



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

"HACIA UNA REFORMA FISCAL
INTEGRAL"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A N :
BARRIOS DONACIANO, PEDRO
CRUZ MARTINEZ / ENRIQUE

ASESOR:
LIC. GUSTAVO JIMÉNEZ GALVAN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACION DISCONTINUA

A Dios

Por darnos vida y dicha de alcanzar este momento.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

*Por ser hogar de hombres y mujeres, donde se nos enseña
que la cultura y la educación son el pilar de desarrollo de
nuestra civilización.*

A la Escuela Nacional de Estudios Profesionales ARAGON

Por ser el recinto donde adquirimos identidad profesional.

Pedro Barrios Donaciano

Enrique Cruz Martínez

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mi Padre

*Por su incondicional apoyo, comprensión y cariño
que siempre me ha brindado a lo largo de mi vida.*

Gracias Papá.

A mi Madre

*Por sus palabras de aliento, consejos y por haber estado
En los momentos mas difíciles conmigo.*

Te quiero Mama.

*A ambos por darme la vida, fortaleza y lo necesario
para llegar hasta donde he logrado.*

A mis Hermanos

Por compartir mis momentos felices y tristezas

Con cariño para ustedes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pedro Barrios Domaciano.

A mis Padres

Por que con su valor, respeto, tenacidad, cariño, ternura, bondad y sencillez me han apoyado siempre, y por haber hecho de mi un hombre responsable, con anhelos y con fortaleza para enfrentar la vida.

A mis Hermanos

Por compartir momentos de alegría, tristeza y animarme por el camino de la razón en circunstancias de desesperación.

A ustedes por confiar en mí, en este proyecto de vida no los decepcionare.

Enrique Cruz Martínez.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*A todos nuestros amigos, que durante
nuestra estancia en la ENEP
compartieron nuestros deseos y siempre
estarán en nuestros recuerdos.*

*Para dos personas que ocupan un lugar
muy especial en nuestras vidas.*

Pedro Barrios Donaciano

Enrique Cruz Martínez

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

HACIA UNA REFORMA FISCAL INTEGRAL

INTRODUCCION.	pág. I
---------------	-----------

I. MARCO CONCEPTUAL.

1.1.Derecho Fiscal	1
1.1.1. Fuentes Formales del Derecho Fiscal	4
1.2.Derecho Financiero y Tributario	13
1.3.Finanzas Públicas	16
1.4.Recursos Fiscales	18
1.5.El Fisco	21
1.6.Reforma	22
1.6.1. Reforma Fiscal	23
1.6.2. Reforma Tributaria	23

II. MARCO JURÍDICO.

2.1. Base Constitucional de las Contribuciones. (art. 31, F. IV Constitucional).	25
2.1.2. Política Económica. (25, 26,28 Const.)	30
2.2.Ley de Ingresos Federal.	37
2.2.1 Ingresos estimados según los distintos conceptos (art. 1º de la Ley de Ingresos de la Federación, años 2001-2002).	41
2.2.2 Presupuesto de Egresos de la Federación.	49
2.3 Clasificación de las Contribuciones.(de acuerdo al CFF vigente)	57
2.3.1. Aspectos sustantivos de las contribuciones.	63
2.3.2. Causa de las Contribuciones.	69
2.3.3. Vigencia de las disposiciones Fiscales.	70

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.4. Miscelánea Fiscal.	71
LIVA.	
LISR.	
ISAN.	
Impuesto sobre Artículos Suntuarios.	

III. LA FACULTAD DE IMPOSICIÓN EN EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO.

3.1. Potestad Constitucional.	96
3.1.1. Federación.	97
3.1.2. Entidades Federativas.	100
3.1.3. D.F.	103

IV. LA COMPETENCIA TRIBUTARIA.

4.1. Competencia Tributaria.	106
4.1.1. Federación.	107
4.1.2. Estados.	110
4.1.3. D.F.	111
4.1.4. Municipios.	112
4.1.5. Organismos Fiscales Autónomos.	114
4.2. La SHCP y el SAT en la actualidad.	123
4.3. Principios de Recaudación Tributaria	131

V. EPILOGO : EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO. UNA PROPUESTA BASICA DE LA REFORMA FISCAL.

5.1. Introducción	140
5.2. La evolución del Federalismo Mexicano.	143
5.2.1. La Constitución de 1824.	146

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5.2.2. La Constitución de 1857.	149
5.2.3. La Constitución de 1917.	151
5.3. El Federalismo Fiscal Mexicano.	153
5.4. El Municipio en México.	153
5.5. Las Propuestas Federalistas.	157

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCIÓN.

HACIA UNA REFORMA FISCAL INTEGRAL.

El propósito de analizar el tema de la reforma fiscal, surge a raíz de que, en la actualidad es difícil encontrar estudios con un contenido de fácil comprensión en los que se viertan aspectos jurídicos, tales como el punto de vista crítico fundamentado sobre los asuntos que repercuten de forma general en el sistema económico del México de hoy, y en particular, sobre el sistema fiscal mexicano.

En la época contemporánea hemos sido testigos de los aciertos y errores, sobre todo de estos últimos, que se han presentado en los asuntos relativos a la toma de decisiones, modificando o adicionando el sistema fiscal. Asuntos ventilados normalmente en un clima de debate, sobre todo en los últimos días de cada año en el Congreso de la Unión, para aprobar las denominadas reformas fiscales que habrán de regir durante todo el año siguiente al de su aprobación.

Los cambios constantes en la normatividad fiscal han impedido que los contribuyentes puedan conocer sus obligaciones y los procedimientos para cumplirlas. De la misma forma se ha provocado que la autoridad recaudadora no logre aplicar las leyes fiscales de la manera más correcta y eficaz.

La observancia plena de las disposiciones fiscales sólo será posible cuando el pago de impuestos esté regido por normas jurídicas claramente enunciadas, sin contradicciones. También se requiere que las leyes tributarias sean sencillas y permanentes en la medida de lo posible, ya que un sistema fiscal al poseer normas sencillas, claras, no contradictorias y procedimientos claros, podrá hacer más duras las sanciones contra la evasión fiscal. El marco de un sistema legal que reúna estas condiciones sólo podrá concebirse como premeditado, y no como resultado de la confusión y el desconocimiento. Por lo que el contribuyente podrá

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cumplir sus obligaciones tributarias con la certidumbre de que sus cálculos están hechos conforme a lo dispuesto en la ley y de que los procedimientos y trámites se ajustan a los preceptos de la misma. Además, podrá estar plenamente protegido contra los actos de abuso o discrecionalidad de la autoridad responsable del cobro de los impuestos.

La competitividad de la economía mexicana requiere entre, otros factores, de manera destacada, un sistema fiscal apropiado, recordando que el sistema tributario tiene que recaudar los recursos suficientes para financiar las necesidades de un presupuesto de egresos aprobado democráticamente. Así, los impuestos deben financiar sólo aquello que la sociedad ha sancionado a través de sus procesos e instituciones de decisión.

Uno de los principales motivos por los que se eligió el presente tema de tesis, es el que tiene relación con la falta de una auténtica reforma fiscal. En México no es ninguna novedad que se realicen modificaciones y/o reformas fiscales y que éstas sean motivo de acusaciones, críticas y grandes revuelos. Pero, ¿qué es en realidad una reforma fiscal, cuáles son sus implicaciones, que beneficios genera, por qué es importante estar enterado de estos temas ?.

En el año 2001, existió una serie de circunstancias de carácter político, económico, cultural, etc., bajo las cuales se propició un ambiente de análisis, crítica, e incluso de incertidumbre; la polémica avizoraba la creación de nuevos impuestos o la eliminación de otros para el ejercicio fiscal del año 2002 y desde luego ello puso en duda la eficacia del sistema recaudatorio.

El problema fiscal revela una debilidad institucional que se refleja en la evasión, la baja recaudación, la pequeña y distorsionada base tributaria (17.2 millones de contribuyentes). Por ello es necesario fortalecer la institucionalidad fiscal para elevar su capacidad de recaudación. Así como también eliminar la evasión de los que deberían ser en realidad grandes contribuyentes.

Por las razones que hemos mencionado, para elegir este tema de tesis denotamos el enorme valor de la simbiosis que forman el gran cúmulo de ordenamientos jurídicos y los estudios vertidos por la doctrina que, indudablemente, son parte de una búsqueda constante por aportar soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad. Empero, siendo conscientes de que tal labor es difícil, nos hemos propuesto visualizar el espectro fiscal a través del presente trabajo de investigación con el que aportamos propuestas concretas que están dirigidas a resolver los problemas actuales, entre las que podemos enunciar, se encuentra el que la reforma fiscal se apegue a los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad, que busque la simplificación y se apegue a las nuevas expectativas de justicia social, de la redistribución de la riqueza y la reconstrucción de las bases del sistema tributario.

El presente trabajo de investigación fue realizado en cinco capítulos, buscando propiciar el interés sobre temas del área fiscal, aportando elementos conceptuales básicos del derecho fiscal; así, en el capítulo primero se mencionan algunos conceptos, tales como el de Derecho Fiscal, las fuentes formales del Derecho Fiscal, el Derecho Financiero, el Derecho Tributario, finanzas públicas, reforma, reforma fiscal y reforma tributaria, así una vez conocidos los elementos básicos se continúa con la investigación.

