídica que nos interesan".

"En orden decreciente de compresividad, habría: derecho financiero, derecho fiscal y derecho tributario."

"El primero incluiría la regulación de los actos cumplidos por el Estado; a fin de procurar los medios de financiamiento para atender los gastos públicos; a fin de realizar estos últimos; y los que se relacionan con la administración de los bienes que le pertenecen."

"Por último, el derecho tributario mentaría aquel conjunto de materias exclusivamente relativas a la actuación del Estado en uso del poder de imposición, esto es, el de crear tributos, ingresos públicos coactivamente exigibles de los particulares, y a su actuación, en tanto fisco, o sea ente recaudador de los tributos establecidos".⁴¹

⁴¹ Atchabahian, Adolfo. *Lo Contencioso Tributario en América*. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segundo Número Extraordinario, México, 1970, pag. 145.

Es innegable que al hablar de derecho tributario se deben de tener en cuenta dada la naturaleza de la materia que abordamos el hecho de su íntima relación con otras ramas fundamentales del derecho, al respecto Dino Jarach (El hecho Imponible, ob. cit., págs. 21 y sigs.) señala:

“El conjunto de normas jurídicas que disciplina la relación jurídica principal y los accesorios, constituye el derecho tributario sustantivo, o como se acostumbra denominarlo a menudo, el derecho tributario material”.

“El conjunto de normas jurídicas que disciplina la actividad administrativa, que tiene por objeto asegurar el cumplimiento de las relaciones tributarias sustantivas y de las relaciones entre la administración pública y particulares se sirven al desenvolvimiento de esta actividad, constituye el derecho tributario administrativo, o como se le titula a menudo, el derecho tributario formal.”

“...el derecho del Estado o de otras entidades públicas de determinar los casos en que pueden pretender el tributo, y los criterio generales que determinan la manera y los límites de las pretensiones tributarias, están disciplinadas por un conjunto de normas jurídicas, lógico y estructuralmente anterior al derecho tributario material y formal, que constituye el llamado derecho tributario constitucional.”

“El conjunto de las normas que definen los ilícitos penales en relación a la materia tributaria y establecen las penas llámase derecho tributario penal.”

“Las normas que disciplinan el proceso con que se resuelven las litis entre la administración pública y los sujetos en materia tributaria constituyen un conjunto muy a menudo distinto de las normas que disciplinan la generalidad de los procesos o en particular los procesos en los cuales es parte la administración. A este conjunto de normas procesales se da el nombre de derecho tributario procesal”.⁴²

De acuerdo a lo anterior y ahondando:

DERECHO FINANCIERO	OBTENCION MANEJO APLICACION	DE RECURSOS
DERECHO FISCAL	SOLO OBTENCION DE RECURSOS	PATRIMONIALES CREDITICIOS TRIBUTARIOS
DERECHO TRIBUTARIO	SÓLO OBTENCION DE CONTRIBUCIONES	IMPUESTOS, APORTACIONES DE S.S., CONTRIBUCION DE MEJORAS, DERECHOS

⁴² Jarach, Dino. *El hecho imponible*. Edición de la Revista de Jurisprudencia, Argentina, 1943, pag.49

Dentro de toda la investigación que he realizado para la conclusión de éste trabajo, tanto doctrinaria como en las leyes referentes que abordan este tema, me encuentro, si con un conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado Mexicano, pero no un rama bien definida en tanto a los diversas repercusiones que tiene con otras ramas del derecho que si la poseen, tal como la administrativa, civil o la penal, pues pareciera que ciertas figuras o cuestiones de las finanzas públicas, repercuten en las bien estructuradas, pero desgraciadamente no encontramos cuestiones procesales propias.

Como lo es en todo este trabajo encontramos graves lagunas constitucionales, como ya se dijo, y la debida descripción de delitos en esta materia, teniendo así la manera de conservar su autonomía del derecho administrativo.

Todo lo anterior no se trata de desprenderlo de las materias que enuncio, es más bien tratar de crear una rama definida con las materias a las que trastoca, pero debidamente concatenadas, para que en su aplicación ésta sea más eficaz y justa.

CAPITULO III

“DE LA NORMA TRIBUTARIA
EN MEXICO”.

CAPITULO III

DE LA NORMA TRIBUTARIA EN MEXICO.

Partiendo de la concepción de la Teoría General del Derecho, encontramos que el establecimiento de disposiciones emanadas del órgano del Estado encargado de la función legislativa para regular la conducta de los individuos dentro de una sociedad, nos coloca frente a una norma jurídica, y cuando estas disposiciones regulan la relación que surge entre las partes relativa a la obtención de recursos del Estado y a la correlativa obligación de enterarlos estamos ante una norma tributaria.

Nuestro sistema jurídico permite la integración del Derecho Tributario en un conjunto de ordenamientos específicamente estructurados e identificados, sin que sea necesario recurrir a la abstracción para ir entresacando normas de ordenamientos correspondientes a otras materias.

En ejemplo a lo anterior tenemos que el Código Fiscal de la Federación regula el aspecto general de la tributación en México con los aspectos sustantivos, administrativos, penales y procesales relativos a los tributos y expresamente dispone en su artículos 1º que las contribuciones para los gastos públicos se regularán por las leyes fiscales respectivas, y en su defecto por lo que establezca el propio código.

Conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 31 constitucional, sólo mediante una ley se pueden imponer contribuciones para cubrir los gastos públicos; claro que hay que considerar que esta norma general tiene dos excepciones, ambas determinadas por el artículos 49 y reguladas en los artículos 29 y 131 del ordenamiento fundamental citado.

La creación de las disposiciones legales, aparte de cumplir con las bases fundamentales del proceso legislativo, presentan características especiales cuando se refieren a los tributos, ya que además de los lineamientos generales que regulan la elaboración de las leyes, en el inciso *h* del artículo 72 se indica que "la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la cámara de diputados".

1. LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION

Como es sabido y establecido por la ley es fundamental, para que pueda ser exigida la obligación tributaria tiene que estar plasmada en la ley, de estas normas en comento y como punto de referencia para el análisis y agrupamiento de las mismas, la cabeza medular de ellas es precisamente la LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN , así pues tenemos que ésta es emitida anualmente por el Poder Legislativo en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 74 fracción IV de la Constitución, y de acuerdo con sus facultades establecidas en la fracción VII del artículo 73.

La aprobación de la Ley de Ingresos es una de las funciones más importantes del Congreso, en virtud de que es el instrumento legislativo que señala los impuestos que la Federación podrá cobrar a los gobernados en el siguiente ejercicio fiscal.

El propósito de la aprobación de la Ley de Ingresos por el Congreso es supervisar y controlar el ingreso fiscal de la Federación y al mismo tiempo, proteger a los gobernados del abuso de la facultad tributaria del Gobierno Federal. Lógicamente, también se pretende que el Poder Legislativo asegure la percepción necesaria de dinero para poder pagar los gastos de la Federación, señalados en el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, de acuerdo a lo establecido en la fracción VII del artículo 73 constitucional.

Consiste la Ley de Ingresos en una lista o relación de los impuestos que la Federación podrá cobrar en el siguiente ejercicio fiscal, y en la indicación de la cantidad que se estima recaudar por cada uno de los impuestos federales cuyo cobro se autoriza al Gobierno Federal, de tal manera que el monto total de la recaudación fiscal anual sea similar al monto total aprobado en el Presupuesto de Egresos.

En virtud de que por disposición constitucional la Ley de Ingresos se aprueba cada año, de acuerdo a lo establecido por la fracción IV del artículo 74 constitucional, ello significa que la posibilidad legal de cobrar impuestos federales está supeditada a la aprobación de dicha ley, aunque la vigencia de cada una de las leyes fiscales federales sea indefinida, por su naturaleza jurídica de ley, es decir de norma general y abstracta. Si el Congreso negara su aprobación a alguno de los impuestos federales y por ello no se incluyera en la Ley de Ingresos, ello significaría necesariamente que ese impuesto no podría cobrarse en el ejercicio fiscal siguiente, para lo cual la misma Ley de Ingresos, en correcta técnica legislativa, debería indicar la obrogación de la ley que establece el impuesto no aprobado.

Al respecto Jorge Carpizo opina:

" La ley de ingresos únicamente realiza una enumeración de las materias sobre las cuales se puede cobrar impuesto, pero no especifica las cuotas, los sujetos del impuesto, la manera de cobrarse, etc., sino que estos aspectos están contenidos en las leyes específicas. Ahora bien, los impuestos contenidos en las leyes específicas tienen vigencia anual, porque anual es la ley de ingresos de acuerdo con el artículo 74. O sea que si la ley de ingresos omite mencionar una materia, sobre ella no se podrán cobrar impuestos. Esta se deriva del principios de la anualidad del impuesto, y de la manifestación de la voluntad del legislador de suprimir ese impuesto, si lo omitió en dicha enumeración".⁴³

Gabino Fraga coincide y al respecto señala:

El artículo 73, fracción VII, faculta al Congreso para "imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto". Y el 74, fracción IV establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlos.

De aquí se desprende que si anualmente deben discutirse y aprobarse las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, las leyes tanto la general de los ingresos como las especiales de impuestos, tienen la periodicidad de un año al cabo del cual automáticamente dejan de producir sus efectos, a tal grado, que si en la ley de ingresos se omite un impuesto que el año anterior ha estado en vigor, por ese simple hecho se considera que en el año fiscal siguiente no debe aplicarse la ley especial que sobre el particular haya regido.

⁴³ Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano 9º de.*, Siglo XXI Editores, S. A. de C.V., México , 1989, p.87.

“En los casos en que, a pesar del sistema, el Congreso no aprueba dicha ley la conclusión única que puede aceptarse por aplicación de los preceptos constitucionales es la de que no puede hacerse cobro de ningún impuesto conforme a la ley anterior.”⁴⁴

No puede entenderse de otra manera la finalidad de la Ley de Ingresos y su vigencia anual. Es su facultad aprobatoria que la Constitución otorga al Congreso para proteger a los gobernados de exacciones fiscales abusivas, mediante la posibilidad de revisar y modificar el proyecto del Ejecutivo Federal y la obligación de aprobar cada año, los impuestos federales que podrán cobrarse a los contribuyentes.

Al adoptar la práctica fiscal usada en Estado Unidos, nuestra Constitución otorgó al Poder Legislativo una extraordinaria e importante facultad, como autorizar cada año los impuestos que podrán cobrarse a los gobernados, a quienes los integrantes del Congreso representan y cuyos intereses están obligados a proteger, por la esencia misma de la representación de los ciudadanos que les fue otorgada por el voto popular.

Cada año el Poder Legislativo debe examinar las necesidades financieras del Gobierno Federal contenidas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos respectivo y en el proyecto de Ley de Ingresos, así como la capacidad de pago de los contribuyentes y la situación económica del país, para decidir si otorga a la Federación el derecho a cobrar los mismos impuestos que estuvieron vigente en el año fiscal que termina, o si es necesario incrementar o reducir la captación fiscal. Se trata de una autorización anual y esta temporalidad representa para los gobernados un importante derecho que puede negociarse por los representantes populares que integran el Congreso, con el Poder Ejecutivo, siempre dispuesto a gastar más de lo que ha gastado el año anterior.

⁴⁴ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 39ª ed., Ed. Porrúa, México, 1990, p. 318

Herrera y Lasso apunta:

Inevitablemente ha aludido...a la "anualidad del impuesto", principio básico del gobierno constitucional. Muy pocos juristas saben en México -ni Vallarta ni Rabasa estudiaron la cuestión; Tena Ramírez le dedica unas líneas ocasionales- que los impuestos tienen la misma limitada eficacia temporal que el presupuesto. Y sin embargo, probablemente sin ciencia pero con experiencia intuitiva, el problema lo ha resuelto nuestro empirismo parlamentario, mediante la adopción de la fórmula extranjera que hace del estatuto arbitrios una enumeración nominal de todas las anteriores leyes impositivas a las cuales, por este medio, reitera vigencia durante el año venidero.⁴⁵

Tena Ramírez coincide y señala:

"De acuerdo con el precepto constitucional, los ingresos que se autoricen deben ser los necesarios para cubrir los egresos aprobados. La ecuación numérica de unos y otros a que conducirá una interpretación literal del precepto, es irrealizable en la práctica. De aquí que mientras el Presupuesto de Egresos se resuelve en cifras, la Ley de Ingresos se reduce a enumerar las fuentes tributables. El quantum del tributo se fija en leyes específicas (sobre la renta, sobre ingresos mercantiles, sobre capitales, etc.) y a veces por el Ejecutivo. Pero estas leyes participan de la temporalidad anual, puesto que los gravámenes en ellas instituidos, sólo valen durante el ejercicio fiscal para el que fueron autorizados por la Ley de Ingresos, en el cumplimiento del precepto constitucional. Leyes que de hecho son de vigencia indefinida, desde el punto de vista constitucional fenecen cada año con la Ley de Ingresos que expira, para renacer al día siguiente con la nueva Ley que reitera el impuesto. Sino ocurriera esto último, si se omitiera la inclusión de un impuesto anterior en la Ley de Ingresos del año siguiente, quedaría derogada la Ley reguladora del impuesto desaparecido. Tal es la consecuencia de la anualidad del impuesto."⁴⁶

⁴⁵ Herrera, y Lasso. Manuel. *Estudios Políticos y Constitucionales*. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1986, p 184.

⁴⁶ Tena, Ramírez Felipe. *op. cit.*, p. 324

De acuerdo con lo anterior podemos entender que la anualidad de la Ley de Ingresos, es directamente proporcional al Presupuesto de Egresos; es decir, que la Ley de Ingresos tiene como plazo de vigencia o surte sus efectos en un año, dentro del cual los impuestos que se decretan en ella se crean con la finalidad de cubrir los gastos de un presupuesto anual (como lo apunta la fracción IV del artículo 74 constitucional) y éstas expiran en el plazo antes comentado, automáticamente dejan de estar en vigor, se extingue su obligatoriedad y dejan de ser exigibles

A mayor abundamiento de ideas proporcionamos las siguientes definiciones:

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION

Norma que establece anualmente los ingresos del Gobierno Federal que deberán recaudarse por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, etc. (Los estados de la República Mexicana también establecen anualmente sus ingresos a través de las leyes de ingresos locales).

LEY DE INGRESOS (PROYECTO DE)

Es la estimación de ingresos que elabora el Poder Ejecutivo con la finalidad de cubrir los gastos enunciados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y se presenta a la H. Cámara de Diputados para aprobación o modificación en su caso.

LEY DE INGRESOS REAL

Es el total de percepciones que recibe el estado en un ejercicio fiscal con referencia a la Ley de Ingresos, independientemente de que algunos recursos sean captados en una fecha posterior al año fiscal.

La Ley de Ingresos de la Federación señala que ésta percibirá ingresos por los siguientes conceptos:

- a) IMPUESTOS
- b) APORACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.
- c) CONTRIBUCION DE MEJORAS
- d) DERECHOS
- e) CONTRIBUCIONES PENDIENTES DE LIQUIDACION DE EJERCICIOS ANTERIORES.
- f) ACCESORIOS
- g) PRODUCTOS.
- h) APROVECHAMIENTOS.
- i) INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS
- j) OTROS INGRESOS.

De organismos descentralizados.

De empresas de participación estatal.

Financiamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Del catálogo anterior podemos observar que absolutamente toda la actividad financiera del Estado Mexicano y la particular está sujeta a tributación, la razón esta sujeta a cubrir los gastos públicos que realiza el Estado; lo que nos permite dividir a los ingresos en dos grupos: ingresos provenientes del poder impositivo del Estado, que llamaremos *INGRESOS TRIBUTARIOS* y los demás ingresos, que tiene características diferentes y que por lo mismo llamaremos *INGRESOS NO TRIBUTARIOS* .