El segundo capítulo comienza con el estudio de la regulación jurídica de las figuras que económicamente son el punto de partida para establecer modificaciones o adiciones al sistema recaudatorio actual; encontramos: el fundamento constitucional de las contribuciones, la política económica, la Ley de Ingresos de la Federación, el presupuesto de egresos, la clasificación de las contribuciones, etc. Realizando además el análisis de algunos de los impuestos como son IVA, ISAN, sobre artículos suntuarios e ISR, utilizados como modelo para proponer parte de la reforma en cuanto a los impuestos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para el tercer y cuarto capítulo se exponen de manera clara lo relacionado a la imposición de las contribuciones, así como la competencia tributaria. Y así conjugando los primeros cuatro capítulos, es posible que en el quinto capítulo, referente al federalismo fiscal, se proporcione una óptica clara y general del sistema tributario mexicano.

El conocimiento en la distribución de facultades en materia de recaudación e imposición en el Estado mexicano, permite hacer una propuesta para encaminar al sistema fiscal vigente hacia una auténtica reforma fiscal integral ; pero, lo más importante es entender que este es un tema que nos concierne a todos los mexicanos, que nos afecta pero que también nos puede beneficiar. Por ello es necesario todo aquello relacionado con este tema, como sabemos provoca una amplia discusión en todas las áreas de la sociedad, buscando además que brinde la oportunidad de hacer efectiva una nueva relación gobierno-sociedad, es decir, que las autoridades a través de la leyes permitan una mayor seguridad jurídica a los contribuyentes en lo relacionado a sus obligaciones fiscales.

En lo que va del año 2002, la viabilidad del sistema capitalista se ha puesto en duda, la fortaleza de grandes naciones como Estados Unidos, quien después de una serie de eventos de naturaleza económica, ha hecho patente la necesidad de fortificar en México las instituciones que pueden brindar tranquilidad y comodidad financiera, colocándose la Reforma Fiscal Integral como una obra inacabada, peor aun quizá, no iniciada pero que puede generar estabilidad e identidad. México requiere un cambio desde lo interno para no estar supeditado en gran parte a los fenómenos económicos del país vecino. Esta es la mejor forma de contrarrestar los efectos económicos que se reflejan hoy en día en nuestro país por crisis económicas que padecen los países desarrollados ; sobre todo por la fragilidad de la economía mexicana, que responde siempre con recortes presupuestales a lo largo del año cuando hay debilidad financiera, evitando la consecución de muchas obras públicas o prestación de servicios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En esta tesis profesional se estudia a la Reforma Fiscal como un medio para erigir un sistema jurídico fiscal basado en la simplificación, la claridad, la certeza jurídica, la reasignación del presupuesto, la redistribución de facultades, etc. Es una investigación genérica por abordar muchos temas y cuyos resultados deben concebirse como una propuesta no como una verdad absoluta, pero que consideramos son de utilidad para crear condiciones de inversión y desarrollo.

Por último, a través del presente trabajo de investigación, aportamos a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales ARAGON, y en general, a la Universidad Nacional Autónoma de México, un estudio que bien la puede hacer participe en los procesos de transición jurídico, político, social, económico, etc., que en la actualidad le marcan las diversas circunstancias y exigencias del país, y muy en particular en lo referente al sistema fiscal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I. MARCO CONCEPTUAL.

1.1. DERECHO FISCAL.

El devenir de los años ha marcado al individuo de una forma tan especial, que lo ha obligado a manifestar la enorme necesidad que representa el adecuar la realidad social, política, cultural, económica, jurídica, científica, etc., a su forma de vida. Motivado por la rapidez propia de la vida, la adecuación de los recursos naturales, de los medios de comunicación, de las relaciones comerciales, de las formas de producción, así como de la capacidad para conciliar las relaciones del hombre con el hombre mismo, nos hace pensar en lo complejo del proceso de madurez que se ha de lograr a través de un arduo compromiso de todos a quienes nos afecta de forma directa un cambio en nuestro sistema de vida. También dentro de tal proceso de cambio o modernización, no puede quedar exenta la necesidad del Estado por crear esa infraestructura que permita satisfacer las necesidades que la sociedad trata de hacer cumplir a través de la manifestación de su voluntad y así lograr las modificaciones pertinentes en su entorno

Es deber nuestro entender que el Estado, en México, como en cualquier otro país del mundo, por su propia naturaleza tiene la obligación de allegarse recursos económicos por distintos medios para cumplir con funciones previamente establecidas, existiendo normas de carácter legal que rigen dicha actividad, y cuando se enfoca exclusivamente a la obtención de recursos, es como encontramos al derecho fiscal.

Para Luis Humberto Delgadillo, el derecho fiscal es el que "Comprende las normas que regulan la actuación del Estado para la obtención de recursos y las relaciones que se generan con esa actividad."¹

Otra definición es la que nos proporciona el autor Francisco J. Peniche Bolio al decir que: "...es la rama del Derecho Administrativo que regula las contribuciones para los gastos públicos a que están obligadas las personas físicas o morales conforme a las leyes fiscales respectivas, el procedimiento para el cobro de las mismas, las sanciones por incumplimiento de los infractores, los recursos ordinarios y extraordinarios a que pueden acudir tanto los particulares como el fisco así como la organización de los órganos jurisdiccionales y reglas del procedimiento para resolver las controversias que surjan en la fijación y cobro de los créditos fiscales y prestaciones accesorias."²

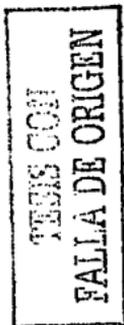
Una tercera definición es la del doctrinario Raúl Rodríguez quien dice que el derecho fiscal "Es el sistemas de normas jurídicas que de acuerdo con determinados principios comunes a todas ellas, regulan el establecimiento, recaudación y control de ingresos del derecho público del Estado, derivados de su potestad tributaria así como las relaciones entre el propio Estado y los particulares considerados en su calidad de contribuyentes."³

Se desprenden de las definiciones mencionadas, características que permiten ubicar y particularizar al derecho fiscal de otras materias con las que se podría confundir, tales como el derecho tributario, o el derecho financiero que sin ser menos importantes, también abordaremos posteriormente; empero, para nuestros fines nos es de más utilidad entender lo que implica el derecho fiscal.

¹ LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIERREZ. *Principios de Derecho Tributario* 3a edición Editorial Limusa México 2000 p 25

² FRANCISCO J. PENICHE BOLIO *Introducción al Estudio del Derecho* Décima edición México, Editorial Porrúa 1990 p 44

³ RAUL RODRIGUEZ LOBATO *Derecho Fiscal* 2a edición México Editorial Harla 1986 p 13



Los autores a los que se aludió anteriormente coinciden en tres aspectos que enseguida se analizan:

1.- Se trata de normas jurídicas, agrupadas de tal manera que justifican la actuación legal del ente Soberano cuando se trata de obtener recursos de las personas físicas o morales, dependiendo el caso del que se trate, a través de diversos medios para cumplir con un fin específico llamado recaudación.

2.- De aquella actividad recaudatoria se reúnen recursos destinados a cubrir el Gasto Público.

3.- Existe la necesidad de contar con un procedimiento que tenga la capacidad de hacer exigible el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las personas físicas o morales y de que, al mismo tiempo ofrezca protección a quienes el Estado ha de llamar contribuyentes.

Martínez López en su texto de Derecho Fiscal agrega "...se creyó más apropiado el título de derecho fiscal para distinguir el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del Estado al señalar sus recursos para sufragar los gastos públicos, ejecutar las leyes que fijan las contribuciones mediante un procedimiento especial adecuado a su finalidad de interés social, así como resolver las controversias que suscite su aplicación, por medio de un tribunal administrativo"⁴

Este último concepto considera la posibilidad de resolver las controversias generadas durante todo ese complicado procedimiento en que se ven inmersos tanto el Estado como ente Soberano y el particular en su calidad de gobernado mediante un Tribunal Administrativo que tenga injerencia directa y pueda resolver asuntos relativos a la recaudación.

⁴ LUIS MARTÍNEZ LÓPEZ *Derecho Fiscal Mexicano* Séptima reimpresión México Editorial Ecasa 1985 p. 34

Existen muchos conceptos de derecho fiscal, no obstante esta circunstancia, optamos por adherirnos sólo a aquéllos con los que podemos de una forma muy clara, resaltar al elemento más importante de la actividad recaudadora del Estado, la cual es objeto de estudio del derecho fiscal propiamente; siendo estas definiciones las que nos proporcionan más elementos para distinguir el fin de dicha actividad (la recaudación que tiene por fin, cubrir el gasto público), además del carácter con el que se presenta el particular frente al Estado en la relación jurídica derivada (en su condición de contribuyente), señalando además las características principales de dicha actividad para esta área de conocimiento jurídico

Por el motivo antes comentado, se decidió analizar en conjunto las definiciones de los autores para así extraer los elementos más importantes que cada uno destaca en la disciplina jurídica en cuestión

1.1.1 FUENTES FORMALES DEL DERECHO FISCAL.

El derecho fiscal como rama del Derecho Público, al igual que otras ramas, se vale de fuentes de donde logra concretar su desarrollo, permanencia y actualidad.