Para determinar qué tipo de ingresos de los que obtiene el Estado debemos considerar con la característica de tributarios, es necesario partir de un criterio uniforme que no deje lugar a dudas en la clasificación.

El criterio de selección tiene que referirse, necesariamente, a la idea que nos sitúe ante la facultad o poder que el Estado, como ente supremo de la sociedad, tiene para poder obtener recursos de los particulares; es decir, estaremos frente a un poder soberano, y en el ejercicio de esta soberanía se obtendrán dichos recursos.

Siguiendo en el orden de ideas expuestas encontramos que los ingresos tributarios tiene su origen histórico en el poder de imperio del Estado, por ello tenemos que excluir aquellos ingresos que se derivan del acuerdo de voluntades entre el Estado y otros organismos, ya sean públicos o privados, como pueden ser los derivados de la explotación de sus propios recursos, y que constituyen los ingresos patrimoniales; y los recursos crediticios, que en virtud de un contrato específico y por su propia naturaleza, no obstante ser ingresos del Estado se tienen que reembolsar en su oportunidad.

Por lo tanto se consideran ingresos tributarios conforme a lo señalado en la Ley de Ingresos de la Federación, a los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y a los derechos, así como a sus accesorios.

Como toda disposición legal, los tributos deben de fundamentar su existencia en la CONSTITUCION, y así partimos del análisis de sus preceptos encontramos que no existe ninguna disposición expresa que defina a los tributos como aquellas aportaciones que el Estado impone a los particulares, con el fin principal de obtener recursos, y solo podemos derivar su base constitucional del artículo 31 fracción IV, donde queda establecida la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de las entidades que integran la federación, así como la facultad correlativa del Poder Legislativo de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, según los artículos 73 fracciones VII y XXIX, y 74 fracción IV de la propia Constitución.

Los ingresos no tributarios se derivan de la explotación de los recursos del Estado o de los financiamientos que obtiene por diferentes vías a fin de completar su presupuesto. De ello podemos derivar la existencia de *ingresos patrimoniales e ingresos crediticios*.

Dentro de los patrimoniales se incluyen todos aquellos ingresos que el Estado percibe como contraprestaciones por los servicios que presta sin que correspondan a sus funciones de derecho público, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes del dominio privado, es decir los ingresos que el código fiscal de la Federación denomina como productos.

También quedan incluidos en este rubro aquellos ingresos que obtienen organismos descentralizados y empresas de participación estatal, ingresos que son producto de la propia riqueza del Estado y que forman parte de su patrimonio.

Dentro del rubro de los ingresos no tributarios encontramos que también lo constituyen los crediticios, y son aquellas cantidades que con carácter de préstamo se obtienen por diferentes vías: financiamientos internos o externos, a través de préstamos o por la emisión de bonos cualquiera que sea su denominación, pero que presentan la característica de tener que ser reembolsados en su oportunidad.

Nuestra Constitución en la fracción VIII del artículo 73, faculta al Poder Legislativo para sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar las operaciones que al efecto realice para reconocer y disponer el pago de la deuda nacional. De acuerdo con esta facultad, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Deuda Pública, que norma todas las actividades realizadas en esta materia.

CLASIFICACION DE INGRESOS

TRIBUTARIOS

- IMPUESTOS
- APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL
- CONTRIBUCION DE MEJORAS
- DERECHOS
- ACCESORIOS DE CONTRIBUCIONES.

PATRIMONIALES

- PRODUCTOS
- APROVECHAMIENTOS
- ACCESORIOS

NO TRIBUTARIOS

CREDITICIOS EMPRESTITOS

A fin de ejemplificar de mejor modo lo anteriormente explicado, transcribimos encabezado el texto original del proyecto de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del 2001.

"DE LA COMISION DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, CON PROYECTO DE LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2001

HONORABLE ASAMBLEA

El pasado día 5 de diciembre del año en curso el Ejecutivo Federal con fundamento en los artículos 71, fracción I, 73, fracción VII, y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 7o. de la Ley de Planeación, presentó ante esta H. Cámara de Diputados la Iniciativa de "Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001".

Con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 43 y 48 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dicha Iniciativa fue tomada el día 7 del mismo mes a consideración de esta Comisión de Hacienda y Crédito Público para su análisis, discusión y dictamen.

Esta Comisión que suscribe con base en las facultades antes señaladas, se abocó al análisis de la Iniciativa de Decreto del Ejecutivo, procediéndola a dictaminar conforme a su articulado. Para tales efectos, constituyó un grupo *ex-profeso*, el cual realizó diversas reuniones de trabajo con diversos servidores públicos responsables de la materia y con otros sectores interesados. Con base en los resultados del grupo y de las liberaciones y el análisis de los miembros de esta Comisión de Hacienda reunidos en pleno, se presenta a esta honorable Asamblea el siguiente:

DICTAMEN

ANTECEDENTES

La Iniciativa que nos ocupa aborda el Entorno Económico y la Política de Ingresos para el año 2001. En el primer caso hace un diagnóstico de la evolución macroeconómica del año que está por terminar, así como de la Política Económica y las Metas para el ejercicio de 2001, haciendo hincapié en los Ingresos del Gobierno Federal para el periodo 2000-2001.

En la segunda parte o rubro de la Iniciativa en estudio, aborda la Política de Ingresos para el próximo año, destacando por una parte las medidas tributarias que el Ejecutivo Federal se ha propuesto adoptar en caso de merecer la aprobación del H. Congreso de la Unión, así como el nivel de los ingresos del Sector Público que se alcanzarán en el 2001, de prevalecer tanto los supuestos económicos como las reformas planteadas⁴⁷.

2. LA LEY DE EGRESOS DE LA FEDERACION O PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Otro gran rubro dentro de la cuestión tributario lo es también el presupuesto de egresos de la federación, ya que en ella se encuentra la contrapartida de la Ley de Ingresos de la Federación, es decir, con esta se justifica el porqué de lo que necesita obtener el gobierno federal para poder cubrir el gasto público.

Hablando técnicamente y más propiamente dicho contablemente deben de coincidir los números en cuanto el Ejecutivo Federal propone al Congreso de la Unión todos los gastos que supone realizar en un ejercicio fiscal, esto es, del destino en cantidad líquida que han de ser invertido en los diferentes rubros que componen la actividad pública.

⁴⁷ www.camaradediputados.gob.mx

Al hablar de erogaciones que lleva a cabo el gobierno federal, es importante señalar que además de destinar recursos para el cotidiano quehacer dentro del país, esto es teniendo en cuenta las necesidades de las entidades que componen a la República Mexicana, los poderes de la Unión y toda la macromaquinaria pública que la componen.

A partir del siglo XVIII, los representantes populares de los países más adelantados de Occidente empezaron a preocuparse por controlar el gasto público, como el medio más eficaz para evitar el incremento de las obligaciones fiscales. Desde entonces se estableció como norma necesaria, que todo gasto debe tener como fundamento una partida expresamente autorizada en un presupuesto, con objeto de evitar la discrecionalidad de la autoridad en el gasto público.

Lentamente, los integrantes de los poderes legislativos de los países con mayor desarrollo político democrático establecieron con cierta complejidad los presupuestos de gastos, conforme a los cuales se debe realizar el gasto público del país, en estricto apego a los destinos específicos señalados para cada rubro o partida presupuestal.

En la práctica, un Presupuesto gubernamental es un pronóstico de los gastos e ingresos del gobierno de un país, para un periodo determinado, normalmente de un año, que no necesariamente debe corresponder con el año del calendario.

Mediante el presupuesto, los gobiernos ordenan cuantitativa y cualitativamente sus ingresos y sus gastos, haciendo una estimación o pronóstico del monto de ambos conceptos. La revisión de los ingresos obtenidos y los gastos efectuados, una vez concluido el período fiscal, permite verificar si el uso de los fondos públicos fue apegado a las normas establecidas en el Presupuesto y si el ingreso fiscal fue razonablemente ajustado a pronóstico.

Desde el punto de vista jurídico-constitucional, el Presupuesto de Egresos es, sin duda, una importante limitación impuesta por la Constitución a la Federación en general y al Poder Ejecutivo en particular, en virtud de que todos los gastos deben estar ajustados a lo previamente autorizado, sin que pueda darse a los fondos un uso distinto de lo permitido en el mismo Presupuesto.

En México, nuestra Constitución denomina "Presupuesto de Egresos" al pronóstico de gastos y "Ley de Ingresos" al pronóstico de ingresos fiscales. La aprobación del primero es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74 fracción IV constitucional); la aprobación de la Ley de Ingresos es facultad del Congreso, integrado por ambas cámaras (artículos 73 fracción VII constitucional).

Al respecto Alfonso Cortina apunta:

En el campo de las finanzas del Estado generalmente se considera como presupuesto nacional a la ley que define y estima anualmente los ingresos y al decreto en que se preveen y autoriza los gastos públicos durante el mismo lapso . Es un concepto único que incluye la programación proforma del activo y pasivo de la cuenta pública.

Sin embargo, constitucionalmente y en la práctica legislativa en México, el presupuesto entendido en ese sentido se escinde en dos actos que emanan, uno de las dos cámaras, denominado Ley de Ingresos, y otro, el presupuesto de Egresos del erario Federal, de la Cámara de Diputados.⁴⁸

⁴⁸ Cortina, Alfonso. *Curso de Política de Finanzas Públicas de México*. Ed. Porrúa, México, 1977, p.61.

El Presupuesto o Presupuesto de Egresos, como lo denomina nuestra Constitución, es una lista de las erogaciones o gastos que el Gobierno Federal podrá realizar en un ejercicio fiscal determinado. Comprende los gastos que deben realizar los tres poderes de la Federación y debe contener una pormenorizada relación de todos los gastos de todas las dependencias de dichos tres poderes, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 126 de la Constitución, que a la letra dice:

Artículo 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

De acuerdo con esta clara y precisa prohibición constitucional, ninguna dependencia u oficina del Gobierno Federal podrá realizar ningún gasto que no está autorizado por el Presupuesto de Egresos aprobado para el año fiscal respectivo.

Es evidente que la Constitución pretende imponer un orden en el gasto público, al requerir que todos los gastos deban ser aprobados previamente en el Presupuesto de Egresos. De este modo se evita que las erogaciones queden al criterio o a la discreción de los funcionarios públicos, que podrían gastar en exceso o simplemente gastar innecesariamente . El Presupuesto Anual de Egresos limita, ordena, clasifica y controla el gasto de los tres poderes de la Federación.

Ahora bien, si la Constitución ordena que todo gasto de la Federación debe estar previsto en el Presupuesto de Egresos, es incuestionable que éste documento debe incluir una clasificación, por partidas genéricas, de todos los gastos de todas las dependencias de los tres poderes del Gobierno Federal, de tal modo que el total del gasto autorizado a cada oficina o dependencia esté dividido en estas partidas genéricas y en destinos específicos, que no podrán ser modificados por los funcionarios públicos encargados de la administración de esas oficinas.

En primer lugar, el Presupuesto deberá separar los gastos de los tres poderes de la Federación, así como los que corresponden a cada una de las dependencias de cada poder.

Consecuentemente, cada uno de los tres poderes de la Federación deberá ser clasificado tomando en cuenta las diversas oficinas que los componen, a cada una de las cuales deberán asignarse los gastos necesarios conforme a las distintas partidas genéricas de gastos, necesarios para poder realizar sus respectivas funciones.

En cuanto a lo relativo a los sueldos, tenemos que deberán crearse las distintas clases o categorías de salarios que correspondan a los distintos empleos del Gobierno Federal, de tal manera que se indique el número de personas que percibirán cada uno de los diversos niveles o categorías de sueldos, es decir este tiene que ser muy descriptivo y minucioso, ya que el presupuesto de Egresos debe ser, conforme al artículo 126 constitucional, una lista limitativa, de todos los gastos de todas las oficinas o dependencias de los tres poderes del Gobierno Federal, cuya aprobación es el medio de control del gasto público por parte del Poder Legislativo.

En el caso del Poder Legislativo, deberán indicarse por separado los gastos que corresponden a la Cámara de Diputados y al Senado, señalando la percepción total de cada diputado y de cada senador, así como de todos y cada uno de los funcionarios y empleados que perciba un mismo sueldo. De la misma manera deberán listarse todos los gastos que se autorizan para cada una de ambas cámaras.

En lo que se refiere al Poder Judicial, deberán distinguirse entre los gastos de la Suprema Corte de Justicia, de las erogaciones que se autorizan al Consejo de la Judicatura Federal, a los tribunales Colegiados de Circuito, a los Tribunales Unitarios de Circuito, y también a los Juzgados de Distrito, indicándose claramente el número de cada uno de dichos tribunales que

se autorizan, el número de empleados y cada una de las partidas de gastos que corresponden a cada una de dichas dependencias y los sueldos por categorías de empleados.

En cuanto al Poder Ejecutivo, el Presupuesto de Egresos deberá asimismo indicar las partidas que componen todos y cada uno de los gastos de todas las dependencias de dicho poder, con la misma clasificación de gastos, y en relación con los sueldos de los empleados de cada dependencia, se deberá aprobar el número de empleados, las diversas categorías o niveles de salarios que existan en cada una de dichas oficinas, incluyendo como es lógico, la oficina del Presidente de la República y el sueldo de dicho servidor público y de todos y cada uno de sus ayudantes y empleados.

Cabe hacer referencia que el artículo 73 fracción XI constitucional dispone que el Congreso tiene facultad "para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones", de donde se concluye necesariamente que es el Poder legislativo quien debe señalar el número de empleados que deben trabajar en cada dependencia u oficina del Gobierno Federal.

El Presupuesto de Egresos es una estricta limitación de la facultad de gastar que corresponde a los tres poderes de la Federación, que correlativamente es un derecho de los gobernados, por que ellos son los obligados a proporcionar el dinero necesario para que el Gobierno Federal realice sus gastos anuales. La limitación en el gasto público significa para los ciudadanos, la seguridad de que su parte proporcional en las contribuciones fiscales está también delimitada.

La ignorancia de muchos diputados - de todos los partidos políticos- les ha llevado a aprobar disposiciones que otorgan lo que denominan "flexibilidad" en el uso de las partidas del Presupuesto, sin percatarse de que precisamente lo que la constitución quiere evitar es el uso discrecional y desordenado de los recursos públicos, formados con los pagos fiscales de los contribuyentes. Lo que en una empresa privada podría estimarse como una previsión lógica y prudente administración, en la Administración Pública se convierte en decisión inadmisibles, porque propiciaría los gastos no autorizados e impediría el control adecuado del gasto público, pero precisamente porque se gasta dinero que proviene de los impuestos pagan los ciudadanos.

Es importante señalar que algunas de las erogaciones que realiza el gobierno federal las constituyen la deuda pública, y ésta está constituida por las obligaciones de pasivo, directas, contingentes derivadas de financiamientos a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II. El Gobierno del Distrito Federal.
- III. Los Organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- VI. los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V.

Lo anterior es señalado por el artículo 1º DE LA Ley General de Deuda Pública.