En la terminología jurídica, tiene la palabra en estudio tiene tres acepciones que es necesario distinguir con cuidado. Se habla, de fuentes formales, reales e históricas, entiendo por cada una de ellas:

Por fuente formal: aquel proceso de creación de las normas jurídicas (Vgr El proceso legislativo).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por fuente real: los factores que influyeron para determinar el contenido de tales normas (Vgr. La situación económica actual del país, respecto de la Ley de Ingresos).

Finalmente el término de fuente histórica, aplicándose a aquellos documentos cuyo contenido encierra el texto de una Ley o conjunto de Leyes.

Como lo destaca el autor García Máynez "...con el nombre de fuente se designa a los procesos de creación y a los elementos los cuales integran su contenido. Y en una concepción más clara, la palabra fuente significará de donde emana, brota o fluye el derecho."⁵

Algunos autores consideran a las fuentes de derecho fiscal como aquellos hechos, actos, factores o elementos que influyen en su formación y aplicación ; de ahí el autor Narciso Sánchez argumenta, la necesidad de acentuar que hay fuentes de producción y de conocimiento jurídico; refiriéndose a las primeras como los actos, hechos o elementos que el legislador tomará en consideración la creación, modificación o adición de las normas jurídicas, siendo dichas circunstancias indudablemente las ideas políticas de los gobernantes y sobre todo la nuestra, la de los gobernados. Porque esas son las aspiraciones y demandas populares complementadas por los cambios científicos y tecnológicos que se registran dentro de la sociedad ; las segundas serán las fuentes de conocimiento jurídico, tales como los estudios, documentos y tratados con los cuales se aprende y materializa el contenido del derecho fiscal.⁶

Una vez hechas las anotaciones en sentido general de lo que son las fuentes del derecho, pondremos atención sólo a las fuentes formales porque consideramos que la manifestación misma de una norma jurídica es el punto

⁵ EDUARDO GARCÍA MÁYNEZ. *Introducción al Estudio del Derecho* 46a edición Editorial Porrúa México. 1995. p 206.

⁶ Cf. NARCISO SÁNCHEZ GÓMEZ. *Derecho Fiscal Mexicano*. Editorial Porrúa México 1990 p.p 583

medular de una modificación, es decir, que sólo conociendo su contenido es como se puede proponer ajustarla de forma adecuada a nuestro tiempo y espacio.

Las fuentes formales del derecho fiscal consideradas por la doctrina son:

- 1.- La Constitución.
- 2.- La Ley.
- 3.- Los Reglamentos.
- 4.- Los Decretos Ley
- 5.- Los Decretos Delegados.
- 6.- La Jurisprudencia.
- 7.- Los Tratados Internacionales.
- 8.- La Doctrina ⁷

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1. La Constitución. Es la fuente primaria del derecho, ya que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se haya establecida la organización, estructura y funcionamiento de los Poderes del Estado ; también, regula las relaciones entre éstos y los particulares, sentando las bases de la obligación tributara, así como las potestades tributarias tanto Federal como Local Señala principios como los de Legalidad y Audiencia que regirán los actos de la autoridad, para el caso de nuestra materia, el de las autoridades recaudadoras (fiscales).

La Constitución es la fuente más importante por determinar la estructura del Estado, la forma de Gobierno, la competencia de los órganos constitucionales y administrativos, establece además los derechos (garantías constitucionales) y deberes de los ciudadanos.

2.- La Ley. Como fuente formal del derecho fiscal es indispensable, pues de tal manera que sólo se puede tributar si existe disposición expresa que así lo indique. La Ley enuncia el modo de como se hace y debe cumplir con las obligaciones derivadas de la misma, señala los casos en que se actualizará y su vigencia.

La Ley necesita cumplir con algunos requisitos para estar dotada de plena eficacia y validez, pues en caso de no cumplir con alguno e intentase ser aplicada por alguna autoridad, entonces se podría recurrir a algún medio legal existente para anular sus efectos; en virtud de ello debe ser emitida por el Poder Legislativo, representado por el Congreso de la Unión en sus dos cámaras, la de Diputados y la Senadores. Siendo de carácter general, es decir, que se va aplicar a todos los casos que se hallen en la hipótesis contenida en ella, derivándose con ello su carácter de obligatoriedad, con el cuál el Estado estaría facultado para exigirles tanto a las personas físicas o morales, en el caso de la materia fiscal, su cumplimiento. Es impersonal pues no hace referencia a una persona específica; es imperativa porque puede exigirse forzosamente; es permanente por contar con un determinado tiempo de vigencia, y finalmente, es irretroactiva ya que no deberá aplicarse sobre el pasado. En materia fiscal, las leyes se modifican continuamente provocando que su observancia sea posterior a la fecha de publicación como cualquier otra, con la diferencia de que éstas anualmente se adecuan a las necesidades de la sociedad, dejando obsoletas a aquellas leyes que tuvieron vigencia en determinado tiempo y espacio, en relación con las que se emitan en el futuro.

Resulta muy interesante para nosotros como estudiantes de la materia fiscal, la forma en que se legisla a nivel Federal, ya que de este procedimiento legislativo emanan las leyes aplicables en todo el país. Del cual se puede decir, que dicho procedimiento se prevé en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, y no solamente para esta materia en estudio sino para cualquier otra.

Las Leyes parten de una iniciativa de Ley, presentada indistintamente por la cámara de Diputados, la de Senadores, el Poder Ejecutivo o las legislaturas de los Estados, y es deber del Congreso de la Unión analizar dichas iniciativas de Ley a través de las comisiones establecidas para cada materia y las que presentaren los diputados y senadores se sujetaran a los trámites que designe el reglamento de debates. Así la cámara que recibe la iniciativa de Ley se denomina Cámara de Origen, mientras que la otra es la Cámara Revisora.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 72, de la Carta Magna, inciso h), todo proyecto de Ley o Decreto tiene que ser discutido en ambas Cámaras y se podrá presentar en cualquiera de ellas indistintamente, salvo cuando se trate de aquellos proyectos que versen sobre empréstitos, reclutamiento militar y materia tributaria, ya que entonces será la Cámara de Diputados la de origen y la de Senadores la Revisora.

Después de que una Ley es discutida y aprobada, pasa al Ejecutivo Federal para que éste haga observaciones, y en caso de no haberlas, se publica para que entre en vigor. En caso de que el Ejecutivo ejerza su derecho de veto y no aprobara la Ley, entonces se devuelve a la Cámara de Origen y se practica el mismo procedimiento inicial, con la diferencia de que ahora, aun cuando el titular del Ejecutivo no estuviese de acuerdo, no podrá oponerse a su promulgación y se ejecutará para todos los efectos a que haya lugar.

Los proyectos de leyes o decretos que son aprobados después de su procedimiento Constitucional, se publican en el Diario Oficial de la Federación, para que sean conocidos y entren en vigor. En tratándose de Leyes fiscales, deben ir firmadas por el Secretario de Hacienda para que tengan plena validez, pues así lo ordena el art. 92 de la Constitución, a esto se le conoce como "refrenda de los actos del Presidente".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.- Reglamentos Administrativos. "Se trata de normas jurídicas generales obligatorias e imperativas, emanadas por el Ejecutivo, ya sea Federal, Estatal o de los Ayuntamientos Municipales con la finalidad de lograr la aplicación y observancia de la Ley, explicar su órbita de acción y alcances, o bien, regular la prestación de servicios públicos o el respeto al sistema de policía y buen gobierno conforme al interés general o social de un país o una región"⁴⁸

Entendemos pues al reglamento como un medio para lograr la exacta aplicación de la Ley, aunque aquel implique una función materialmente legislativa por parte del Ejecutivo. El reglamento siempre estará subordinado a la Ley, tan es así que si una Ley se abroga o deroga, las consecuencias para el reglamento son inmediatas al no gozar de una autonomía formal como la Ley.

El reglamento constituye una fuente formal del derecho fiscal, por hacer más precisa a la Ley, evitando o tratando de evitar incongruencias observadas dentro de la propia Ley.

4.- El Decreto Ley y el Decreto Delegado. Como fuente formal del derecho fiscal, únicamente se puede encontrar en el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Federal cuando se faculta al Poder Ejecutivo para que pueda aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, o bien, para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente con el fin de regular la economía nacional. Así, el Decreto Ley, se produce cuando la Constitución autoriza al Poder Ejecutivo para expedir leyes sin necesidad de una delegación, del Congreso; en estos casos, el origen de la autorización se encuentra directamente en la Constitución.

⁴⁸ NARCISO SÁNCHEZ GÓMEZ Op Cit p 48

En cuanto al Decreto Delegado, éste supone que el Congreso de la Unión transmite al Ejecutivo facultades que le corresponden, por ejemplo : cuando se pueden suspender las Garantías Individuales, tal y como lo indica el artículo 29 de la Constitución, cuando se trate de una invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga en peligro grave a la sociedad.