A continuación transcribimos el encabezado del texto original del Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal para del año 2001 para apreciar formalmente como se lleva acabo este procedimiento:

"DE LA COMISION DE PRESUPUESTO Y CUENTA PUBLICA CON PROYECTO DE DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2001.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública fue turnado para su estudio y dictamen el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001, el cual fue presentado por el Ejecutivo Federal a esta Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los integrantes de esta Comisión dictaminadora, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39, 45 numeral 6 inciso f) y Quinto transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 56, 60, 65, 80, 81, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente Dictamen de conformidad con los siguientes:

ANTECEDENTES

I.- El Ejecutivo Federal presentó en tiempo y forma el pasado 5 de diciembre a esta Cámara de Diputados, el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001, así como los Criterios Generales de Política Económica, en cumplimiento a lo señalado en los artículos 7º y 27 de la Ley de Planeación. El proyecto de Presupuesto contiene las previsiones presupuestarias para el ejercicio fiscal del año 2001, para los Poderes Legislativo y Judicial, los entes públicos federales, así como para las dependencias y entidades señaladas en el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

II.- Con fundamento en los artículos 39, 45 numeral 6 inciso f) y Quinto transitorio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 56, 60, 65, 80, 81, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la mesa directiva de la Cámara de Diputados turnó con fecha 6 de diciembre el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para su estudio y dictamen, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

III.- Esta Comisión dictaminadora procedió a analizar la documentación referida, así como la información obtenida en la comparecencia ante esta Soberanía del Secretario de Hacienda y Crédito Público el día 11 del mes en curso, y en las reuniones celebradas con funcionarios de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal, en las cuales se discutió la política general de gasto, su orientación y las políticas sectoriales que se contemplan para el ejercicio fiscal del año 2001.

A partir de estos antecedentes, los Diputados integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que suscriben el presente Dictamen, exponemos las siguientes...⁴⁹

3. EL DECRETO LEY.

Cuando mencionamos el término "decreto" se nos presenta la imagen de una orden o una instrucción que tiene naturaleza limitada a aspectos particulares, mientras que la ley se refiere a un objeto general, el decreto sólo comprende un objeto particular y puede ser expedido tanto por el Legislativo como por el Ejecutivo.

Los decretos emitidos por el Poder Legislativo no tienen gran significado en nuestro sistema ni en nuestra materia de estudio, ya que ni siquiera la doctrina se ha dedicado a estudiarlos, no obstante que conforme a nuestra Constitución Federal, artículo 70 recordemos que "Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto" y es que el ejercicio del poder tributario sólo puede realizarse a través de una ley, y sólo el Poder Legislativo tiene la facultad de emitirlas, por ello, se deja la emisión de los decretos, en nuestra materia como campo particular del Ejecutivo.

Sin embargo, aquellos ordenamientos que se han denominado DECRETOS-LEY, por tratarse de preceptos que materialmente son legislativos pero que por disposiciones constitucionales el titular del Ejecutivo los puede expedir, no tienen en nuestro sistema jurídico ninguna justificación para ser denominados DECRETOS-LEY, ya que al hecho de que los expida el titular del Ejecutivo Federal con autorización constitucional no impide su carácter general y obligatorio, ya que en todo caso serán leyes del Ejecutivo, puesto que la Constitución en ninguna parte hace referencia a ellos.

⁴⁹ www.camaradediputados.gob.mx

De acuerdo a lo anterior y en base al objeto de nuestro estudio tenemos que el segundo párrafo del artículo 131 constitucional a la letra dice: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio el 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."

En base a lo anterior podemos concluir que no es una facultad discrecional del Ejecutivo expedir decretos, en base al párrafo constitucional que antecede, ya que el mismo enunciamiento es claro al nombrar que previa autorización del Congreso, así pues en materia de tributación que ésta no se puede llevar a cabo sin una ley que la anteceda, el Ejecutivo Federal no puede expedir leyes ni decretos sin la previa autorización del Congreso de la Unión, es decir no puede legislar al respecto sin la ratificación del Congreso.

4. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

"Es obligación de los mexicanos contribuir...". De acuerdo con el principio fundamental, el Derecho origina relaciones jurídicas cuyo contenido, facultades y obligaciones, vinculan a las personas y sólo a ellas. Se ninguna manera existen relaciones con las cosas, ya que éstas, por ser propiedad de las personas, sirven como garanti en el cumplimiento de sus obligaciones. Así la obligación, que constituye un elemento de la relación jurídico-tributaria, es de naturaleza personal.

La explicación para el sostenimiento de los particulares se ha realizado con base en dos interpretaciones: por un lado, la relativa a la generalidad de la ley que establece en el artículo primero constitucional, la cual se acepta para todas las personas y en todas las ramas del Derecho, ya que sería absurda la sustracción de cualquier persona o materia, por ejemplo los extranjeros. Por otro lado encontramos la explicación que se deriva de las fracciones VII y XXX del artículo 73 constitucional, donde la primera establece la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, y la segunda incluye las facultades implícitas para hacer efectivas las disposiciones expresamente señaladas y, si el Congreso tiene autorizado el establecimiento de contribuciones, deberá entenderse que podrán imponerse hasta donde el poder de imperio del Estado alcance.

El ejercicio de la potestad tributaria debe observar una serie de principios y prever una serie de efectos que puede originar la imposición.

La aplicación indiscriminada y arbitraria de impuestos puede provocar graves consecuencias económicas, políticas y sociales en un Estado. Por ello, el conocimiento de los principios de la imposición es de fundamental importancia para el desenvolvimiento adecuado de un país, ya que su manejo apropiado hace de las contribuciones un instrumento muy útil para la consecución de los fines del Estado.

El ejercicio del poder tributario y la actuación de las autoridades en esta materia deben seguir determinados lineamientos que la propia Constitución y las leyes establecen. No es posible pensar en que la autoridad por el hecho de serlo, pueda actuar a su libre arbitrio.

Es por ello que del análisis de las disposiciones constitucionales de los estudiosos del Derecho han derivado una serie de reglas básicas que deben observar las autoridades, tanto legislativas como administrativas, en el ejercicio de sus funciones. Estas reglas básica por tener su origen en la norma fundamental de nuestro sistema jurídico, se conocen como Principios Constitucionales de la Tributación, y se derivan del artículo 31 fracción IV de nuestra norma fundamental.

La fracción IV del artículo 31 de la Constitución General de la República consagra el principio de legalidad al establecer que 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."

Al respecto existe un pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia:

"...examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que si se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance

de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado...⁵⁰

50. Atchabahian, Adolfo. *Lo Contencioso Tributario en América*. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Segundo Número Extraordinario, México, 1970, pag. 145.

CAPITULO IV

“DE LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO MEXICANO”.

CAPITULO IV

“DE LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO MEXICANO”

1. CONSTITUCION DE 1917. ORIGINARIA.

Por ahí se dice, que para poder entender el presente y plantear al futuro, se necesita conocer el pasado; de vital importancia para el presente análisis, es el saber las condiciones en las que se encontraba nuestro país México por aquellos tiempos en los que surgió la Constitución de 1917, pero, ¿cómo fue? o ¿qué acontecimientos la antecedieron?, fue realmente una reforma a la constitución de 1857? o ¿fue una nueva constitución?, ¿qué innovaciones hubo en su texto original? . Y sobre todo, en la materia que nos ocupa los principios con los que se plasmó en su inicio ¿siguen iguales?, por tal motivo hablaremos a continuación La Constitución Mexicana de 1917 originaria.

La Constitución Mexicana de 1917 es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX.

Las necesidades y aspiraciones, por las que atravesaba el país en ese entonces estaban detenidas por las barreras de la reglamentación jurídica; el movimiento revolucionario rompió con el paso y llevó al pueblo a darse una Constitución que estuviera de acuerdo con su manera de ser, vivir y pensar.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Las causas son múltiples así como los motivos que tuvo el pueblo mexicano de ese entonces para tratar de cambiar el sistema socio-político que regía en aquellos tiempos.

La junta inaugural del Congreso Constituyente se efectuó el primero de diciembre de 1916. Don Venustiano Carranza leyó un discurso, y entregó el proyecto de constitución reformada. En el mencionado discurso, el primer jefe explicó la situación socio-política del país. Reconoció a nuestra Constitución de 1857 como una norma de ideales, pero sin vigencia efectiva. Señaló como los principios e instituciones que la Carta Magna recogía no se cumplían y enumeró: el Juicio de Amparo convertido en arma política, el principio de la soberanía del pueblo sin realidad, los tres poderes tradicionales de todo Estado ejercidos por una sola persona, y el sistema federal ahogado por el poder central.

En su discurso Carranza enumeró las principales reformas que proponía a la Constitución de 1857, la cual formó la estructura política del país.

Comparando el proyecto de Constitución que presentó Carranza al Congreso Constituyente con la Carta Magna que regía en aquellos días (Constitución de 1857), con sus sucesivas reformas, resulta que el proyecto era poco novedoso. En muchas ocasiones se limitó a cambiar la redacción de los artículos, haciéndolos más explícitos, pero sin tocar el contenido de los mismos.

En 1917, México se dio una nueva ley suprema. La Revolución había hecho presentes nuevas aspiraciones sociales y políticas. Nuevos grupos habían aparecido en la escena política, las antiguas leyes ya no respondían a la realidad social de aquellos días era necesario atender a la nueva realidad. El país había cambiado y su ley fundamental también debía cambiar.

La Constitución de 1917 fue una mezcla de ideales de justicia social de la Revolución y de las ideas de libertad individual y democracia política heredados de la constitución de 1857.

Debía ésta, tal y como se hizo, reconocer las libertades ciudadanas fundamentales, como la libertad de expresión, asociación propiedad y movimientos, reconocer los derechos sociales, como el derecho a la huelga y de organización de los trabajadores, el derecho a la educación y el de la nación a modificar la propiedad individual de acuerdo al interés público. Con todo lo anterior la Constitución de 1917 confirmó el ideal democrático de la nación es decir, la voluntad de respetar y aplicar las leyes, así como la designación de las autoridades políticas por los ciudadanos, a través de elecciones periódicas. Reafirmó el importantísimo para nuestro sistema el federalismo: el poder federal, y el poder de las entidades federativas que integran a la federación. Garantizó los derechos políticos básicos de los ciudadanos, como los del sufragio y la igualdad ante la ley así como el juicio de amparo ante los abusos de la autoridad.

Así fue como la constitución de 1917 mantuvo la división e independencia de los tres Poderes de la Unión. Sin embargo, apoyándose en la experiencia histórica, la Constitución del 17 otorgó mayor fuerza al ejecutivo, puesto que durante el siglo XIX el país había vivido un largo periodo de anarquía, seguido por otro periodo de dictadura, y para evitar ambos extremos, los constituyentes de Querétaro establecieron un poder presidencial a la vez de fuerte legal. La idea original era que el poder presidencial no tiene más límites que los establecidos por la Constitución y el tiempo: el presidente no puede reelegirse, confirmando con lo anterior el principio maderista de la no reelección.

A continuación señalaremos brevemente dentro del articulado original de la Constitución de 1917, lo innovador que se introdujo a esta Constitución.

Las más notorias reformas que contenía tan mencionado proyecto eran: La sección primera del título primero, en lugar de llamarse, "De los derechos del hombre", se llamó "de las garantías individuales".

En el artículo 1º la tesis es: la Constitución es quien señala las garantías individuales, que son producto de la voluntad del pueblo, pero inspirado éste en la idea del Derecho Natural.

En el artículo 5º: Como novedoso se agregó al párrafo último: "El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año y no podrá excederse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles."

En el artículo 7º: Se prohíbe que pueda sucuestrarse la imprenta como cuerpo del delito.

En el artículo 9º: Se enumeraron los casos en los cuales la autoridad puededisolver reuniones.

En el artículo 14º: Se agrega a la enumeración de razones por la cual nadie puede ser juzgado, ni sentenciado, que no se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Se prohíbe en los juicios penales "imponer, por simple analogía a aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate". Se establece que en caso de lagunas de la ley, la fuente para resolver ésta, serán los principios generales de derecho.

En el artículo 16º: Se permite a la autoridad administrativa sólo en casos urgentes, detener al acusado, pero dejándolo a la disposición de la autoridad judicial. La autoridad administrativa sólo puede entrar en el domicilio para cerciorarse si se cumplen las disposiciones sanitarias, de policía y fiscales.

En el artículo 18: Las penas de más de dos años de prisión se purgarán en colonias o presidios federales.

En el artículo 20: Se hacen más explícitas las garantías del acusado.

En el artículo 21: Se encargará al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal, y la función investigadora queda exclusivamente en sus manos.

En el artículo 24: Este artículo fue totalmente nuevo: "Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley.

"Ningún acto de culto religioso público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad".

En el artículo 27: Se determinan las autoridades competentes para el caso de expropiación.

En el artículo 28: Se agregó al monopolio estatal los servicios que no existían en 1857. Se confirma expresamente el principio de la libre concurrencia, y se asienta que se castigará la coalición, empresarios o transportadores con el propósito de evitar la competencia entre sí y aumentar exageradamente los precios.

De la sección II

En el artículo 30: Se abre tímidamente las puertas al *jus soli*, al estipular las reglas para reconocer a los que son mexicanos por naturalización.

En el artículo 31: Se amplían las obligaciones de los mexicanos: recibir educación primaria elemental y militar, y realizar el servicio militar. En este artículo podemos observar que la obligación de los mexicanos a contribuir al gasto público permanece de igual forma sin modificación alguna.

De la sección III

En el artículo 33: Se restringen las facultades a los extranjeros, quienes en caso de ser deportados, no tienen recurso alguno en contra de esta determinación de Ejecutivo.

De la sección III

En el artículo 36: A las obligaciones del ciudadano de la República se le agrega la fracción quinta: "Desempeñar los cargos concejiles de municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

En el artículo 38: se enumeran los 6 casos de suspensión de los derechos del ciudadano.

TITULO II

La sección primera del este título es idéntica a la de 1857.

En la sección II

En el artículo 43: Se crea el Estado de Nayarit en el antiguo territorio de Tepic, y en el artículo posterior se aumenta el territorio del Distrito Federal.

En el artículo 48: Encontramos una estipulación : "Las islas adyacentes de ambos mares que pertenecen al territorio nacional, dependerán directamente, del gobierno de la Federación"

TITULO III

En el artículo 49: Se dice expresamente que no se reunirán dos poderes en una sola "persona o corporación, ni depositarse al Legislativo en ningún individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

En la sección I

En el artículo 52: Se aumentan a cien mil habitantes o fracción que exceda a treinta mil el número de habitantes para nombrar un diputado federal.

En el artículo 55: Se aumentan los requisitos para ser diputado.

En el artículo 59: Se aumenta el requisito de edad para ser senador a los 35 años de edad.

En el artículo 63. Se establece que si algún diputado o senador falta a sesiones diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del presidente, se llamará al suplente.

En el artículo 65: Se establece que el período de sesiones empezará el 1º de septiembre, y enumera los asuntos de los cuales se ocupará el Congreso en el período único de sesiones.

En el artículo 66: Se establece el período ordinario de sesiones no podrá prolongarse más allá del 31 de diciembre de ese mismo año. Y si las cámaras no se ponen de acuerdo sobre la fecha para clausurar las sesiones antes de la fecha iniciada, resolverá el Presidente de la República.

En el artículo 67: Se establece que cuando el presidente de la República convoque al Congreso, y éste se encuentre en receso, se celebren sesiones extraordinarias, en las que únicamente se podrán tratar las cuestiones relativas para las cuales fue convocado.

En el artículo 73: Le quitan facultades al Congreso de la Unión, entre ellas está la de prorrogar por treinta días el primer período de sesiones y la de conceder premio o recompensas por "servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad".

Establece la división del Distrito Federal y territorios federales en municipalidades.

Se le conceden nuevas facultades como las de:

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo.

XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano.

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor.

Este órgano en la actualidad ya no es llamado con ese nombre, ahora la facultad que se le concede al Congreso al respecto, contenido en la misma fracción y se lee así: Para expedir la Ley que regule de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión t de los entes públicos federales.

XXVII. Para establecer escuelas profesionales, de investigación científica de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura...

En el artículo 76: Se suprime la facultad exclusiva del Senado de : Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando por tal motivo se haya interrumpido el orden constitucional, el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

De la sección II

En el artículo 82. Se aumentan los requisitos para ser presidente de la República.

En el artículo 83: Se reduce el periodo presidencial a cuatro años.

En el artículo 84: Se suprime el sistema vicepresidencial para remplazar al presidente en caso de ausencia por un sistema sustituto o interino dependiendo de la etapa del periodo en la que se presente dicha situación.

En el artículo 89: Se aumentan a las facultades del ejecutivo, las de: conceder indultos a reos sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y Territorios, y nombrar provisionalmente a altos funcionarios de servicio diplomático y consular, así como del ejército, cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones ordinarias; y convocar al Congreso o alguna de las cámaras a sesiones extraordinarias cada vez que lo estime conveniente.

De la sección III

En el artículo 94: Se señala que la Suprema Corte de la Nación sólo puede funcionar en pleno.

En el artículo 95: Se aumentan los requisitos para poder ser nombrado ministro de la Suprema Corte de Justicia.

En el artículo 96: Se establece que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán nombrados por el Congreso de la Unión.

En el artículo 103: Que cuando las controversias sobre cumplimiento y aplicación de las leyes federales afecten únicamente intereses particulares, el actor podrá escoger para que conozcan de ellos: los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados y los del Distrito Federal y Territorios.

En el artículo 107: Se describen a detalle los procedimientos y formas del Juicio de Amparo.

TITULO IV

En el artículo 108: Se suprime como causales para poder acusar al presidente de la República: a) violación expresa de la Constitución y b) ataque a la libertad electoral.

En el artículo 109: Se establece que la declaración de la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, negando el permiso a proceder contra el acusado, no es obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En el artículo 110: Se innova , "No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que, conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión.

En el artículo 111, último párrafo: Se concede "acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación", y cuando la Cámara de Diputados "declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga" dicha acusación.

TITULO V

En el artículo 115: Se consagra la tesis de que la división política fundamental del país en el Municipio Libre y que en ningún caso las legislaturas locales tendrán menos de siete diputados propietarios.

En el artículo 121: Se establecen las bases de una legislación federal para probar que los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de un Estado son válidos y se les debe dar crédito en los demás Estados.

Se suprime el artículo 125 de la Constitución de 1857, donde declaraba los bienes sujetos a la jurisdicción federal.

También se suprime el artículo 126, que establecía el principio de supremacía constitucional.

En el artículo 129: Se dispone que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí: el Congreso no puede suprimir religión alguna; y se eleva a rango constitucional al matrimonio como contrato civil y que éste y los demás actos relacionados con el estado civil de las personas, son competencia únicamente de las autoridades del orden civil.

En el artículo 130: Se le da a la federación la facultad exclusiva de gravar mercancías de importación, así como las de exportación, y las que pases de tránsito por el país, y aun 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.

Se hace necesario señalar los rasgos fundamentales que caracterizaron a la Constitución de 1917, ya que si bien después de todo el proceso de reformar la constitución de 1857 dio como resultado una nueva, pues este proyecto fue basado y siguió sin vacilar los lineamientos generales de la Constitución de 1857. Las reformas originales no eran realmente significativas o tendientes a cambiar el régimen de gobierno observado hacia esos días.

Lo notorio o totalmente nuevo como rasgos particulares de la Constitución de 1917 los podemos agrupar en: El predominio del Poder Ejecutivo respecto de los otros poderes; la facultad exorbitante del Congreso a legislar en las actividades económicas claves de esos tiempos; la laicidad y gratuidad de la educación a nivel primaria por parte de las escuelas oficiales; y la figura del Municipio Libre como bases de estructura fundamental y organización política, elevándose a rango de norma constitucional.

3. EL PODER LEGISLATIVO.

La potestad tributaria del Estado Mexicano es punto medular el Poder Legislativo, pues de él emanan todos los ordenamientos jurídicos para hacer efectiva ésta.

Así tenemos que dicha potestad tributaria se materializa a través de tres actos los cuales son: la expedición de la ley de ingresos, la expedición del presupuesto de egresos y la aprobación de la cuenta pública que abordaremos en nuestro siguiente punto.

La administración pública en sus funciones como tal tiene que erogar gastos para poder prestar servicios públicos que constituyen su objeto: la autorización de tales gastos consta en el presupuesto de egresos, que expide la Cámara de Diputados y cuya duración es de un año de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, párrafo primero.

Para solventar dichos gastos, una vez que son decretados, es necesario contar con los recursos suficientes. Ahora bien, para la obtención de dichos recursos, es necesario imponer contribuciones a los gobernados del país, que el Poder Ejecutivo mediante sus órganos referentes a la materia, recauda de acuerdo con la ley de ingresos iniciada ante la Cámara de Diputados y expedida por el Congreso de la Unión, de acuerdo a lo establecido por el artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV, párrafo primero.

Ahora bien, al hablar de normas jurídicas, que se hacen necesarias para el fin de la cuestión tributaria, no podemos dejar de lado la importancia de que la ley sea clara y precisa desde su origen, a fin de que a la hora de su aplicación ésta sea eficaz y concreta.

Si bien es cierto toca a los tribunales especializados en la materia el hecho de dirimir controversias que versen sobre el tema, lo es también que la norma desde su origen o creación, tarea que realiza el Poder Legislativo, contenga claridad y precisión, ya que se trata de cuestiones en donde al gobernado se le impone la obligación tributaria causando un menoscabo en su patrimonio.

La interpretación de la una norma jurídica significa establecer su verdadero sentido y alcance. Para las concepciones racionalistas de los siglos XVII y XVIII, con las que culmina la valoración de la ley como expresión suprema del derecho, el problema de la interpretación de la ley es considerado como inexistente y superfluo.

Se consideraba que códigos claros y precisos habrían de suministrar la solución a todas las controversias humanas, reduciéndose la función de los jueces a una misión mecánica y automática.

Como es sabido existe un problema realmente grave en cuanto a las normas tributarias en México, ya que éstas por la materia que tocan, se hace sumamente técnicas y complejas tan sólo a la hora de su lectura, tan es así que con esto se desvanece el ilusionismo de la perfección de la ley, pues hoy por hoy la fuerza de los hechos frente a la norma tributaria, representan una compleja tarea al ser interpretadas, para de terminar la comprensión y extensión de los conceptos de su letra, en función del fin que la inspiró y de las circunstancias del tiempo y el lugar en que debe aplicarse, así como regular aquellos supuestos que no aparecen comprendidos en la norma.

Respecto a la norma tributaria, el problema se ha discutido con relación a la norma jurídica en general, en razón de dos causas fundamentales; una por la consideración de la norma tributaria es de naturaleza especial o excepcional, en cuanto a la obligación que de ella deriva para el gobernado revestiría características especiales de interpretación, acordes con esa naturaleza también especial. Otra cuestión también importante que no podemos dejar de lado, es la existencia de métodos generales y métodos particulares de interpretación de la ley, cuya superioridad o preeminencia entre unos y otros es materia algunas veces de discusión, admitiéndose unas veces que la norma tributaria no justifica ni requiere métodos particulares, siendo aplicables aquellos estudiados por la ciencia jurídica en general, que ha elaborado las normas de interpretación abarcando todo el campo del derecho y, afirmándose otras veces, que deben aplicarse los métodos particulares a esta rama del derecho, que considera no ya la norma por su carácter formal, sino a través de su contenido sustancial, teniendo en cuenta la naturaleza particular de las relaciones reguladas.

Originalmente la norma tributaria debe interpretarse con ánimo favorable al contribuyente. Pues desgraciadamente en su aplicación se le atribuye por el gobernado un carácter odioso, que en la antigüedad y hasta nuestros días era signo de servilismo y de opresión, sea en su carácter de ley de excepción, pues se entiende que restringe los derechos patrimoniales y limita aun la libertades del ciudadano al imponerle obligaciones personales determinadas.

Guardando su respectivas proporciones, el Estado frente a la relación tributaria podría encontrarse en la misma situación que el acreedor privado, dada la concepción contractualista del impuesto, por lo que debían ser aplicadas las mismas reglas que la ley da para la interpretación de los contratos y especialmente de que en caso de duda, las controversias se dirimen en base a quien haya sumido la obligación.

Una y sin fin de interpretaciones se le puede dar a la norma tributaria, pero muchos problemas nos ahorarías si se empezara ésta a desentrañar desde la voluntad del legislador, es decir cuál es su naturaleza jurídica originaria y qué elementos tuvo en cuenta el legislador para crearla.

Es importante señalar que al analizarlo no consiste en la intención subjetiva de tal o cual miembro del Congreso, llamado a formular la voluntad del Estado bajo la forma de ley, sino en la intención objetiva que surge del contexto mismo de la ley, siendo una de las fuentes sino la principal, para apreciar su intención, los trabajos e investigaciones previos, así como las discusiones en tiempo de sesión del Congreso. El límite de la actividad interpretativa está dado por el espíritu que informó la ley al momento de su nacimiento a sí, semejante a la ley voluntad del legislador, aparece así del llamado espíritu de la ley, como medio más eficaz para lograr su óptima interpretación, teniendo que reconstruir dicho espíritu.

Para apreciar dicho espíritu de la ley determinado por la voluntad del legislador que la sancionó, es obligación a la hora de interpretarla, recurrir a cuatro elementos esenciales:

" el *elemento gramatical* que se refiere a las palabras de que se ha servido el legislador para transmitimos su pensamiento, esto es, al lenguaje de las leyes; el *elemento lógico* que estriba en la descomposición del pensamientos del legislador, para establecer la relación entre las distintas partes que lo componen; el *elemento histórico* que trata del derecho existente sobre la materia en la época en que la ley ha sido dictada y determinada el modo de acción de ésta y los cambios que ha introducido, y por último, el *elemento sistemático* que representa el vínculo íntimo que liga a las instituciones y reglas de derecho en una vasta unidad".

Debemos de poner especial atención en lo que se refiere a la norma tributaria ya que al hablar de ella sería absurdo dejar de lado la Poder Legislativo de la Federación, pues de él depende que para que exista una efectiva observancia y aplicación de la norma, ésta desde su origen sea creada de la forma más pura y pulida, dada la importancia de la materia que tratamos y las singularidades que la reviste, es necesario que no adolezca de lagunas y que su interpretación sea sencilla y accesible a todos los gobernados.

4. EL PODER JUDICIAL

El Poder Judicial de la Federación juega un papel importante en nuestro análisis, sin embargo, tratándose de su relación con la materia tributaria, hay algunas cuestiones que merecen comentarios especiales.

La fracción I del artículo 21 constitucional señala:

ART. 21.- "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía..."

Conforme al artículo antes transcrito, queda plenamente delimitada la facultad de la autoridad judicial para sancionar la comisión de los delitos en materia tributaria, la cual procede de acuerdo con las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación atribuye a sus diferentes órganos, a fin de que actúen conforme a los procedimientos que el código adjetivo establece para el castigo de los delitos tipificados en el Código Fiscal de la Federación, pero observando en primer término normas de procedimiento de este código, por la especialidad de la materia fiscal.

Respecto a la constitucionalidad de la facultad sancionadora de las autoridades administrativas, podemos señalar, que de acuerdo con la lectura del primer párrafo del artículo 21 constitucional, se refiere únicamente a infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno, en los cuales no quedan incluidas las normas de índole administrativa.

La infracción implica una conducta que realiza u omite lo que la ley prohíbe u ordena, su comisión se basa en el incumplimiento de una obligación, y como éstas pueden consistir en un dar, un hacer, un no hacer, o tolerar las ubicaremos en infracciones por incumplimiento de obligaciones tributarias sustantivas y de obligaciones tributarias formales.

Como todos sabemos, los delitos son las conductas ilícitas sancionadas en las leyes respectivas. En la especie, el Código Fiscal de la Federación los regula en el capítulo II del título IV, en el cual se nos describe quienes serán sujetos responsables de delitos fiscales, aquellas personas que:

- I. Concierten la realización del delito.
- II. Realicen la conducta o el hecho descrito en la ley.
- III. Cometan conjuntamente el delito.

- IV. Se sirvan de otra persona como instrumento para ejecutarlo.
- V. Se introduzcan dolosamente a otro a cometerlo.
- VI. Ayuden dolosamente a otro para su comisión .
- VII. Auxilien a otro después de su ejecución, cumpliendo una promesa anterior.

Y también nos señala a aquellas personas que serán responsables por encubrimiento, sin previo acuerdo y sin haber participado en forma directa en la comisión del delito.

Los delitos establecido en el Código en comento se pueden clasifica en nominados e innominados. Esto se debe a que solamente dos tipos delictivos se han calificado con una nominación: el contrabando y la defraudación fiscal. La demás conductas punibles que en forma casuística han sido relacionadas no tienen nombre específico en las leyes respectivas.

En lo que se refiere al contrabando, éste se tipifica cuando se introducen o extraen del país mercancías omitiendo el pago de las contribuciones respectivas, o cuando se trata de mercancías de tráfico prohibido o restringido.

El delito de defraudación fiscal se comete cuando una persona omite en forma parcial o total el pago de contribuciones u obtiene un beneficio indebido con engaños o aprovechando errores en perjuicio del fisco federal.

También encontramos como delito fiscal, el cometido por los funcionarios o empleados públicos, la orden o práctica de visitas domiciliarias, o embargos, sin mandamiento escrito por la autoridad fiscal competente.

La sanción que procede por la comisión de los delitos fiscales que acabamos de comentar es la privación de la libertad, que va de tres meses a nueve años según el delito de que se trate, tomando en cuenta que, el delito sea cometido por, o participe en cualquier forma, un funcionario o empleado público; y que se trate de un delito continuado.

Para llevar a cabo un procedimiento penal se deben de reunir ciertos requisitos de procedencia según sea el delito. Estos requisitos son : que sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público , a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación, la que formule querrela, emita declaratoria de que el fisco federal sufrió o pudo sufrir perjuicio en los delitos de contrabando o robo o destrucción de mercancía de dominio fiscal.; y realice la declaratoria de contrabando en los casos de contrabando de mercancías por las que no deban pagarse impuestos y requieran del permiso respectivo, o bien cuando se trate de mercancías de tráfico prohibido.

El propio Código Fiscal de la Federación indica que en los demás casos sólo será necesaria la denuncia de los hechos posiblemente delictivos ante el Ministerio Público.

En cuanto a la prescripción penal tratándose de delitos fiscales, ésta procede a los tres años contados a partir de que la autoridad tuvo conocimiento del delito y del delincuente, o bien en cinco años computados a partir de la realización del ilícito. Es oportuno comentar que éstas reglas sólo se aplican a aquellos delitos que se persiguen por querrela, ya que en los demás se aplica el Código Penal del Distrito Federal.

El sobreseimiento, se puede decretar en los procesos relativos a los delitos en que es necesaria la querrela o bien la declaratoria de perjuicio o de contrabando, cuando la Secretaría de Hacienda solicite que se sobresean los procesos en cuestión, siempre y cuando los procesados paguen o garanticen las contribuciones omitidas, las sanciones impuestas los recargos respectivos, y la solicitud se haga antes de que el Ministerio Público formule conclusiones.

5. EL PODER EJECUTIVO

Al hablar de potestad Tributaria del Estado no podemos dejar de lado al Poder Ejecutivo de la Federación, ya que este poder mediante sus órganos facultados hace posible la aplicación de la ley, y al hablar de la norma tributaria, la actividad reglamentaria presenta una importancia trascendente por la realidad que encontramos en nuestro sistema jurídico; su uso y aplicación con frecuencia sobrepasan los límites normales de su función y llegan a ser hasta derogatorios de las disposiciones legales.

Dentro del Derecho Administrativo, la facultad reglamentaria a cargo exclusivamente del Poder Ejecutivo, se explica por la necesidad de facilitar la comprensión y aplicación de la ley a través de explicar el contenido de las obligaciones que ésta prescribe, haciéndola más accesible a los sujetos a quienes va dirigida, para su mejor cumplimiento.