Los Decretos a que nos referimos en los párrafos anteriores, muestran claramente el grado de influencia que pueden tener sobre la materia fiscal, por lo que podemos decir que es el Decreto-Ley el que observa mayor injerencia, máxime ahora con lo de la llamada globalización económica, y la participación de México en el comercio mundial, provocando la necesidad de que el Ejecutivo pueda decidir en determinadas situaciones apegado a lo establecido en la Constitución Federal y así lograr con éxito el bienestar del Estado.

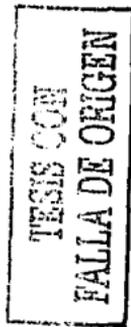
5.- **La Jurisprudencia.** Esta es una fuente del derecho fiscal, ya que gracias a ella los preceptos dentro de nuestra materia se han venido perfeccionando y sobre todo los que regulan las actividades del Fisco Federal, haciendo congruente el orden constitucional y logrando el alcance pleno de los principios de legalidad, audiencia, seguridad jurídica por citar unos ejemplos.

También, la jurisprudencia ha logrado el respeto a las garantías individuales y sociales en cualquier área del derecho.

Un ejemplo de cómo es útil la Jurisprudencia para interpretar leyes, se pone de manifiesto en la que a continuación transcribimos y dice:

"CONTRIBUCIONES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY QUE LAS ESTABLECE NO DEPENDE DE SU CONTRADICCIÓN CON ORDENAMIENTOS SECUNDARIOS O PACTOS ECONOMICOS.

La inconstitucionalidad de la ley que establece un gravamen no puede fundarse en el hecho de que éste contrarie el espíritu de



las leyes de carácter secundario o pactos económicos, sino en la demostración de que resulta violatorio de algún precepto Constitucional Federal.

(Tomo I, Apéndice 1995, Octava Época, Pleno, Amparo en Revisión 3072/90. Instituto Trilingüe Londres, A.C. 16 de octubre de 1991. Unanimidad de 16 Votos. Gaceta núm 49; Semanario Judicial de la Federación T.IX p.59.)"

Desde el punto de vista doctrinal, la Jurisprudencia es definida como "un conjunto de principios jurídicos doctrinales contenidos en las decisiones o sentencias dictadas por los tribunales judiciales y administrativos, al resolver conflictos que se entablan entre los particulares o entre éstos y el Estado, llevando como finalidad la claridad, la justicia, la honestidad y la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho, subsanando omisiones, incongruencias, imprecisiones o lagunas de la ley"⁹

La Jurisprudencia como fuente del derecho es un medio eficaz que coadyuva a preservar el espíritu del Constituyente plasmado en los diversos preceptos legales, imprimiéndoles congruencia para precisar su naturaleza y alcance.

6.- Tratados Internacionales. Estos son acuerdos celebrados entre entes soberanos, recogidos por el derecho internacional público.

Legalmente, el artículo 2o de la Ley Sobre la Celebración de Tratados señala que "tratado es el convenio recogido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos del Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos adquiera compromisos."

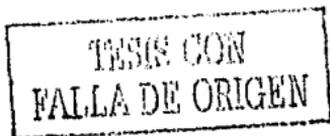
En el sistema jurídico de México se encuentran elementos de observancia obligatoria para el caso de los Tratados Internacionales, enumerados de la siguiente manera:

- 1.- Se deben suscribir de acuerdo con la Constitución Política Federal.
- 2.- Serán celebrados por el Presidente de la República junto con el jefe de Gobierno o Estado del país o países con los que se celebrará.
- 3.- El Senado es quien aprobará dicho tratado o convenio internacional.
- 4.- Se tratará de una Ley Suprema de la Federación.
- 5.- Las Constituciones, Leyes Locales y Municipales no podrán tener disposición alguna en contrario a dichos tratados o convenios.

El Tratado Internacional adquiere con gran presteza más y más importancia. El siglo XXI ha obligado a mirar al mundo, al fenómeno de la Globalización económica y en tal situación, a unificar el criterio de los países para celebrar uno o varios tratados respecto a materias que les son comunes y que pueden producir un beneficio a la nación entera. Cuando México celebró un Tratado con los países del Norte : E.U. y Canadá, lo hizo pensando en abrir un campo de comercialización y además en mejorar el sistema fiscal, evitando la doble tributación y estableciendo un lazo de comunicación que permitiera obtener información en materia tributaria, por ello es una fuente del derecho importantísima.

7.- La Doctrina. "Recibe el nombre de doctrina, los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del derecho, ya sea con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos, ya con la finalidad de interpretar y señalar las reglas de su aplicación"¹⁰

¹⁰ EDUARDO GARCÍA MÁYNEZ Op.Cit pág 76



La Doctrina al constituirse por opiniones, teorías, principios, enfoques desde diversas ópticas, sostiene, enriquece y contribuye al engrandecimiento de la ciencia jurídica. Aunque es muy cierto que no es obligatoria, cumple con la importante función de orientar y explicar el cometido de los órganos fiscales, del ejercicio de la potestad tributaria, así como que muestra los elementos, efectos, nacimiento y exigibilidad de las obligaciones fiscales, etc., para hacer más fácil el estudio de su tan difícil contenido.

1.2 DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO.

Oportunamente, cuando hablamos del derecho fiscal en el primer tema de este trabajo, hicimos el comentario respecto a que no debía de confundirse aquella área del derecho con el derecho financiero y derecho tributario, áreas que si bien se relacionan directamente, por tratar todas ellas una actividad cuya finalidad es preponderantemente de carácter económico y que buscan en conjunto, responder al fenómeno financiero y de desarrollo del país a través de la satisfacción de las necesidades de la población tanto internas como externas, también lo es que cada una de estas materias tiene características particulares que delimitan su intervención en tal función.

Por ello se dice que el derecho financiero "...es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos a saber: el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado"¹¹

¹¹ SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA *Derecho Financiero Mexicano* 18a edición Editorial Porrúa México, 1999 p p 1025

Acertadamente, el concepto anterior de derecho financiero muestra de forma genérica los elementos que intervienen en la actividad financiera del Estado, además de que expone fundamentalmente el momento de imposición, recaudación, administración y erogación de los recursos.

Complementando el contenido del concepto anterior, se puede agregar lo que dice el maestro Gregorio Sánchez acerca del derecho financiero, quien considera que "...es una rama del Derecho Público, a su vez del Derecho Administrativo y que se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan la obtención, administración, inversión y erogación de los medios económicos que necesita el Estado y los Entes Públicos para el cumplimiento de sus funciones y de los servicios que deben realizar, aseguran también la gestión financiera encargada de regular la economía pública y nacional, y por lo mismo, reglamentan las relaciones de carácter financiero entre los estados soberanos y entre un Estado y las personas que se encuentran sujetas a él."¹²

En las líneas precedentes, hemos puesto de manifiesto los aspectos que corresponden tratar al derecho financiero, incluso cabe mencionar que Gregorio Sánchez, incluye a la inversión como otro factor de la actividad financiera del Estado.

El derecho financiero se vale de otras ramas para poder cumplir el cometido que tiene establecido en los términos que anotamos con anterioridad, tal es el caso del derecho tributario que ha crecido y desarrollado, tan es así, que existe un organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda que se llama SAT, por medio del cual el contribuyente que se coloca en algún supuesto establecido en la ley entrega cuentas al Estado, de su situación fiscal, evitando con posterioridad consecuencias derivadas en caso de incumplimiento.

¹² GREGORIO SANCHEZ LEON, *Derecho Fiscal Mexicano*, 12a edición Editorial Cárdenas, México 2000 p 37-38

Por lo tanto, el derecho tributario : Es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos, esto es, a los impuestos, derechos y contribuciones especiales, a las relaciones jurídicas principales y accesorias que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento, cumplimiento o incumplimiento; a los procedimientos oficiosos o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación.

El derecho tributario y el derecho fiscal son términos que en la actualidad han sido utilizados indistintamente al referir el tema de la imposición de tributos ; eso en un lenguaje cotidiano por quienes no conocen el objetivo y contenido de cada uno de éstos, y que sin embargo ha sido aceptado. Por esta razón, hemos complementado nuestra explicación con una serie de diferencias que anotamos de la siguiente manera

1.- Dentro del derecho financiero se encuentran los medios necesarios con los que el Estado busca lograr un financiamiento con el que procurará atender los gastos públicos mismos que se relacionan con la administración de los bienes que le pertenecen.

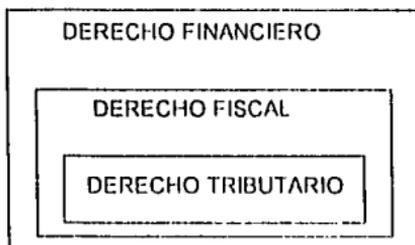
2.- El derecho fiscal, casi siempre será quien se encargue de incorporar principios y normas a través de las que el Estado percibirá recursos con motivo del pago de contribuciones, derechos y servicios públicos por parte de los particulares, proporcionados por el ente supremo.

3 - El derecho tributario actuará como un interlocutor entre el Estado y el particular puesto que será el que haga efectivas las materias relativas a la actuación recaudadora del Estado en uso del poder de imposición, por medio de la creación de tributos, ingresos que coactivamente se pueden exigir al particular.