Al respecto Gabino Fraga señala: "El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo".

A lo que se refiere el autor antes citado es aquella facultad que se le concede al Presidente de la República en el artículo 89 constitucional fracción I que a la letra dice:

ART. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;...

Es decir, tiene como límite a la propia ley objeto de la reglamentación, lo que nos da como resultado, que bajo ninguna circunstancia su contenido puede exceder el contenido de aquellas, así tenemos que como nos lo marca el propio precepto constitucional, lo hará dentro de la esfera administrativa, lo que nos lleva a entender que no puede por capricho, tratándose de normas tributarias, expedir normas en este caso reglamento a su capricho, pues sólo hará uso de esta facultad cuando la propia ley que expida el Congreso de la Unión, no sea clara en algún precepto, o sea necesario ahondar en algunos aspectos de la misma.

Y en el caso de que quisiera el Presidente de la República manifestar su voluntad dentro de las finanzas del país lo tendría que hacer por medio de una iniciativa de ley. Y para tales efectos la propia Constitución Mexicana lo faculta en su artículos 71, que a la letra dice:

ART. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I: Al Presidente de la República;...

Tal es así el caso que tendría antes que enfrentar todo el proceso de formación de una ley, no sólo por ser el Presidente de la República quien presenta la iniciativa, se entiende que deba ser ley su iniciativa inmediatamente, sin pasar por el proceso legislativo correspondiente.

Ahora bien, con la aplicación adecuada del principio de legalidad podemos afirmar que sólo a través de la ley es posible establecer las obligaciones tributarias y el reglamento sólo vendrá a facilitar su aplicación, sin que sea posible ampliar o restringir su existencia y sus efectos, ya que, como hemos visto en el presente análisis, sólo la ley puede establecer el objeto, los sujetos, la base, las cuotas y las excepciones.

Por la particularidades, que como ya hemos mencionado con anterioridad tiene la ley tributaria, presentan gran complejidad en su contenido y por los aspectos técnicos que incluyen; los reglamentos tributarios son de gran importancia y han venido, desafortunadamente, a significar una gran necesidad en la materia. No obstante, la complejidad de la norma tributaria no es motivo para que a través de los reglamentos se lleguen a modificar los elementos esenciales a los tributos, como sucede en muchas ocasiones, en contra del principio de Reserva de la Ley.

Y hablando de reglamentos encontramos otro candado constitucional a la facultad reglamentaria del Presidente de la República, puesto que de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal que a la letra dice:

ART .92.- 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 obedecidos.

Por lo anterior concluimos que la facultad reglamentaria que posee el Presidente de la República no es discrecional.

Al analizar a la potestad tributaria, y al vincular al Poder Ejecutivo de la Federación, nos encontramos con otra situación que lleva a cabo, y nos referimos a la Cuenta anual de gastos que el Ejecutivo debe someter a la aprobación de la Cámara de Diputados, se refiere a una situación pasada, pues tiene por objeto comprobar que durante el año anterior el Ejecutivo se ajustó estrictamente a los gastos autorizados por el presupuesto.

El Ejecutivo presenta la cuenta anual ante la Cámara de Diputados, pero su examen y aprobación en su caso, que antes incumbía al Congreso de la Unión, corresponden ahora a la propia Cámara de Diputados, según lo establece el artículo 74, fracción IV párrafo cuarto constitucional, que a la letra dice:

...

ART. 74 "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.

Otro punto importante dentro del Poder Ejecutivo es sin duda la administración tributaria, así tenemos que el trámite administrativo se realiza por y ante los diferentes órganos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia que conforme al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra dice:

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

**<RD:"TÍTULO" TITULO SEGUNDO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA
<RD:"CAPÍTULO" CAPITULO II DE LA COMPETENCIA DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO,
DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y CONSEJERIA JURIDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL**

ARTICULO 31

A LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO CORRESPONDE EL DESPACHO DE LOS SIGUIENTES ASUNTOS:

- I.- PROYECTAR Y COORDINAR LA PLANEACION NACIONAL DEL DESARROLLO Y ELABORAR, CON LA PARTICIPACION DE LOS GRUPOS SOCIALES INTERESADOS, EL PLAN NACIONAL CORRESPONDIENTE;
- II.- PROYECTAR Y CALCULAR LOS INGRESOS DE LA FEDERACION, DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, CONSIDERANDO LAS NECESIDADES DEL GASTO PUBLICO FEDERAL, LA UTILIZACION RAZONABLE DEL CREDITO PUBLICO Y LA SANIDAD FINANCIERA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL;
- III.- ESTUDIAR Y FORMULAR LOS PROYECTOS DE LEYES Y DISPOSICIONES FISCALES Y DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACION Y DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL;
- IV.- (SE DEROGA).
- V.- MANEJAR LA DEUDA PUBLICA DE LA FEDERACION Y DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL;
- VI.- REALIZAR O AUTORIZAR TODAS LAS OPERACIONES EN QUE SE HAGA USO DEL CREDITO PUBLICO;
- VII.- PLANEAR, COORDINAR, EVALUAR Y VIGILAR EL SISTEMA BANCARIO DEL PAIS QUE COMPRENDE AL BANCO CENTRAL, A LA BANCA NACIONAL DE DESARROLLO Y LAS DEMAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE PRESTAR EL SERVICIO DE BANCA Y CREDITO;
- VIII.- EJERCER LAS ATRIBUCIONES QUE LE SEÑALEN LAS LEYES EN MATERIA DE SEGUROS, FIANZAS, VALORES Y DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO;
- IX.- DETERMINAR LOS CRITERIOS Y MONTOS GLOBALES DE LOS ESTIMULOS FISCALES, ESCUCHANDO PARA ELLO A LAS DEPENDENCIAS RESPONSABLES DE LOS SECTORES CORRESPONDIENTES Y ADMINISTRAR SU APLICACION EN LOS CASOS EN QUE LO COMPETA A OTRA SECRETARIA;

- X.- ESTABLECER Y REVISAR LOS PRECIOS Y TARIFAS DE LOS BIENES Y SERVICIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, O BIEN, LAS BASES PARA FIJARLOS, ESCUCHANDO A LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL Y CON LA PARTICIPACION DE LAS DEPENDENCIAS QUE CORRESPONDA;
- XI.- COBRAR LOS IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES DE MEJORAS, DERECHOS, PRODUCTOS Y APROVECHAMIENTOS FEDERALES EN LOS TERMINOS DE LAS LEYES APLICABLES Y VIGILAR Y ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES FISCALES;
- XII.- ORGANIZAR Y DIRIGIR LOS SERVICIOS ADUANALES Y DE INSPECCION, ASI COMO LA UNIDAD DE APOYO PARA LA INSPECCION FISCAL Y ADUANERA;
- XIII.- REPRESENTAR EL INTERES DE LA FEDERACION EN CONTROVERSIAS FISCALES;
- XIV.- PROYECTAR Y CALCULAR LOS EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL, HACIENDOLOS COMPATIBLES CON LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS Y EN ATENCION A LAS NECESIDADES Y POLITICAS DEL DESARROLLO NACIONAL;
- XV.- FORMULAR EL PROGRAMA DEL GASTO PUBLICO FEDERAL Y EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION Y PRESENTARLOS, JUNTO CON EL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, A LA CONSIDERACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA;
- XVI.- EVALUAR Y AUTORIZAR LOS PROGRAMAS DE INVERSION PUBLICA DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL;
- XVII.- LLEVAR A CABO LAS TRAMITACIONES Y REGISTROS QUE REQUIERA LA VIGILANCIA Y EVALUACION DEL EJERCICIO DEL GASTO PUBLICO FEDERAL Y DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS;
- XVIII.- FORMULAR LA CUENTA ANUAL DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL;
- XIX.- COORDINAR Y DESARROLLAR LOS SERVICIOS NACIONALES DE ESTADISTICA Y DE INFORMACION GEOGRAFICA; ESTABLECER LAS NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO Y COORDINACION DE LOS SISTEMAS NACIONALES ESTADISTICOS Y DE INFORMACION GEOGRAFICA, ASI COMO NORMATIVAR Y COORDINAR LOS SERVICIOS DE INFORMATICA DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL;

XX.- FIJAR LOS LINEAMIENTOS QUE SE DEBEN SEGUIR EN LA ELABORACION DE LA DOCUMENTACION NECESARIA PARA LA FORMULACION DEL INFORME PRESIDENCIAL E INTEGRAR DICHA DOCUMENTACION;

XXI.- OPINAR, PREVIAMENTE A SU EXPEDICION, SOBRE LOS PROYECTOS DE NORMAS Y LINEAMIENTOS EN MATERIA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y DESINCORPORACION DE ACTIVOS, SERVICIOS Y EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL;

XXII.- SE DEROGA.

XXIII.- VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE PLANEACION NACIONAL, ASI COMO DE PROGRAMACION, PRESUPUESTACION, CONTABILIDAD Y EVALUACION;

XXIV.- EJERCER EL CONTROL PRESUPUESTAL DE LOS SERVICIOS PERSONALES ASI COMO, EN FORMA CONJUNTA CON LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO, APROBAR LAS ESTRUCTURAS ORGANICAS Y OCUPACIONALES DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y SUS MODIFICACIONES, ASI COMO ESTABLECER NORMAS Y LINEAMIENTOS EN MATERIA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL;

XXV.- LOS DEMAS QUE LE ATRIBUYAN EXPRESAMENTE LAS LEYES Y REGLAMENTOS.

La política de administración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ha desarrollado a través del funcionamiento Centralizado y Regional, toda vez que a partir de 1973 se crearon Unidades Administrativas Regionales, con el propósito de que la mayor parte de la operación administrativa se realice en la región en donde radica la mayor cantidad de contribuyentes, a fin de atender los problemas en forma desconcentrada. Esto dio lugar a la creación de las administraciones fiscales y las subprocuradurías fiscales regionales, que como jefaturas del Resguardo Aduanal, las aduanas, las oficinas federales de hacienda, subáreas y agencias, y las oficinas federales de muestreo y ensayo funcional a nivel regional, a fin de lograr una óptima actividad de la citada Secretaría

Por el trámite administrativo que realizan los contribuyentes resultan de gran importancia las administraciones fiscales regionales, adscritas a la Subsecretaría de Ingresos, que en once diferentes regiones desarrollan sus actividades de control del cumplimiento de obligaciones formales de contribuyentes, solicitudes de devolución, resolución de consultas, visitas domiciliarias, revisión de declaraciones, determinación de crédito y liquidación de actas de auditoría, imposición de sanciones, condonación de multas, otorgamiento de prórogas y de pagos en parcialidades, resolución de recursos administrativos, etc., es decir casi todas las operaciones de administración.

La competencia de las autoridades a nivel regional se determina por territorio, ya que cada Administración Fiscal Regional conoce de los asuntos de contribuyentes ubicados dentro de su circunscripción territorial, siempre que no se trate de entes públicos, instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de crédito, casa de bolsa, sociedades de inversión y contraloras, pues la actividad de éstas es controlada a nivel federal.

Por su respectiva parte, las subprocuradurías fiscales regionales, ubicadas con el mismo criterio de regionalización que las administraciones, tienen delegadas facultades para la imposición de sanciones y la defensa de los intereses del fisco ante las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, así como en juzgados de distrito y tribunales de circuito.

6. POTESTAD TRIBUTARIA.

Cuando planteamos el hecho de que el Estado necesita una serie de medios para satisfacer las necesidades de carácter público en vías a la realización de sus fines, y que los particulares tenemos la obligación de contribuir a los gastos públicos, presentamos una realidad que el Derecho debe de instrumentar para dejar establecida nuestra obligación, y la facultad del Estado para exigir su cumplimiento.

Tanto la teoría política como la tributaria, se han ocupado del estudio de esta situación para explicarnos la justificación y los mecanismos que hacen realidad este supuesto.

El Estado Mexicano en el uso del su poder de imperio establece contribuciones necesarias, y que los particulares, sometidos a ese poder, debemos participar con una parte de nuestra riqueza. "Los impuestos eran, en principio, exacciones destinadas a un fin determinado: para cubrir los gastos de guerra, etc., y se concedieron a petición de los soberanos. Sólo con el tiempo se convirtieron en contribuciones regulares para alimentar la Hacienda Pública"⁵¹

Sien embargo, la terminología que se ha utilizado para denominar al fenómeno por el cual es Estado puede establecer de manera general la obligación de contribuir a los gastos públicos, ha dado lugar a una serie de confusiones, ya que algunos tratadistas ó estudiosos del derecho van más allá de la esencia del poder en sí . Por lo que encontramos que lo han denominado "Supremacia Tributaria", "Potestad Tributaria", "Potestad Impositiva", "Poder Fiscal".

⁵¹ Von Eheberg, Karl Theodor. *Compendio de Hacienda Pública*, pág 81. De América; México, 1945

Cuando el pueblo expresa su voluntad soberana para formar el Estado, plasma en su Constitución la organización y funcionamiento de sus órganos legislativos, los cuales quedan sometidos al orden jurídico en el ejercicio de las atribuciones necesarias para su desempeño. De esta manera la fuerza del Estado se transforma en poder público sometido al Derecho, que le sirve de medida de su manifestación, ya que toda su actuación deberá realizarse dentro del marco señalado por él.

Esta fuerza del Estado ha sido denominada de diferentes maneras: "Aristóteles hablaba de "autarquía", que , como confirma Jellinek, era sinónimo de autosuficiencia, es decir, implicaba la capacidad de un pueblo para bastarse a sí mismo y realizar sus fines sin ayuda o cooperación extraña. En Roma se utilizaban las expresiones "maitestas", "potestas" o "imperium" que significaban la fuerza de dominación y mando del pueblo romano"⁵²

A través del establecimiento de los órganos del Estado se precisan las funciones que debe realizar cada uno de ellos para la consecución de los fines preestablecidos. Estos órganos, sometidos al poder general de la organización estatal al igual que el propio pueblo, ejercen las facultades que les fueron atribuidas para la realización de sus funciones, pero siempre actuando dentro del orden jurídico que les dio origen nunca al margen ni en contra de él.

Así pues podemos entender que el poder del Estado, como organización jurídico-política de la sociedad, queda plasmado en la Constitución, de donde dimana la potestad que los órganos pueden ejercer bajo el sometimiento al orden jurídico preestablecido.

⁵² Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, pág 271, De Porrúa; México 1973.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41 primer párrafo, reconoce esta fuerza como la voluntad del pueblo en quien reside el poder superior del Estado, en otras palabras, la soberanía, por cuya manifestación se estructuró el Estado mexicano, con una organización determinada para el ejercicio de su poder a través de sus funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

Con lo anterior podemos concluir que el poder del Estado, Poder Tributario cuando lo referimos a nuestra materia en particular, fue plasmado en nuestra Constitución, de donde emana la *potestad tributaria*, que es ejercida por los órganos a quienes se les atribuye expresamente. Luego entonces la potestad tributaria se expresa en la norma suprema (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), como la facultad para imponer contribuciones, lo cual es inherente al Estado en razón de su poder de imperio, y se ejerce cuando el órgano correspondiente, Congreso de la Unión, establece las contribuciones mediante una ley, que con ésta se involucrarán individualmente a los sujetos activo y pasivo de la relación jurídico tributaria.

Al hablar de la potestad tributaria nos referimos a un poder que será ejercido discrecionalmente por el órgano legislativo, dentro de los límites que establece la propia Constitución.

Este poder culmina con la emisión de la ley, la cual se materializa y concluye, posteriormente, los sujetos destinatarios del precepto legal que quedarán sujetos al mandamiento expreso de esta norma para su debido cumplimiento. En el mandato legal se fundamenta la actuación de las autoridades en materia tributaria, las cuales actúan en sujeción a lo dispuesto por la ley, de acuerdo a su competencia tributaria.