Así entonces, después de haber establecido las diferencias entre las tres materias que juegan un papel muy importante en el sistema económico del país, reiteramos que se unen de tal forma que cumplen con una finalidad vital para el desarrollo y fortalecimiento del bienestar nacional

Esquemáticamente se puede apreciar en el siguiente cuadro la relación del derecho financiero, fiscal y tributario.



1.3 FINANZAS PÚBLICAS.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El tema de las finanzas públicas es tan amplio que conjuga a la economía, política, aspectos jurídicos y técnico-contables, pues se trata por un lado, del manejo de los ingresos del gobierno central, esto es, los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como los ingresos provenientes de créditos. Por otro lado, también abarca los egresos del gobierno central, tales como el pago por servicios personales, compra de bienes para la administración, servicios generales, subsidios otorgados, adquisición de bienes, obras públicas y construcciones, inversiones financieras y los pagos por amortización de la deuda pública así como sus intereses y gastos. De ahí la importancia que tiene para una población que exige un control eficaz, un control adecuado que impida

enriquecimientos ilícitos de los servidores públicos a quienes se les encomienda su cuidado y manejo.

Es el tema de las finanzas públicas un punto de análisis crucial en el desarrollo del sistema financiero que nos ayuda a entender y más aún, a ver la justificación que tiene la imposición y cobro en la actividad fiscalizadora del gobierno central.

La palabra finanzas deriva de la voz latina "finer" que significa "terminar, pagar". Así, el concepto de finanzas hace referencia a todo lo relativo a pago, lo que implica, que necesariamente debe existir un sujeto deudor y un medio para que se lleve a cabo, derivado de una situación específica por la que se llegó a tal situación y para que se pueda estar en la posibilidad de pagar.

"Las finanzas públicas constituyen la materia que comprende todo el aspecto económico del ente público y que se traduce en la actividad tendiente a la obtención, manejo y aplicación de los recursos con que cuenta el Estado para la realización de sus actividades y que efectúa para la consecución de sus fines"¹³

Como es de recordar, el Estado se allega recursos por diversos medios, utilizando su poder de imperio, a través del cual establece contribuciones las cuales estamos obligados a cumplir y así sufragar lo que se llama Gasto Público. Por lo que las finanzas públicas tratan el modo de cómo hacer posible la interacción de diversos enfoques ya sean económicos, políticos, jurídicos, etc., que unidos respondan al manejo adecuado del recurso económico destinado a la satisfacción de las necesidades colectivas.

¹³ Op Cit LUIS HUMBERTO DELGADILLO p 21

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.4 RECURSOS FINANCIEROS.

En la época actual somos testigos del incremento de la población en gran magnitud y las consecuencias que se han venido gestando, por decir algo, el aumento desmesurado de las necesidades colectivas.

La importancia de este tema consiste en conocer cuáles son las diversas fuentes de ingresos o recursos con los que cuenta el Estado para expandir el Gasto Público.

El Código Fiscal de la Federación clasifica los ingresos dentro de sus artículos 2, 3, 4 y alude a que son:

Contribuciones las cuales a su vez se dividen en impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos, contribuciones de mejoras y accesorios de las mismas.

*Aprovechamientos.

*Productos; aquí se encuentran los precios públicos.

*Financiamientos, que también comprenden la emisión de moneda y la deuda pública, y

*Créditos fiscales, son aquellos que tiene derecho a recibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o sus accesorios.

Los recursos financieros son todos los medios económicos del Estado para satisfacer sus erogaciones

Desde el punto de vista Financiero, "the finance resources (los recursos financieros), son todas aquellas fuentes de fondeo que permiten a una persona o empresa, banco o gobierno allegarse recursos ajenos para un determinado propósito de consumo o inversión."¹⁴

Dentro de la estructura del sistema financiero nacional que responde o debería responder a la población del Estado mexicano, tenemos que recordar, que sus recursos financieros son destinados a un fin específico, es decir, al cubrir el gasto público, los cuales provienen de conceptos de diversa índole, tan es así, que dichos recursos se dividen en ingresos tributarios y no tributarios. Esta subdivisión es resultado de las diversas formas de actuación tanto del particular como del Estado en calidad de ente soberano al momento de entablarse una relación jurídica tributaria o no tributaria. Lo que intentamos decir es que, el particular sólo se encargará de responder jurídica y económicamente en determinados casos, pero no siempre, de ahí la necesidad de subdividir la clasificación que señala el Código Fiscal de la Federación en los artículos que mencionamos al inicio del tema y también, que hay momentos en que la actuación y las relaciones derivadas, escapan de la esfera del gobernado en donde sólo puede intervenir el Estado, pero veamos:

Dentro de los ingresos tributarios se encuentran:

- ◊ Impuestos.
- ◊ Derechos.
- ◊ Aportaciones de seguridad social.
- ◊ Contribuciones especiales o de mejoras.

Y del lado de los ingresos no tributarios se hallan.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁴ RAFAEL BARANDIARÁN *Diccionario de Términos Financieros* Quinta edición. Editorial Trillas. México. 2000 p 103

- Productos.
- Aprovechamientos.
- Financiamientos.
- Otros ingresos.

Cabe hacer mención a que no existe uniformidad de criterios en relación a cómo se ha de clasificar a los recursos que obtiene el Estado, pues incluso doctrinalmente se habla de ordinarios y extraordinarios.

Entendiéndose a los ingresos ordinarios como "...aquellos que percibe el Estado regularmente en cada ejercicio fiscal, los cuales deben ser suficientes para cubrir los gastos públicos ordinarios. En otras palabras, son los que se obtienen de fuentes impositivas que no se agotan y, por ello, constituyen un ingreso ordinario del Estado, como es el caso del Impuesto sobre la Renta."¹⁵

Son ingresos extraordinarios, como su nombre lo indica, "...aquellos que tiene que implantar el Estado por naturaleza particular de una rama o actividad (Vgr. empréstitos, como el recurso con el que cuenta el Estado para hacer frente a gastos urgentes o imprevistos, se conceptúa como el recurso económico que emplea el Estado en circunstancias excepcionales, mediante el cual obtiene de un gobierno o una institución pública o privada, extranjera o nacional, las cantidades necesarias para la satisfacción de sus necesidades.)"¹⁶

En otras palabras, los ingresos tributarios son sinónimo de los ingresos ordinarios y los no tributarios, de los extraordinarios



¹⁵ FRANCISCO PONCE GÓMEZ y otro *Derecho Fiscal* Tercera edición Editorial Banca y Comercio México 1998 p 13

¹⁶ JOSÉ DE JESÚS SÁNCHEZ PIÑA *Naciones de Derecho Fiscal* Séptima edición Editorial Por México 2000 p 53-54

Existe además de la explicación que se presentó acerca de los recursos financieros, un concepto que a nuestro juicio es moderno como referente de los recursos fiscales, pero a la vez conservador por mantener la esencia de lo que implica en sí mismo el recurso financiero tal y como se expuso, pero que consideramos importante incluirlo por la actualidad de este trabajo.

Los recursos fiscales del derecho financiero, de acuerdo a lo comentado en el párrafo anterior, significan "...los ingresos que obtiene el Estado de los particulares en dinero o en especie, o crédito para financiar las erogaciones relativas a las exigencias administrativas o de índole económico social, que conforman el gasto público."¹⁷

1.5 EL FISCO.

"El término fisco se usa en dos sentidos, para designar al Estado como titular de las finanzas públicas, esto es, quien se encarga de los gastos públicos sistematizados en el presupuesto, y que tienen por objeto la realización de determinadas funciones usando el vocablo para referirse en forma particular al Estado, y a las autoridades hacendarias al recaudar los ingresos públicos o sea, los fiscales."¹⁸

Históricamente, el ente encargado de la actividad recaudatoria ha sido llamado de distintas formas, ya sea Hacienda Pública, Erario, Ministerio de Finanzas, Secretaría de Hacienda, Tesoro, por decir algo, lo cierto es que todos se refieren a lo mismo. Uno de los países pilares de la historia de la humanidad,

¹⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS *Diccionario Jurídico Mexicano* Décimo cuarta edición Editorial Porrúa UNAM México 2000 p. 2712

¹⁸ *Diccionario Jurídico 2000* CD Desarrollo Jurídico Copyright 2000 Derechos Reservados

Italia, define al fisco como :

"L'apparato finanziario dello stato, esp. nei suoi rapporti col contribuente. Nell'antica Roma, il patrimonio dell'imperatore romano(in origine, solo la sua casa personale.) Erario come L'organo giudiziario garante dell'applicazione della legge. (dal lat. Fiscus, cesto, poi 'cassa dello Stato, tesoro')."

"El aparato financiero del Estado, especialmente en su relación con el contribuyente. En la antigua Roma era el patrimonio del emperador romano (originalmente sólo su casa). También el término se refiere al Erario, como el órgano jurisdiccional encargado de la aplicación de la ley (del latino Fiscus, cesto, también casa del estado, tesoro)"19

Es conveniente utilizar el término Fisco toda vez que hace mención del órgano encargado del Estado que realiza la función recaudatoria. En esta última, se puede decir que corre a cargo de la Hacienda Pública quien tiene una competencia determinada para intervenir de ese modo en la relación jurídica tributaria con el particular.

1.6 REFORMA.

" Son todas aquellas acciones legales que modifican los sistemas anteriores con el fin de transformar las sociedades; existen pues, reformas monetarias, tributarias, políticas, administrativas, agrarias y sociales."20

La reforma lleva inmerso el principio y fin de una era que da continuidad al proyecto iniciado con el sistema que se modifica

¹⁹ DI GIACOMO DEVOTO E GIAN CARLO OLI *IL Dizionario della Lingua Italiana* Edit Le Monnier Italia 1990 Nuestra Traducción

²⁰ Diccionario de la Lengua Española 19a edición Madrid Editorial Espasa - calpe 1981 p 1242

1.6.1 REFORMA FISCAL.

Es uno de los conceptos más modernos y usados en la primera parte del siglo XXI, con el que se espera vislumbre el bienestar social a través de una recaudación tributaria eficaz que colme los espacios vacíos dejados por los antiguos sistemas de tributación.

Reforma Fiscal: "Es el conjunto de medidas económicas, políticas, administrativas y legales que se realizan para ir ajustando el sistema tributario a las necesidades económicas y sociales. La Reforma Fiscal puede emplear alguna de las siguientes medidas: simplificación de la administración fiscal, eliminación o adición de impuestos, incremento o decremento de impuestos, combate a la evasión fiscal, etc. La Reforma Fiscal es un proceso permanente, aunque en ciertos momentos pueden tomarse medidas más radicales y emprenderse cambios fiscales más relevantes"²¹

1.6.2 REFORMA TRIBUTARIA.

"Consiste en la fijación, cobro y administración de los ingresos que percibe el Estado por medio de los impuestos. Puede caracterizarse como progresivo. Un sistema progresivo es aquel en el que el cociente entre los pagos de impuestos y el ingreso, aumenta. Y un sistema regresivo se refiere a aquel en que el

²¹ JOSE AYALA ESPINO *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público* Editorial Diana México 2000 p 162

cociente entre el pago de los impuestos y el ingreso, se reduce. Ambas circunstancias están ligadas a la incidencia de los diferentes impuestos."²²

El año 2001 debería ser sin lugar a dudas un parleaguas con el que se establecería la diferenciación de un sistema arcaico de fiscalización marcado por años precedentes y un modelo renovado en que confluyan los verdaderos elementos positivos de imposición y recaudación que conminen hacia el desarrollo económico de la nación ; ante la expectativa de tal fenómeno, las innumerables consideraciones al respecto se hacen presentes, seguidas por el impulso de la modernidad ; de ahí que ya hasta se habla de recursos financieros, reforma fiscal y reforma tributaria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²² GRAHAM BANNOCK, y otros *Diccionario de Economía* Tercera edición Editorial Trillas, México 1988 p. 280

II. MARCO JURÍDICO.

2.1. BASE CONSTITUCIONAL DE LAS CONTRIBUCIONES.

Resulta extremadamente importante analizar la fundamentación jurídica de las contribuciones porque sólo así se puede encontrar la validación del sistema tributario mexicano.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ordenamiento supremo de la Nación, dispone en el artículo 31, fracción IV, los elementos necesarios de fondo de las contribuciones. Es decir, que señala las características que aquellas revisten y el fin que se debe cumplir con su recaudación.

El artículo 31, fracción IV, Constitucional señala: "Son obligaciones de los mexicanos; 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."

Por lo tanto, la validez constitucional de las contribuciones se basa en que deban ser proporcionales y equitativas, destinadas a cubrir el gasto público.

En su obra de Derecho Fiscal, Francisco Ponce Gómez y Rodolfo Ponce Castillo al estudiar los principios constitucionales de los impuestos, derivados del análisis del artículo 31, fracción IV, Constitucional, encontramos:

"La obligación de contribuir para los gastos públicos; esto es, la obligación de pagar impuestos emana de esta fracción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Reconoce como sujetos activos de los impuestos a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, es decir, son las entidades que tienen derecho a percibir los impuestos.

Todos los gravámenes deben establecerse por medio de leyes, es decir, disposiciones de carácter general, abstractos, impersonales y emanados del Poder Legislativo.

De manera proporcional y equitativa.²³

Es notorio el contenido económico de las contribuciones, tomado en cuenta por el legislador al establecerlas. Hecho este señalamiento de que la recaudación de las contribuciones tiene como finalidad la de cubrir el gasto público, suponemos que la antítesis que se considera para la creación de las contribuciones es la necesidad de obtener un recurso económico. Así, el Congreso de la Unión como un organismo legalmente establecido por la Constitución Política de nuestro país para la creación de leyes, pretenderá lograr con su función, la coordinación y orientación de los recursos económicos encaminados a expensar el gasto público.

El significado de la palabra contribuir empleado en la fracción IV del artículo que es materia de ésta nota, es el de cubrir los impuestos federales y municipales que fijen las leyes (art.2, fracción I. CFF).

La contribución es la aportación en dinero o en especie que deben al Estado, las personas físicas o morales que la ley establece a su cargo. Contribuir vale tanto como pagar conjuntamente con otros sujetos, el tributo que la ley determina, para sufragar los gastos necesarios para el desarrollo adecuado de las funciones que le incumben al Estado.

De la misma forma en que hemos tratado de puntualizar el sentido de la palabra contribuir, lo haremos con otras figuras jurídicas que tienen que ver

²³ Op. Cit FRANCISCO PONCE GOMEZ . pág 66.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

directamente con la situación del pago del tributo y de la relación que se genera entre el particular y el Estado.

En primer lugar, queremos referirnos al Gasto Público porque normalmente los particulares no sabemos qué es, y en consecuencia, qué se pretende con el cobro de tantas contribuciones. Las más de las veces somos espectadores de grandes enriquecimientos de altos funcionarios públicos, que son servidores públicos y por tal motivo la incertidumbre de saber a dónde se destinan todas las contribuciones.

El art.2. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal señala: "El Gasto Público Federal se integra por las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo de deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan:

- El Poder Legislativo;
- El Poder Judicial;
- La Presidencia de la República
- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, la PGR.
- El Distrito Federal
- Los Organismos Descentralizados
- Las empresas de participación Estatal mayoritaria.
- Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el D.F. o alguna de las entidades mencionadas en los puntos anteriores."

Las erogaciones que hacen los contribuyentes (al pagar o dar cumplimiento a sus obligaciones tributarias) destinadas a cubrir el gasto público, se canalizan hacia el Gobierno Federal para que los distribuya de la forma en que su política económica le permita alcanzar sus metas, a través del presupuesto de egresos.

En relación a lo que comentamos en el párrafo anterior, la designación de recursos a la maquinaria estatal, pretende alcanzar las metas fijadas en una política económica, que se concentran y responden al mismo tiempo al Plan Nacional de Desarrollo. Por lo tanto, las contribuciones en cualquiera de sus manifestaciones, representan un elemento económico de ingreso

importantísimo para lograr los objetivos planeados y anualmente el Estado pueda cubrir el gasto público programado; de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Presupuesto y Gasto Público, la actividad de la administración pública se cubre a través de lo que se llama Gastos de Funcionamiento o corriente, que no es otra cosa más que el recurso para financiar la marcha del Estado, los servicios públicos, la adquisición de material, de oficina, la remuneración de personal, etc. O bien, gastos que afectan al activo de la Nación, tales como las inversiones.

Aplicar adecuadamente los recursos económicos al Gasto Público es vital, porque como dice el maestro Hugo Carrasco Iriarte: "Un gobierno que gasta su dinero sólo por gastar, equivale a un barco sin brújula, destinado a perderse en las aguas intensas de los mares y, por tanto, la hacienda pública irá a la quiebra o bancarrota. En cambio un titular de la administración pública que actúa de forma inteligente sabe que en la actualidad, para tener éxito, todo gasto público debe estar vinculado a planes, programas y objetivos, acorde con fines específicos que se pretenden alcanzar."²⁴

Dentro del análisis que exponemos del artículo 31, fracción IV, Constitucional, como fundamento de las contribuciones, queremos hablar también del vínculo jurídico que se forma entre el contribuyente y el Estado, con el hecho de pagar y recibir las contribuciones respectivamente.

Lo que recibe el nombre de relación jurídico-tributaria, es "el vínculo entre el poder de la autoridad y el contribuyente, de lo cual derivan derechos y obligaciones recíprocos... la obligación tributaria se refiere fundamentalmente a la prestación patrimonial que encierra la carga de dar y que, en realidad, se circunscribe al pago del tributo."²⁵

²⁴ HUGO CARRASCO IRIARTE *Derecho Fiscal I* Iure Editores México 2000 pág 91.
²⁵ ARIURO DE LA CUEVA *Derecho Fiscal*, Editorial Porrúa México 1999 pág. 74

Cabe aclarar, que la relación jurídico-tributaria es una situación que se actualiza en el momento en que el sujeto se coloca en uno de los supuestos establecidos en la ley, y que el comentario del párrafo anterior así como de éste, es sólo para complementar nuestro análisis cuando hablamos del carácter obligatorio de las contribuciones, a manera de ejemplo citamos el art. 1. de la Ley del Impuesto al Activo que indica:

"Las personas físicas que realicen actividades empresariales y las personas morales, residentes en México, están obligadas al pago del impuesto al activo, por el activo que tengan, cualquiera que sea su ubicación..."