Concluyendo, cuando utilizamos la expresión "Potestad Tributaria", estamos hablando de la fuerza que emana de la propia soberanía del Estado, y cuando alusión a la "Competencia Tributaria, nos estamos refiriendo a las facultades que la ley ha otorgado a los órganos del Estado.

CAPITULO V

“EJERCICIO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA”.

CAPITULO V

EJERCICIO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA

1. COMPETENCIA TRIBUTARIA.

Al hablar de competencia tributaria no implica que estemos desconociendo el poder del Estado, por el contrario, dejamos claro que ese ejercicio ratifica la existencia del poder público que, por el sometimiento de sus órganos y de los contribuyentes, permite la existencia de la relación jurídico tributaria como resultado de la aplicación del Derecho Tributario, que es su más clara manifestación.

La potestad tributaria se agota con la creación de la ley y la actividad administradora de las contribuciones carece del poder de imperio que caracteriza a la potestad tributaria, en virtud de que no existe una relación de poder sino de sometimiento a la norma, tanto por la parte del Estado en su calidad de sujeto activo, como del particular como sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Es más, el poder tributario se manifiesta en la creación de la ley, que paralelamente se encuentra facultada de realizar la aplicación concreta de la norma por parte de la autoridad administrativa, a lo cual se le denomina “**competencia tributaria**”.

Es así que realmente existe una fuerza del Estado a través de la cual se establece la obligación a cargo de los particulares para contribuir a los gastos públicos. Sin embargo, esta fuerza, este poder, solamente se encuentra señalado de manera muy genérica en nuestra Constitución Federal vigente y las otras federales también que la antecedieron.

La potestad tributaria se manifiesta materialmente en el campo legislativo con la creación de las normas que establecen las situaciones generales, que al concretarse en la actividad o la situación de los gobernados, quedarán sometidos a la competencia tributaria del Poder Ejecutivo, ésto mediante los órganos autorizados por la ley para llevarlo a cabo.

La competencia tributaria como tal es pues, la facultad general y abstracta para la actuación de los órganos públicos en esta materia, que se deriva del Poder de imperio del Estado, y que se encuentra sometida a un orden jurídico preestablecido, a fin de llevar a cabo la recaudación de los ingresos necesarios para su ejercicio.

Es necesario para poder comprender de mejor forma el ejercicio y competencia de la potestad tributaria, que estamos hablando dentro de un sistema federal, siendo así, que en Estados Unitarios de organización centralista, la distribución de potestades en esta materia no plantea problema alguno, ya que nos encontramos ante un sólo órgano que absorbe de manera jerárquica todas las disposiciones de dicha potestad, la cual se va ejerciendo conforme a su estructura, y en un sistema federal como el nuestro, se ejerce de acuerdo a esferas de competencia marcadas en nuestra Constitución Federal, de lo cual hablaremos más adelante.

2. LA FEDERACION Y LA POTESTAD TRIBUTARIA.

El problema del ejercicio de la potestad tributaria se presenta en estados federales, como es el caso de nuestro país México, que se encuentra distribuida entre la Federación y los estados.

El Estado Federal es el producto del acuerdo entre los diversos entes que le han dado vida, para lo cual se despojan de ciertas facultades que se le depositan a la Federación a efecto de que ésta pueda ejercerlas y así estar en condiciones de alcanzar los objetivos para el fin que fue creada.

Este principio se encuentra contenido en el artículo 124 Constitucional, que a la letra dice: "ART. 124. La facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."

De lo anterior podemos determinar que la Federación tiene un campo exclusivo, por lo que solamente a través de sus órganos, puede actuar en este ámbito dando lugar a lo que conocemos como facultades exclusivas.

Ahora bien, en nuestra Constitución Política en su artículo 73, fracción XXIX, otorga al Congreso de la Unión potestad tributaria en las siguientes materias:

1. Sobre 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, y
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) Agua miel y productos de su fermentación.
 - f) Explotación forestal.
 - g) Producción y consumo de cerveza.

En lo concerniente al comercio exterior, a través de la historia de nuestro país, podemos señalar que la Federación se reserva la potestad de gravar las importaciones y exportaciones como una de las fuentes exclusivas de sus ingresos, dichas facultades las encontramos en los artículos 117 fracciones V, VI, VII, IX y 118 fracción I, ambos constitucionales, que a la letra dice:

ART. 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

...

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencias de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

ART. 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, no otro alguno de puertos ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

En lo que respecta a la prohibición de gravar la entrada, salida o tránsito de mercancías o personas, dicha potestad ha sido exclusiva de la Federación a partir del siglo pasado cuando se promovió una reforma a la Constitución de 1857 en la que se prohibió a los Estados gravar la entrada, salida o circulación de mercancías, o sea, los impuestos alcabalarioros.

La exclusividad de la Federación el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º. Del artículos 27 constitucional es comprensible, ya que la propiedad de dichos recursos corresponde originalmente a la Nación, por tanto, ésta, a través del Congreso de la Unión, es la encargada del régimen tributario a que se someten dichos bienes.

Otra de las facultades expresas de la Federación la consagra también el artículo 27 constitucional, y que consiste en legislar en materia agraria, por lo que se desprende que también es la encargada de legislar su aspecto tributario al tratarse de núcleos de población ejidal o comunal, ya que la fracción XXX del artículo 73 le faculta para expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas todas la facultades que la misma Constitución confiere al Congreso de la Unión.

No debemos dejar a un lado la fracción X del artículo 73 constitucional donde se le otorga la Congreso Federal la facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir leyes del trabajo y reglamentarias del artículo 123 del mismo ordenamiento.

La Federación, a través de leyes reglamentarias, establece participaciones a favor de los estados y municipios en lo que se refiere al empleo de dichos recursos; así, por ejemplo, los estados y los municipios cuentan con una participación en la explotación de tierras y bosques nacionales.

En el sistema federal mexicano, a través de la Constitución política, se han derivado grandes problemas económicos para el desarrollo de los Estados que integran a la Federación Mexicana, pues, por la limitaciones tributarias que se imponen a las Entidades Federativas, prohibiciones y limitaciones que hasta cierto punto son justificadas, pues de otro modo se originaría un poder federal débil cuya existencia estaría amenazada por el poderío de las entidades Federativas.

Ahora bien, el principal problema es, si la Federación tiene la facultad exclusiva para establecer impuestos en algunas materias o actividades, cuya facultad para legislar le es concedida por la Constitución Federal, o si esa facultad para legislar no excluye la posibilidad de que las entidades federativas puedan crear impuestos sobre la misma materia.

No se discute de ninguna manera que la fracción VII del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones, sin precisar las actividades y materias que puedan gravar con sus impuestos, y sin indicar si esta facultad elimina la facultad de los estados para crear impuestos, de acuerdo con el texto del artículo 124, complementando por la fracción IV del artículo 31 constitucional.

Si relacionamos al artículo 124 con la fracción VII del artículo 73 y también con la fracción IV del artículo 31, debemos hacer notar que la obligación de pagar impuestos tanto a la Federación como a los Estados y Municipios, implica forzosamente la existencia de leyes federales que establezcan impuestos federales; y al mismo tiempo la existencia de impuestos locales creados por el Congreso de cada Entidad Federativa, pues la obligación de pagar impuestos a la Entidad Federativa y Municipio de donde reside el gobernado, debe originarse en una ley local.

Por lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, anteriormente citado, debemos entender que la facultad impositiva otorgada expresamente al Congreso Federal debe interpretarse como exclusiva, y que los Congresos locales no podrán crear impuestos locales sobre las materias que ya examinamos con anterioridad, toda vez que no pueden legislar sobre estas materias y además, porque la facultad impositiva tributaria está claramente reservada a la Federación, al ser otorgada por el texto constitucional.

3. FACULTADES CONCURRENTES DE LA FEDERACION CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPUBLICA MEXICANA.

Cuando no hablamos de facultad exclusivas de la Federación, porque así nos los marca nuestra Constitución Federal, estamos en presencia de facultades que pueden ser llamadas expresas, por razón de los textos que se contienen en la propia Constitución que así las prevén, por lo tanto tenemos:

- a) Facultades explícitas, que son precisamente las previstas en la enumeración que limitativamente establece la Constitución con absoluta claridad.
- b) Las facultades implícitas que son las que necesariamente deben utilizarse para poder ejercer las facultades explícitas, es decir, son los medios de valor instrumental necesarios para ejercer las facultades explícitas.
- c) Las facultades coincidentes, que son aquellas que la Ley Fundamental, permite que se ejerzan en forma simultánea, tanto por la Federación como por los Estados, versando sobre el mismo contenido o ámbito material.
- d) Las facultades coexistentes, que son aquellas que versando sobre la misma materia, su contenido ha sido dividido para su ejercicio entre la Federación y los estados, delimitando el ámbito material de acción de cada autoridad.
- e) Y por último y siendo éstas las importantes para nuestra análisis las facultades concurrentes, que suponen el ejercicio por parte de los estados, de facultades otorgadas a la Federación, siempre que no constituyan facultad exclusiva o no sean facultades prohibidas a los estados, y no hayan sido ejercidas por la Federación; se trata de facultades sucesivas y supletorias y, en caso de que la Federación las ejerza, la actividad estatal queda abrogada por virtud de este ejercicio.

Es común que al analizar el tema de las facultades, las facultades concurrentes se confundan con las facultades coexistentes y con las facultades coincidentes, y se les denomine indistintamente; sin embargo, por lo anterior se desprende que la naturaleza de unas y otras es distinta y, por lo tanto, también sus efectos jurídicos.

Del análisis de las disposiciones constitucionales se colige que las facultades concurrentes no existen dentro de la conceptualización a que he hecho referencia, ya que si bien algunos preceptos constitucionales, como las fracciones XXIX-C y XXIX-G del artículo 73 constitucional señalan de la concurrencia del Gobierno Federal, de las Entidades Federativas y de los municipios en materia de asentamientos humanos, de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, sin embargo, propiamente no se está refiriendo a facultades concurrentes sino a facultades coincidentes, al establecer que las facultades se ejercerán en el ámbito de las atribuciones de los distintos niveles de gobierno.

Por lo anterior, podemos dejar en claro que el artículo 124 constitucional establece un régimen de facultades expresas, es decir, que tratándose de cualesquiera de los diversos tipos de facultades a que antes ha hecho referencia, sean facultades expresas, facultades implícitas, facultades coincidentes, o bien facultades coexistentes, deben estar expresamente establecidas por la Constitución para que puedan ejercerse.

Debe quedar claro que el artículo 124 constitucional, por sí sólo, resuelve el problema planteado en cuanto a las facultades ejercidas tanto por la Federación como por las Entidades Federativas, ya que en la fracción X del artículo 73 se concede expresamente una facultad a la Federación, lo que significa que no se entiende reservada a las Entidades Federativas.

Las facultades concurrentes de la Federación en materia tributaria se originan en aquellas fuentes que pueden ser gravadas tanto por ésta como por los estados o Entidades *Federativas*.

La concurrencia como tal se da materialmente en el ejercicio de la facultad conferida al Congreso de la Unión, en la fracción VII del artículo 73 constitucional, para crear las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal en aquellas materias que no le son exclusivas, y que ejercen también las Entidades Federativas.

Las facultades concurrentes en potestad tributaria se dan de forma peculiar en virtud del pacto federal, de tal forma que la fundamentación y razón de ser del poder tributario coincidente se encuentran contenidas en la Constitución Federal.

El fundamento constitucional de la potestad tributaria de las Entidades Federativas se encuentra en el artículo 40 constitucional, que establece la voluntad del pueblo mexicano para constituirse en una República, representativa democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamenta. Por lo que, el fundamento del poder tributario radica en la autonomía y soberanía interna de las Entidades Federativas, ya que la soberanía implica el ejercicio de la potestad tributaria.

De lo anterior podemos concluir que los principales problemas que encontramos en cuanto a las facultades concurrentes o mejor dicho coincidentes, de la Federación con las Entidades Federativas, son que sólo la Federación puede gravar los bienes y recursos naturales a que alude el artículo 27 constitucional, tenemos así, que hay entidades federativas que a pesar de ser ricas en dichos bienes y recursos naturales, carecen de capacidad económica.

La delegación de facultades que en materia impositiva hicieron las entidades federativas en favor de la Federación en 1942, consignada en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, ha constituido un impedimento para que aquellos puedan establecer su propio Impuesto Sobre la Renta, ya que no podrán gravar a todas las personas o empresas que obtienen rendimientos o utilidades, pues escaparían todas las que se dedican a las actividades señaladas por la citada fracción XXIX.

Por lo anterior podemos señalar que nuestra Constitución Federal establece como regla general, la facultad coincidente de la Federación y de las Entidades Federativas, para imponer cargas tributarias a cargo de los gobernados, pero a simple vista ésta no es clara al determinar de una forma nítida y definida la delimitación de facultades federales y locales en materia tributaria.

Posiblemente podría ser una solución si constitucionalmente sólo la Federación pueda establecer contribuciones y de su rendimiento otorgar participación a las Entidades Federativas; o bien que también constitucionalmente sólo los Estados puedan establecer contribuciones y de su rendimiento concedan participación a la Federación.

4. POTESTADES Y COMPETENCIAS TRIBUTARIAS DE LOS MUNICIPIOS.

El desarrollo del Municipio Mexicano, a partir de la Constitución Federal de 1917, nos refleja que su situación financiera es y ha sido deficiente.

En la fracción IV del artículo 115 constitucional se estableció y como actualmente lo encontramos que: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará con las contribuciones que le señalen las legislaturas de los Estados...", con lo que a su simple lectura se puede observar que es facultad de los Congresos Locales asignar las contribuciones que debe recaudar el municipio, situación que lo hace depender en materia tributaria del Poder Estatal.

El Municipio tiene la obligación de satisfacer necesidades esenciales de su población mediante la prestación de una serie de servicios públicos, cuya suspensión total o parcial, ocasionaría daños y perjuicios muy grandes e irreparables, como lo sería el trastorno y molestias que acarrearían la falta de prestación de los servicios de barrido y limpieza de las calles, recolección de basuras domiciliarias, de alumbrado público, de abastecimiento de agua potable, de drenaje, de policía, etc., los que por su fundamental importancia es necesario que el Municipio tenga la seguridad permanente de poder prestar.

Por lo anterior se hace sumamente importante y urgente que el Municipio goce de una sólida situación financiera que le permita mantener de forma permanente y en todo momento, la prestación de todos los servicios públicos, que juegan un papel tan fundamental en la vida municipal.

El hecho de que el Municipio carezca de potestad tributaria, implica que éste se vea limitado en su fortalecimiento interno, ya que se le impide ejercer un régimen hacendario digno, ya que en materia financiera queda supeditado a las contribuciones que las legislaturas locales le señalan y a las participaciones que le sean asignadas con base en la reforma que se hizo en 1932 a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

En el año de 1982 se promovió una reforma al citado artículo 115 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, en la que entre otros aspectos, se modificaron las bases de integración de la hacienda municipal.

En lo medular se hizo énfasis en asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estado sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado, mejoras y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Se le atribuyeron igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Con lo anterior actualmente podemos decir que la situación financiera del Municipio se mejora en algunos aspectos; se le atribuye materias exclusivas que deberán asignarles los Congresos Locales, de donde podemos delimitar las fuentes de ingresos que al igual que en el caso de la Federación, sólo les corresponderá a los estados.

Así pues podemos dejar claro que la hacienda municipal se compone de:

- a) Contribuciones, fundamentalmente las relativas a la propiedad raíz y sus modificaciones.
- b) Participaciones Federales.
- c) Ingresos por los servicios públicos que preste.
- d) Rendimientos de sus bienes.

En lo que respecta a los impuestos, corresponde a los Municipios establecer el impuesto predial y los que recaigan sobre toda clase de recursos naturales que no sean de jurisdicción federal, espectáculos, actividades mercantiles e industriales, juegos permitidos.

Los derechos o tasas deben establecerse exclusivamente en la prestación de servicios administrativos.

En cuanto a las participaciones el Municipio debe participar en la recaudación que la Federación y los Estados obtienen dentro del mismo, en cuanto a la recaudación que la Federación lleve a cabo en el Municipio y en la que el estado o Entidad Federativa realiza en el Municipio, y cuando el funcionario municipal sea recaudador o retenedor de la Federación o del Estado.

Ahora nos permitiríamos agregar que el Municipio pudiera echar mano a fin de hacerse de más ingresos, de la "contribución especial", cuya figura jurídica tributaria no se encuentra en la actualidad debidamente explotada por éstos, ya que a través de ella puede recuperarse si no la totalidad cuando menos buena parte del costo de un servicio municipal de carácter divisible, de servicios municipales que benefician en forma general a toda la colectividad y de manera muy especial a determinados habitantes.

El único pero que se le pudiera encontrar a la aplicación de las contribuciones especiales, es que en aquellas obras municipales que con su sola explotación permitirían la recuperación de su costo, en las que en ese aspecto no se hace recomendable su aplicación.

Realmente salvo contadas excepciones, los Municipios en su mayoría viven en una franca bancarrota económica. Sus necesidades crecen en proporción geométrica, mientras que sus ingresos lo hacen en proporción aritmética.

El Municipio carece de potestad tributaria ya que no puede establece contribuciones directamente, toda vez que son los Congresos de los Estados los que determinan sus contribuciones, y sólo administra su hacienda con base en su competencia tributaria establecida en la Constitución y en las leyes respectivas de la materia que nos ocupa.

No somos indiferentes al conocer que la Federación, el Distrito Federal y los Estados, incluso los mismos Municipios, tienen ,mayores responsabilidades y necesidad que satisfacer. No se desconoce que la Federación tiene a su cargo la satisfacción de necesidades nacionales, que no busca beneficiar a determinada zona del país sólo por razones políticas o de preferencias; que el gasto que realiza pretende satisfacer metas o fines; pero con base en todo lo anterior al hacerlo le resta importancia a los Municipios, como entidades públicas que también tienen a su cargo la satisfacción de necesidades sociales similares, al hacerlo se ignora una realidad.

Queda claro que los Municipios no atienden problemas como el del abaratamiento del costo de la vida, precios bajos en artículos de primera necesidad, construcción de viviendas, educación técnica o superior, etc., pero la existencia de estas necesidades entre sus habitantes, en forma grave y sin satisfacción, les ocasiona realmente serios problemas, que desgraciadamente desembocan en delincuencia, asentamiento humanos irregulares, que carecen de toda clase de servicios públicos, todo lo cual viene a comprometer más a las haciendas municipales, de por si ya desgastadas en su erario.

La falta de recursos en los Municipio menos favorecidos, origina tolerancia de actividades consideradas inmorales, aún cuando no ilegales, así como la aplicación rigorista en extremo de los reglamentos de policía y buen gobierno, con el objeto de lograr ingresos para las arcas municipales.

Hoy en día, los Municipios requieren del auxilio económico extraordinarios de sus habitantes, y para lograrlo sus funcionarios deben no sólo actuar con la mayor limpieza posible en el manejo de los fondos públicos, sino aceptar su participación en la cosa pública mediante el respeto al derecho de voto; y también solicitando su parecer u opinión en las decisiones más importantes, a través de comisiones o consejos de planeación. Únicamente así, con respaldo económico, moral y cívico de sus habitantes, pueden los Municipios vivir en la escena pública tratando de resolver grandes problemas y satisfacer las cada vez más crecientes necesidades sociales a su cargo.

5. LEY DE COORDINACION FISCAL.

Con el propósito de solucionar los problemas en materia de potestad y competencia tributarias entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fin de fortalecer el Pacto Federal, se tuvo a bien legislar una ley que atendiera a las demandas ya expuestas y es así como nace la LEY DE COORDINACION FISCAL

Con dicha ley se pretende: 1. Coordinar el sistema Fiscal de la Federación, Estado, Municipios y Distrito Federal; 2. Organizar el Fondo General de Participaciones; 3. Fijar las participaciones de las Entidades Federativas; 4. Regular la forma de colaboración administrativa; y 5. Establecer organismos para el manejo de la coordinación.

El instrumento básico para la operación de este sistema de coordinación es el Convenio de Adhesión que celebran las diferentes partes a fin de lograr los propósitos enunciados, así como el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que se publica en el Diario Oficial de la Federal.

La coordinación fiscal entre la Federación y los estados, y entre éstos y los Municipios, da lugar a las participaciones en el producto de las contribuciones federales, para lo cual se crean diferentes fondos según la Ley de Coordinación Fiscal:

- a) Fondo General de Participaciones.
- b) Fondo Financiero Complementario de Participaciones.
- c) Fondo de Fomento Municipal.

Estos fondos se crean con diversos porcentajes que señala esta ley, y del total que reciben los estados del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario, deberán entregar a sus municipios cuando menos el 20%

Respecto del Fondo de Fomento Municipal, los municipios perciben directamente de la Federación la participación que les corresponde.

Los organismos que se encargan del desarrollo, vigilancia y perfeccionamientos de este sistema son: a) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, b) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; y c) el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, en los cuales se encuentran representados el Gobierno Federal y los gobiernos de las Entidades Federativas.

Cabe señalar que la incorporación al sistema de coordinación genera ciertas limitaciones a la potestad tributaria de los estados, principalmente en materia de Derechos ya que sólo podrán establecerlos en algunos casos de licencias, registros, usos de vía pública, e inspección y vigilancia.

6. LIMITES A LA POTESTAD TRIBUTARIA.

El ejercicio de la Potestad Tributaria que tiene reservado el Estado debe seguir los lineamientos señalados por la Constitución Federal, tanto para el establecimiento de tributos como para la actuación de las autoridades que aplican la ley tributaria, conforme a las garantías individuales que constituyen el límite de actuación del Estado a los particulares . Así entonces tenemos que precisamente éstas son el límite de la potestad tributaria del Estado frente al gobernado.

El establecimiento de un tributo no sólo debe seguir lineamientos orgánicos de la Constitución, sino también debe respetar las garantías del gobernado, pues de no ser así, el gobernado ya en su carácter de contribuyente podrá ejercer el medio de control constitucional, ese juicio *sui generis*, el amparo, para dejar sin eficacia un tributo nacido en contra del orden establecido por la Constitución, agotado claro está el principio de definitividad, esto es impugnar en primera instancia la resolución tributaria en el órgano que la está haciendo exigible, si no hay respuesta favorable, dicha resolución se impugnará ante al Tribunal Fiscal de la Federación, y luego entonces proceder al amparo.

El artículo 14 constitucional establece que: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna". Esta prohibición es tanto para el poder encargado de expedir leyes, Congreso de la Unión, como para todas aquellas autoridades que las aplican, órganos del poder Ejecutivo y el mismo Presidente.

En materia tributaria el punto de partida para determinar la irretroactividad de la ley se encuentra en la realización del hecho generador en relación con su vigencia, de tal modo que sólo podrán generarse efectos jurídicos conforme a lo dispuesto en la norma tributaria vigente en el momento en que el hecho generador se realizó. Esta característica se establece en el artículo 6º del Código Fiscal de la Federación.

La garantía de legalidad incluye dos aspectos: 1. Sobre el establecimiento de las contribuciones, y 2. Sobre la actuación de las autoridades.

El número uno se encuentra regulado por la multicitada fracción IV de artículo 31 constitucional, que establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, lo que significa que sólo por ley formal y materialmente considerada, pueden ser impuestas las contribuciones, en donde aplicamos el principio de *"Nullum Tributum sine lege"*.

Esto nos lleva a rescatar también el principio de *Reserva de la Ley*, en virtud del cual las contribuciones sólo se pueden establecer por ley, ésta es la única que puede regular los elementos que las integran, es decir, sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

El número dos se refiere al primer párrafo del artículo 16 constitucional, que condiciona todo acto de molestia y, en general, todo acto de autoridad a estar fundado y motivado. Dicho párrafo expresa: "Nadie puede ser molestado en su personal, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

El Código Fiscal de la Federación señala que entre las causas que producen la anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo, se encuentra la omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado.

El último párrafo del artículo 16 constitucional autoriza la realización de actos de control de impuestos a través de la inspección de papeles y libros de los contribuyentes, para conocer el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, siguiendo las formalidades prescritas para los cateos.

El artículo 5º constitucional consigna la libertad de trabajo, en la cual existe un límite al poder tributario del Estado ya que un impuesto no debe afectar dicha libertad de empleo, como tampoco la libertad y seguridad requeridas para que una persona dedique a la industria o comercio que mejor convenga a sus intereses, siempre que la actividad que desarrolle sea lícita.

La libertad de trabajo no debe ser atacada por el ejercicio del poder fiscal al expedirse leyes que graven los productos del trabajo en forma excesiva, privando al sujeto de los rendimientos de la labor realizada.

El artículo 8º constitucional nos indica "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa".

La existencia de este derecho como garantía individual es producto de la exigencia social y jurídica de un régimen de derecho.

En materia tributaria el derecho de petición es la potestad de todo individuo para solicitar a las autoridades que intervengan para hacer cumplir la ley fiscal.

Cuando el gobernado ejerza su derecho de petición, la autoridad deberá emitir un acuerdo escrito en respuesta a la petición que le fue presentada.

De acuerdo con el artículo 22 constitucional queda prohibida la confiscación de bienes, y el mismo precepto, de manera expresa señala que no se considera confiscación la aplicación total o parcial de bienes para el pago de impuestos o multas.

El Estado, mediante sus respectivos órganos, no está facultado por dicho ordenamiento para aprobar impuestos confiscatorios; lo que se busca con este precepto es evitar que los contribuyentes evadan el pago de sus contribuciones, es decir, se tomó como garantía para el cumplimiento de su obligación.

En el artículo 28 constitucional se establece que en los Estados Unidos Mexicanos queda prohibida la exención de impuestos, lo cual será regulado en la ley secundaria. El texto original de este artículo establecía la prohibición absoluta de la exención.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación apunta que la exención a la cual hace referencia el artículo 28 constitucional, está reservada para los casos en que se trata de favorecer a determinadas personas estableciendo un privilegio a su favor, pero no cuando la exención alcanza a toda una categoría de personas por medio de leyes de carácter general.

De lo anterior podemos concluir que es nuestra misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la única y por encima de todo ordenamiento jurídico de forma suprema, para plantear los lineamientos y frenos al poder de imperio del Estado para limitar su actividad en cuanto a la Potestad Tributaria.

CONCLUSIONES

1.- Definitivamente existe una continuidad conceptual en las constituciones analizadas en cuanto a la Potestad Tributaria, tan es así que encontramos idéntica redacción en cuanto a los preceptos aludidos en el presente.

2.- Encontramos fallas en su redacción y estructuración gramatical, lo que hace un terrible error para que en la vida práctica dichos preceptos sean lo debidamente explícitos para una debida aplicación y consecuentemente dificultan la legitimación de la actividad financiera del Estado Mexicano.

3.- La Potestad Tributaria en el sistema Federal Mexicano que posee el Congreso de la Unión, materializado tanto en el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos, y los requisitos constitucionales de los impuestos, son producto de la tradición constitucional de México, reflejada en la redacción del texto constitucional que crea la obligación a los gobernados a pagar impuestos a la Federación, a los Estados y a los municipios.

4.- El Presupuesto de Egresos, la ley de Ingresos, la revisión de la Cuenta Pública y los requisitos constitucionales de los impuestos, son las reglas creadas en Los Estados Unidos Mexicanos para la protección de los contribuyentes y para la organización de las función administrativa pública de crear y cobrar impuestos.

5.- Los requisitos constitucionales de los impuestos, de acuerdo con el artículo 31 constitucional en su fracción IV, son los siguientes:

- Los mexicanos estamos obligados a pagar impuestos.
- Tienen derecho a percibir impuestos tanto la Federación, como las Entidades Federativas y los Municipios.
- Los impuestos a cuyo pago estamos obligados los mexicanos, deben ser establecidos por una ley federal o estatal, según el impuesto sea federal o estatal.
- Los impuestos municipales son establecidos por una ley aprobada por el Congreso del Estado, en virtud de que los municipios carecen de potestad tributaria.
- Los impuestos deben ser proporcionales y equitativos.
- El dinero recaudado por los impuestos debe destinarse al gasto público federal o estatal o municipal.

6.- De acuerdo con el artículo 124 constitucional, los estados legislaban para crear su propio sistema impositivo local independiente del federal, sin embargo, en la medida en que la Federación incrementó la recaudación del Impuesto Sobre la Renta, por mejor vigilancia fiscal, por el aumento de la población económicamente activa y por aumento también en el número de las empresas comerciales e industriales establecidas en el país, la prosperidad del Gobierno Federal le permitió diseñar programas de gasto público federal en cada una de las entidades federativas, cuyo ejercicio dependía de la decisión de Presidente de la República y de las relaciones políticas que éste tuviera con cada gobernador estatal.

7.- La nueva política fiscal permitió al Gobierno Federal crear una ineludible subordinación de los gobiernos estatales, quienes a cambio de recibir participación creciente en los impuestos federales, aceptaron eliminar impuestos locales, que además de significar erogación adicional para los contribuyentes eran ingresos de la autoridad estatal que al renunciar a ellos, pasaba a depender de la generosidad federal.

8.- En la actualidad en cuanto al sistema fiscal federal, se ha llegado a una centralización del ingreso fiscal que ha mantenido muy reducidos los ingresos de los gobiernos estatales derivados de impuestos locales, por lo que ha aumentado el ingreso por participaciones en los impuestos federales.

9.- En últimas fechas ha progresado la economía de las Entidades Federativas por el incremento de empresas comerciales e industriales, y se puede observar con claridad que dichas entidades han perdido por este sistema fiscal centralizador y que les sería más conveniente crear un sistema fiscal estatal, que cobrara impuestos locales a los contribuyentes establecidos en las Entidades Federativas que integran el territorio nacional.

El reparto inequitativo de los recursos, pese a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal, está sujeto a las normas constitucionales contenidas en el artículo 31 fracción IV constitucional. Las facultades fiscales, tanto de la Federación como de las Entidades Federativas, están limitadas por los requisitos señalados en dicho precepto.

Lo que podría denominarse como sistema fiscal de cada Entidad Federativa, adicionalmente también está regulado por la Constitución Federal con los mismos elementos: es necesario que la legislación fiscal de cada Entidad Federativa cumpla con los requisitos constitucionales señalados en la fracción IV del artículo 31 constitucional, y además, que en cada Entidad Federativa exista una Ley de Ingresos y que exista una revisión anual o una especie de Cuenta Pública, mediante la cual se haga una inspección o auditoría del uso correcto del dinero fiscal.

10.- Encontramos una total aplicación de la teoría de limitaciones, frenos y contrapesos esencial a la división de poderes, al observar que en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, se establecen limitaciones constitucionales a las facultades impositivas además de que se hace participar al Poder Legislativo en la función fiscal, precisamente para evitar el abuso del Poder Ejecutivo en este particular. Dicha participación obliga a los dos poderes a negociar una solución aceptable para ambos, para evitar una paralización económica del país. La negociación política es esencial en el sistema de división de poderes.