El establecimiento de las contribuciones, con estricto apego a nuestra legislación, es hecho por el Congreso de la Unión (pero hay que recordar que responde a la iniciativa del titular del Ejecutivo Federal quien propone pensando en cumplir el Plan Nacional de Desarrollo de su mandato), que en términos del artículo 73, fracción VII, de nuestra Constitución, es quien, " tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto "

También, "Son facultades exclusivas de la Cámara de Dipulados, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo..." conforme al artículo 74, fracción IV, Constitucional.

En resumidas cuentas, el fundamento Constitucional de las contribuciones se encuentra en los artículos citados en los párrafos precedentes. Recordando que en la cuestión de los principios que se pudieran haber mencionado en un momento determinado, tales como el de proporcionalidad y equidad, se profundizarán en el capítulo III de este trabajo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.1.2. POLITICA ECONOMICA (ARTS. 25, P. I,II,III y 26,P. III. CONSTITUCIONALES.)

El estudio de la política económica permite que podamos acercarnos al problema de cómo lograr una congruencia entre diversos factores tales como el económico, el social, el político, etc., y una vez que sean compatibles puedan alcanzar un fin común; hecho que enfrenta el Estado al buscar el logro de metas en una constante por el bienestar social.

"... esta rama de la economía sistematiza objetivos y la mecánica de su realización de tal forma que las políticas sean racionales y compatibles con el sistema socioeconómico en que se vive. Para que la política económica, generalmente de corto plazo, sea consistente, debe reunir dos condiciones; que los fines sean compatibles y la metas sean homogéneas." ²⁶

La Constitución Política establece respecto de la política económica;

Artículo 25 : " Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución

Párrafo II El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Párrafo III. Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación "

²⁶ Op Cit RAFAEL BARANDIARIAN p. 166

El artículo 25, en la parte inicial de su primer párrafo, establece el concepto de rectoría económica a cargo del Estado. Al respecto, el Diccionario de la Real Academia Española dice: "La palabra rectoría deriva de la palabra rector y significa el que rige o gobierna, persona a cuyo cargo está el gobierno y mando de una comunidad... el término rectoría está relacionado con el verbo regir que se define como dirigir, gobernar o mandar // Guiar, llevar o conducir una cosa"²⁷

La política económica traducida como una actividad del Estado para prever el desarrollo integral de una sociedad no sólo se enfoca en el aspecto social, cultural, político y económico, sino también en el aspecto mundial, es decir, las consecuencias y el papel frente al ahora mundo globalizado

De tal forma que desde que se le faculta el Estado para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, tenemos que pensar en el trabajo conjunto del poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, si lo deseamos en un sentido más amplio, hasta en los tres niveles de competencia; el Federal, Estatal y municipal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha señalado que la política económica consiste en establecer:

"Directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales que sustentan, de acuerdo a la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la vinculación con la economía mundial y a la capacitación y la productividad. Todo ello pretende crear las condiciones adecuadas y el marco global para el desenvolvimiento de la política social, la política sectorial y la política regional. Es una forma de intervención deliberada del Estado para lograr ciertos objetivos, haciendo uso de los medios exclusivos de que dispone: política fiscal, política de gasto, política monetaria, etc."²⁸

²⁷ Real Academia Española. *Diccionario de la Real Lengua Española*. 21 ed. Impreso en Brossnac S L Madrid 1992 p. 1237

²⁸ <http://www.slcp.gob.mx/glosario>

El artículo 26 Constitucional en su párrafo tercero, establece : "La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y programas de desarrollo."

Con motivo de la intervención del Estado para trazar el camino y rumbo de la economía nacional, por ser quien conoce los innumerables problemas que aquejan así como del factor tiempo estimado para alcanzar las metas fijadas dentro de la planeación y con una práctica que va desde los años 30s hasta la actualidad, se ha venido trabajando con los llamados planes sexenales (plan nacional de desarrollo) abanderados por la administración que se encuentra en el poder. Por ejemplo, en el periodo que inició en el 2000 y concluirá en el 2006 bajo el mando del Presidente Vicente Fox Quezada se indica.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) :

" 1) SITUACION ECONOMICA.

El Plan reconoce que en los últimos años se han presentado en México los siguientes fenómenos adversos:

Una estructura económica con severas distorsiones y rigideces, proclive a la ineficiencia e inhibitoria de la inversión productiva y del empleo de la mano de obra.

Insuficiencia en el ahorro interno con marcados periodos de contracción del mismo, por disminuciones ya sea del ahorro del sector público, o del sector privado.

Lapsos de amplia disponibilidad de ahorro externo, que se utilizó para financiar déficits crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos vinculados con procesos de sobrevaluación del tipo de cambio, de caída del ahorro interno, y de expansión acelerada de la demanda agregada.

PROPOSITOS DEL PND.

El PND propone hacer del ahorro interno la base del financiamiento para el desarrollo. Consecuentemente, se formulan como estrategias principales para el crecimiento económico, la promoción de una reforma fiscal que estimule rendimientos adecuados y la utilización prudente del ahorro externo como medio complementario de la inversión productiva

Asimismo, propone propiciar la certidumbre y estabilidad económicas. Esta estrategia implicará

Observar una estricta disciplina fiscal. El sistema fiscal debe generar una base de ingresos, suficiente y permanente, compatible con el sostenimiento de finanzas públicas sanas.

Procurar una política cambiaria en unión de otras acciones, que aliente al sector exportador.

Promover el uso eficiente y el aprovechamiento productivo de los recursos, a través de estimular el uso productivo de la mano de obra, de una profunda desregulación y de un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y a la capacitación laboral."

Con la cita anterior mostramos como es que la planeación inicia con la ubicación de los problemas y posteriormente se elabora una estrategia con la que se pretenderá se eliminen al cabo de un tiempo.

La situación de elaborar una política económica efectiva, es un trabajo que requiere el cuidado especial de que minuciosamente se consideren los elementos con los que se cuenta para lograrla, el tiempo en que se prevé se cumplirá y fundamentalmente el sector población que recibirá directa o indirectamente los efectos de su aplicación; las metas que se alcancen y las posibilidades de responder en caso de una equivocación. Es decir, que la política económica reviste una metodología, una forma estructural compleja.

Miguel Galindo Camacho dice: "Una planeación se hace naturalmente para que surta efectos a largo plazo; en tiempos modernos la planeación se hace en una tercera o cuarta parte de tiempo y para que todos los sectores de la población reciban el beneficio"²⁹

Dentro de la misma obra del autor en comento, señala que la planeación económica necesita para conseguir el éxito que se propone, de tres aspectos como: el pensar, decidir y ejecutar, es decir, que la actualización será de acuerdo a lo que se pensó y decidió. Pero queremos creer que el pensar, decidir y ejecutar es en beneficio de todos, no para unos cuantos y por lo tanto, si existieran efectos perjudiciales para un sector, necesariamente se reflejará en los demás, en un plano de igualdad social, eliminando el privilegio posible para un sector (o sea la clase alta como siempre sucede) de la población.

Dentro de la política económica se concretan también la política tributaria y la política fiscal, ya que coadyuvan al mismo tiempo en la búsqueda de fuentes de ingreso para el Estado.

"La política tributaria debe ser estimada como una de las manifestaciones del poder del Estado, dentro de la economía, a través de la política económica general y de la propia legislación fiscal... la política fiscal debe atender fundamentalmente a sustituir la concentración por una parte mayor y mejor

²⁹ MIGUEL GALINDO CAMACHO. *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Porrúa. México 2000 p p 181,182.

distribución de la riqueza, vía la tributación... la imposición y la economía requieren de una política... dirigida a procurar el desarrollo integral del hombre y de la sociedad dentro de un universo de enormes posibilidades de elección y no un encadenamiento del individuo al sistema imperante."³⁰

Para efectos de esta tesis profesional, uno de los elementos que reviste mayor interés es el que tiene que ver con el momento en que el Estado realiza una planeación en la que tienen injerencia las diferentes clases de políticas de las que se vale para establecer un sistema determinado de gobierno que repercute directamente en la población; así, factores que ya explicamos, tales como, planear, coordinar y ejecutar son el punto central del desarrollo y la estabilidad nacional. De tal forma que la Política Fiscal debe ser considerada en la actualidad como uno de los focos primarios que deben atender los gobiernos porque ésta implica:

Política Fiscal: "Instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales ingresos de la política fiscal son por vía de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos... La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales."³¹

Miguel Acosta Romero, en su Obra de Derecho Administrativo parte Especial, retoma los aspectos más importantes de toda una serie de artículos constitucionales de carácter económico en los que de aquella relación, se derivan las necesidades esenciales de la sociedad como los son: la alimentación, salud, vestido, vivienda, educación, trabajo, seguridad, asistencia pública, asistencia para los niños de la calle y un sistema adecuado de pensiones, de vejez y retiro. Estas necesidades muestran la crudeza de una sociedad que no ha podido rebasar los estancos de la burocracia. Consideramos que la política económica jamás aborda los beneficios a los que año con año los servidores públicos se hacen acreedores por supuestamente

³⁰ Op. Cit. ARTURO DE LA CUEVA p.p. 289, 290

³¹ <http://www.shcp.gob.mx/glosario>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

trabajar, cuando el producto de su trabajo es por mencionar algo: la ausencia de los legisladores a las sesiones, los aguinaldos de presidentes municipales y gobernadores, la compra de vehículos último modelo en demasía, el uso de los mismos en caso de los judiciales para pasear sus familias, la libertad de delincuentes tales como los narcotraficantes, el incremento de la delincuencia organizada, la fuga de reos, la falta de atención al sector agrícola, la desviación de recursos y su imposible recuperación como en el caso de Espinoza Villareal por mencionar algún nombre, los gastos desmedidos y absurdos de otros como el presidente municipal de Tullitlán. La falla de profesionalismo en las labores del Estado ha marcado la diferencia entre estar bien y estar mal.