11.- La Constitución vigente tiene graves errores gramaticales en cuanto al punto que analizamos, dichos errores se deben a la transcripción idéntica de la constitución que la antecede y a la errónea aplicación de los tiempos gramaticales, lo que me permite hacer esta observación:

El texto del primer párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional es la siguiente:

ARTICULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

La aprobación del Presupuesto de Egresos como la revisión de la Cuenta Pública del año anterior, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; pero también ordena que la Cámara de Diputados debe discutir primero las contribuciones que deban decretarse para cubrir el Presupuesto,

La aprobación de la Ley de Ingresos es también facultad exclusiva de esa Cámara, a pesar de que el artículo 73 constitucional otorga sin duda al Congreso de la Unión (integrado por ambas Cámaras) la facultad "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto", según lo indicado por la fracción VII del artículo en comento.

A la simple lectura del la fracción IV del artículo 74 constitucional parece que la Cámara de Diputados deberá examinar en primer lugar, la Ley de Ingresos, en virtud de ser la Cámara de origen, situación a la cual debe proceder al examen del Presupuesto. Sin embargo, al leerlo cuidadosamente y al analizar la redacción equívoca de dicha fracción, me permite interpretarla correctamente.

La Constitución originaria de 1917 está basada en el texto de la Constitución de 1857 en virtud del texto imperativo del artículo 128 de ésta, idéntico al artículo 136 constitucional vigente. Por dicha razón muchos de los preceptos son idénticos al texto de la Constitución de 1857.

12.- El texto de la fracción VI del artículo 72 de la Constitución de 1857, después de la reforma de 1874 en donde se establece de nueva cuenta al Congreso bicameral y otorga a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos, podemos entender el error en la sintaxis que contiene el artículo 74 fracción IV constitucional.

ARTÍCULO 72.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél.

La frase "e iniciar las contribuciones", indicaba correctamente lo que la Cámara de Diputados debía hacer; una vez aprobado el Presupuesto, debía iniciar el trámite legislativo en su calidad de Cámara de origen, por tratarse de una ley de naturaleza fiscal.

Al integrarse el Constituyente del 17, ignoro el por qué, cambió la frase por "discutiendo primero", lo cual alteró esencialmente el sentido jurídico de la frase y creó una contradicción que me propongo aclarar.

La construcción gramatical correcta del precepto de 1857 se modificó en 1917 y resultó un texto gramatical incorrecto, por el uso indebido del gerundio y dio lugar a una confusión que no debe de existir.

La confusión gramatical pudiera resolverse si interpretamos la frase "discutiendo primero la contribuciones" en el sentido que tenía la Constitución de 1857, o sea que la Cámara de Diputados debe discutir primero que la de Senadores, la Ley de Ingresos mediante la cual el Congreso impone las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto, ya que dicha facultad de la Cámara de Diputados ser la cámara de origen para la discusión de toda iniciativa de ley relativa a contribuciones o impuestos, según lo establecido por el inciso h) del artículo 72 constitucional.

Lo medular del error lo encontramos en el artículo 74 fracción IV constitucional, en cuanto a que la Cámara de Diputados debe discutir primero que el Senado, las contribuciones que deben decretarse para cubrir el presupuesto, el cual debe aprobarse por dicha cámara antes de discutir esas contribuciones.

3- Indispensable también es concluir que en la realidad de las funciones del Poder Legislativo, el Presupuesto de Egresos ha sido transformado y desvirtuado. Actualmente el Presidente de la República envía el proyecto del Presupuesto contenido en varios gruesos volúmenes, cuya lectura en la Cámara de Diputados sería prácticamente imposible, por lo que ilegalmente se somete a la aprobación de los diputados lo que podría denominarse "un resumen de presupuesto", en el cual solamente se indica la cantidad global o total del presupuesto de cada uno de los tres poderes y además, la cantidad total del presupuesto de cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo, pero sin señalarse las partidas que integran el presupuesto o programa de gastos de cada oficina o dependencia de cada uno de los tres poderes, como debería ser, tal y como lo establece el texto imperativo del artículo 126 constitucional.

14.- Lo que hace obligatorios a los impuestos, es que el Congreso de la Unión debe aprobar anualmente la Ley de Ingresos, lo que permite al Gobierno Federal cobrar a los ciudadanos, en el siguiente ejercicio fiscal, los impuestos aprobados en las distintas leyes fiscales que los crean. El Congreso de la Unión tiene una importante limitación a su facultad de aprobación de la Ley de Ingresos, ya que el monto estimado de la recaudación fiscal no puede ser ni inferior ni superior al monto total de los gastos aprobados por la Cámara de Diputados en el Presupuesto, porque de otro modo, se estaría incumpliendo con la obligación de "aprobar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto".

15.- En cuanto a si es necesario o no reformar la Constitución, yo sería de las personas que manifestara mi opinión en cuanto a hacer unos cambios en ella sin cambiar sus preceptos medulares, tal vez serian necesario integrar una comisión, competente desde luego, en cuanto a la redacción y estilo de dichos preceptos, principalmente, y también en cuanto a hacer pequeñas modificaciones a lo referente a devolverse al Congreso de la Unión es decir integrado por ambas cámaras, la facultad de aprobar el Presupuesto, además de que la Cámara de Diputados disponga del tiempo suficiente para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos, otorgándosele un plazo mínimo de tres meses y medio para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto, para lo cual el Presidente debería estar obligado a enviar el proyecto respectivo "en los cinco primeros días del mes de septiembre de cada año", sin que deba señalarse un plazo diferente para el año en el que el Presidente toma posesión de su cargo, pues ello es irrelevante, cuando realmente impere el ánimo de mantener el orden financiero del país.

16.- Sería útil que el Congreso de la Unión discutiera y aprobara una Ley del Presupuesto de Egresos, reglamentaria de la fracción IV del artículo 74 constitucional, en la que se establecieran normas que eviten interpretaciones equivocadas de los preceptos constitucionales que se refieren al Presupuesto, especialmente en lo que se refiere a la obligación a cargo del Poder Ejecutivo, de presentar el proyecto de Presupuesto conforme a requisitos formales que permitan conocer claramente el ingreso de todos los funcionarios públicos, incluyendo al mismo Presidente de la República, lo que facilitaría el control del gasto público y un mejor aprovechamiento de los recursos fiscales del país. Se requiere de normas precisas, cuidadosas, que regulen con detalle la información que debe contenerse en el proyecto de Presupuesto.

17.- Se hace necesaria una ley reglamentaria de la facultad que en su favor establece la Constitución al Congreso de la Unión, de aprobar anualmente una Ley de Ingresos, pero también se requiere de una reforma constitucional que establezca claramente las bases de dicha facultad y los efectos jurídicos de la misma Ley de Ingresos, pues la interpretación que han hecho a lo largo del tiempo nuestros legisladores es insuficiente e induce a confusión, pues como consecuencia, se han presentado un sinnúmero de juicios de amparo relativos a la inconstitucionalidad de algunas leyes fiscales, aprobadas por el Poder Legislativo por orden del Poder Ejecutivo, sin cumplir éstas los requisitos constitucionales.

18.- El sistema fiscal establecido por la Constitución, que requiere la aprobación anual de la Ley de Ingresos que determina la vigencia de las leyes fiscales específicas, es una indiscutible protección a los derechos de nosotros los ciudadanos contribuyentes, quienes de esta manera, a través de nuestros representantes en el Poder Legislativo, decide cada año si los distintos impuestos federales deben ser aprobados otro año más. Nosotros los gobernados esperamos un control del gasto público que la Constitución otorga a la Cámara de Diputados en su artículo 74 fracción IV, pero también esperamos que los impuestos o cargas fiscales sean sólo las necesarias para obtener los recursos económicos suficientes para pagar los gastos autorizados.

19.- Una ley reglamentaria de la facultad que al Poder Legislativo corresponde de aprobar la Ley de Ingresos, reduciría la posibilidad de fricciones y conflictos entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, siempre con el propósito de mantener la protección que la Constitución otorga a los contribuyentes, al entregar a los legisladores el poder de decidir los impuestos de deberemos pagar el siguiente ejercicio fiscal.

20.- A lo largo del curso de nuestra historia del México del siglo XX hemos sido espectadores de la aprobación sumisa por el Congreso de la Unión, de impuestos que lesionan la economía del país porque son un obstáculo a la inversión privada o porque exigen de los contribuyentes un mayor esfuerzo fiscal que no deben pagar. Sin embargo, existe en nuestra Constitución las bases suficientes para que los ciudadanoselijamos a representantes que realmente cumplan con su obligación de cuidar los intereses de los electores y al aprobar la Ley de Ingresos puedan eliminar los impuestos que deban eliminarse, estableciendo el equilibrio que la Constitución pretende que exista entre los tres poderes de la Federación.

21.- Desde el punto de vista teórico-constitucional, en nuestro país desde 1917, las Entidades Federativas no pueden gravar con impuestos los actos de comercio o actividades mercantiles, que tradicionalmente son la fuente de ingreso más importante de los municipios en casi todos los países, junto con el impuesto predial.

22.- Necesita aprobarse necesariamente tarde o temprano, una propuesta fiscal que consiste en acabar con la oprimente centralización de recursos fiscales en favor del Gobierno Federal, que deja en la miseria a muchas de las Entidades Federativas que forman la República Mexicana y a los Municipios de todo el país.

23.- El injusto reparto fiscal se ha mantenido con el objeto de controlar políticamente a las Entidades Federativas y Municipios mediante la amenaza de retención de las participaciones en los impuestos federales, cuyo monto decide arbitrariamente el Poder Ejecutivo Federal.

24.- Cuando el Poder Legislativo legisle tal y como lo ordena la Constitución en México sin la presión, ni la influencia de ningún factor ajeno a él, el país podrá salir de este evidente subdesarrollo fiscal, que tanto daño ha causado a los habitantes de todos los municipio de todas la Entidades Federativas.

25.- Lo recomendable sería que el Gobierno Federal cobrara únicamente el Impuesto Sobre la Renta a todos los contribuyentes el país, pero que dejare a los Municipios la facultad de cobrar, además del impuesto predial, el impuesto al valor agregado, y a las Entidades Federativas la posibilidad de cobrar impuestos aplicables a la producción de su territorio, por ejemplo de materias primas.

Para lograr lo anterior sería necesario modificar la Constitución para establecer una clara delimitación de la facultad impositiva de los estados o Entidades Federativas, con lo que se corregiría la centralización fiscal a favor de la Federación, así como la dificultad interpretativa que ahora existe, producida por la varias reformas que ha sufrido el artículo 73 constitucional desde 1917.

26.- El Congreso de la Unión no tiene la facultad de imponer contribuciones que estime necesarias para una buena administración del país; o para imponer las contribuciones que puedan pagar los contribuyentes. Esta facultado solamente para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. También nuestra Constitución vigente es omisa al autorizar a la Cámara de Diputados a aprobar el Presupuesto de Egresos que permita la Ley de Ingresos. La disposición constitucional es clara: el Congreso tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto. Así también cada año el Congreso de la Unión puede revisar los efectos de los diversos gravámenes fiscales en la economía del país y decidir si algunos de esos impuestos deben ser eliminados. Además, no debe aceptarse que el Gobierno Federal debe siempre gastar más que el año precedente, pues existen circunstancias externas que pueden provocar recesiones o períodos de bonanza que también son temporales.

27.- Los ciudadanos mexicanos debemos decidir por medio del Congreso de la Unión, los impuestos que el Gobierno Federal debe cobrar en el siguiente año o ejercicio fiscal, eliminar esta facultad del Poder Legislativo sería aceptar que todos los impuestos deben ser eternos y que los contribuyentes estamos condenados a aceptar pagar todos los impuestos que se aprueben al gusto de la autoridad ejecutiva, a pesar de que las circunstancias que los motivaron hayan cambiado.

A lo cual pudiéramos cuestionar: dónde se encuentran los principios de bien común y justicia social, dónde está la claridad y simpleza de los preceptos tributarios, hasta dónde es ciego el alcance del poder de imperio del poder público, y lo más importante dónde se encuentra la protección constitucional que tenemos los ciudadanos mexicanos y que ésta consagra, dónde está la supremacía constitucional.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero Miguel.
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.
Editorial Porrúa.
México 1990.
897 pag.
2. Arnaiz Amigo Aurora.
SOBERANÍA Y POTESTAD.
Editorial UNAM
México 1971.
350 pag.
3. Arteaga Nava Elisur.
LA CONSTITUCION MEXICANA COMENTADA POR MAQUIAVELO.
Editorial Siglo XXI EDITORES
México 1987.
223 pag.
4. Burgoa Origuela Ignacio.
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
Editorial Porrúa.
México 1989.
1058 pag.
5. Carpizo Jorge
LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917
Editorial Porrúa.
México 1990.
315 pag.
- 6 Carpizo Jorge
EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO
Editorial. Siglo XX Editores.
México 1989.
7. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto.
PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO.
Editorial LIMUSA NORIEGA EDITORES
México 1997.

8. DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO
CONSTITUYENTE 1916-1917.

Tomos I, II.
México 1960.
1084 pag.

9. ESTUDIOS SOBRE EL DECRETO
CONSTITUYENTE DE APATZINGAN.

Editorial UNAM.
México 1964.
615 pag.

10. Herrera y Lasso Manuel.
ESTUDIOS POLITICOS
Y CONSTITUCIONALES.

Edit. Miguel Angel Porrúa.
México 1986.
551 pag.

11. Instituto de Investigaciones Jurídicas
LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917, IDEOLOGOS, EL
NUCLEO FUNDADOR Y OTROS CONSTITUYENTES.

Editorial
UNAM
México 1990.
483 pag.

12. Lanz Duret Miguel.
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

5ª Edición
Editorial Continental.
México 1959.
419 pag.

13. Margain M. Emilio.
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL
DERECHO TRIBUTARIO.

Editorial Universitaria Potosina San Luis Potosí.
México 1976.

14. Margáin M. Emilio.
LA CONSTITUCION Y ALGUNOS ASPECTOS DEL DERECHO
TRIBUTARIO MEXICANO.
Editorial Universitaria Potosina San Luis Potosí.
México 1967.

15. Moral Padilla Luis.
NOTAS DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO.
Edit. McGraw.Hill.
México 1997.
Pag. 190

16. Noriega C Alfonso.
LA NATURALEZA DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES
EN LA CONSTITUCIONDE 1917.
Editorial UNAM Coordinación de Humanidades
México 1967.
119 pag.

17. Sayeg Helú Jorge.
EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO.
Editorial. Cultura y Ciencia Política.
México 1973.
328 pag.

18. Serra Rojas Andrés.
TRAYECTORIA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO
10ª Edición
Editorial Porrúa
México 1991.
652 pag.

19. Serra Rojas Andrés.
DERECHO ADMINISTRATIVO.
Editorial Porrúa.
México 1982.
765. pag.

20. Serra Rojas Andrés.
TEORIA DEL ESTADO.
Edit. Porrúa.
México 1990.
839 pag.

21. Tena Ramírez Felipe.
LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO.
1808-1975.
Edit Porrúa.
México 1978
pag. 1026.

21. Von Eheberg Karl Theodor.
COMPENDIO DE HACIENDA PUBLICA.
Editorial. América.
México 1945.

22. Zarco Francisco.
CRONICA DEL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUCIONAL
Editorial Fondo de Cultura Económica.
México 1957.
1009 pag.

LEGISLACION

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 132ª edición, Editorial Porrúa. México 2001.
2. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Editorial. Ediciones Fiscales ISEF. México 2000.
3. LEY DE COORDINACION FISCAL. Editorial. Ediciones Fiscales. ISEF. México 2000.
4. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. 13º edición, Editorial. Delma. México. 1999.
5. LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA. Editorial. Delma. México. 1999.

OTRAS FUENTES

1. Ortega, Joaquín B.
LOS PRINCIPIOS DE LA JUSTICIA TRIBUTARIA
EN LA COSNTITUCION.
Revista del Tribunal Fiscal de la Federación
1er número extraordinario.
México 1965.***
2. www.camaradediputados.gob.mx
3. Semanario Judicial de la Federación