La ausencia de vicios como los expuestos en la reflexión del párrafo anterior y el cumplimiento cabal de la Ley puede ser el principio de la solución de muchos de nuestros problemas

El artículo 134 Constitucional, párrafo I, establece: "Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos para los que estén destinados."

La política económica ha sido abordada hasta este momento desde una perspectiva basada en los artículos 25 y 26 de la Constitución, en donde omitimos otros que aun cuando versan sobre cuestiones de la economía, como el 27, 28, 131, son más importantes para nuestro estudio los que directamente dan cabida a otras clases de políticas como la fiscal, pues es extremadamente importante conocer el mecanismo que el Estado tomará en cuenta para allegarse recursos durante un periodo de seis años basados en un Plan Nacional de Desarrollo ejecutado a través de una política económica

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

Tal y como su nombre lo indica, la Ley de ingresos de la Federación contiene la estimación de las cantidades que espera percibir el Estado en el año para que aquélla se creó, indica además específicamente los conceptos.

El fundamento jurídico de dicha Ley es el artículo 73, fracción VII, de nuestra Constitución Política Federal, que establece: "El Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto."

De acuerdo al artículo citado, es notoria la reiteración que la Constitución hace en relación a que es el Congreso de la Unión es el que puede imponer las contribuciones; sin embargo, consideramos que es más apropiado en la práctica, decir que es quien modifica la propuesta hecha por el Ejecutivo y que el Legislativo da cumplimiento al requisito de formalidad de ser quien analiza y aprueba

Específicamente en tratándose de la Ley de Ingresos, tendríamos que hacer el comentario que acertadamente el maestro Ernesto Flores Zavala en su obra de Finanzas Públicas Mexicanas, aborda, cuando la Ley Suprema de la Nación no hace referencia de quién puede presentar la iniciativa o a quién le corresponde esa labor, en términos del artículo 73, fracción VIII. Empero no hay que olvidar que el poder que se encuentra en condiciones para proponer una Ley que requiere previamente un conocimiento claro sobre la situación económica del país, es el Ejecutivo Federal. Actualmente, el artículo 74, fracción IV, párrafo II expresa "El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de leyes de ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

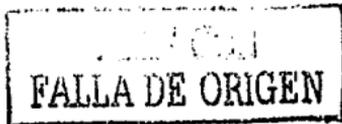
Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre..."³²

Por lo tanto, si es el Ejecutivo Federal quien tiene los medios necesarios para saber casi con exactitud los principales defectos de la administración en un sector determinado, entonces, es como propone ; además, de que un elemento insoslayable en la actividad del Poder en comento es el responder de acuerdo a lo fijado en un Plan Nacional de Desarrollo, que como vimos en el tema denominado política económica, existe una necesidad de encaminar todas las acciones hacia donde sea posible se cumplan. Es así como el Legislativo no necesariamente debe entenderse en sentido estricto que será quien imponga las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, sino, es un mero espectador cuya función en apoyar y complementar las decisiones del Ejecutivo.

Hugo Carrasco Iriarte dice : "Se ha justificado que el Ejecutivo Federal tenga la facultad exclusiva de proponer las iniciativas de proyectos, por considerarse que está en mejores condiciones que el propio Legislativo para conocer las situaciones particulares económicas del país y en consecuencia, se determinan las posibilidades del mismo para contribuir a los fondos públicos."³³

Los principales rubros que integran la Ley de Ingresos del la Federación con los que el Poder Ejecutivo estimó cubrir el gasto público para el año 2002 son:

- *Impuestos.
- *Contribuciones de mejoras
- *Derechos.



³² ERNESTO FLORES ZAVALA *Elementos de Finanzas Públicas*, 32 edición Editorial Porrúa México, pág 231

³³ HUGO CARRASCO IRIARTE *Diccionario de Derecho Fiscal*, México Oxford University Press, 2000 pág 53

*Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.

*Productos.

*Aprovechamientos.

*Ingresos de organismos y empresas.

*Aportaciones de seguridad social.

*Ingresos derivados de financiamientos.

La exposición de motivos empleada en la iniciativa de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2001, se sustentó en los rubros relativos al entorno económico y la política de ingresos, donde la política económica instrumentada por la administración sentó las bases para tratar de alcanzar en su momento, un crecimiento económico sostenido que se traduciría en mejoras permanentes del nivel de vida de la población. Se pretendía manejar de forma responsable las finanzas públicas en donde la estricta aplicación de esta política económica se supone permitiría una actividad productiva, dinámica, de tal modo que se verían fortalecido el aspecto macroeconómico de México y las condiciones en el mercado exterior

En la Política de Ingresos que se planeó para el 2001, se fijó como una de las principales necesidades, la de reforzar la administración tributaria. Dicha administración llegó a considerar que el principal objetivo fuese el aumento en el cumplimiento tributario y que como es bien sabido, existen muchos contribuyentes con adeudos no cubiertos; entonces se les conminaría de la mejor forma posible para que se acercaran a cubrirlos, tal es el caso del programa de Borrón y Cuenta Nueva puesto en marcha por la SHCP a través del SAT, con el que retoma la iniciativa el Gobierno Federal para invitar a los contribuyentes acudan a las oficinas de recaudación y se logre establecer un lazo de comunicación entre él y quien le requiere cumpla con sus obligaciones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para la Ley de Ingresos Federal del ejercicio fiscal 2002 los rubros que se consideraron fueron el entorno económico, la política económica, crédito público y medidas tributarias. En este sentido, el Poder Ejecutivo Federal valoró la evolución del sistema económico mundial, determinando que existía una desaceleración económica en lo relativo a América dado los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, de tal modo que en la política económica se destaca la necesidad de hacer un esfuerzo en lo relativo a la disciplina fiscal, no siendo muy recomendable que el gasto público rebase los límites y la capacidad económica del Estado, pues sus efectos serían directos sobre las empresas y las familias.

El Ejecutivo Federal considera en su iniciativa que su recaudación es frágil y constituye un obstáculo para lograr un crecimiento más dinámico, lo que hace necesario un nuevo marco tributario, moderno, equitativo, suficiente y que imprima estabilidad a los ingresos y al propio contribuyente.

Asimismo, el Ejecutivo Federal planea combatir la evasión y elusión fiscales, con lo que dice se logrará incrementar indudablemente los ingresos públicos para solventar las crecientes necesidades financieras.

Respecto del crédito público, el Ejecutivo Federal tiene la intención de no contraer deudas en moneda extranjera para mejorar su perfil económico y fortalecerse en lo interno, además por la incertidumbre de los mercados internacionales.

Las medidas tributarias propuestas por el poder en comento pretenden fijar una estructura fiscal basada en los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad aplicando además estímulos fiscales.

Brevemente hemos planteado los principales puntos que el Poder Ejecutivo, "Conocedor absoluto de los problemas de México" manifiesta en las respectivas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

exposiciones de motivos de las Leyes de Ingresos, y retomados con la finalidad de saber qué es lo que cree indispensable hacer o instrumentar y el contraste de ello con lo aprobado por el Congreso de la Unión, además de que se muestra su intervención directa al proponer los distintos proyectos de ley en las materias que se creen indispensables.

2.2.1. INGRESOS ESTIMADOS SEGÚN LOS DISTINTOS CONCEPTOS.

(Art. 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, año 2002).

La Ley de Ingresos de la Federación como explicamos en el tema anterior, es un catálogo en el que se contienen diversos conceptos que el art. 1º de dicha Ley enumera de la siguiente manera:

Respecto de los impuestos, se consideran:

A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL :

I. IMPUESTOS

1. Sobre la renta.
2. Impuesto al Activo.
3. Impuesto al valor agregado.
4. Impuesto especial sobre producción y servicios.
 - A. Gasolina y diesel.
 - B. Bebidas alcohólicas.
 - C. Cervezas y bebidas refrescantes.
 - D. Tabacos labrados.
 - E. Telecomunicaciones.
 - F. Aguas, refrescos y sus concentrados.

5. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
6. Impuesto sobre automóviles nuevos.
7. Sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
8. Impuesto a los rendimientos petroleros.
9. Impuesto al comercio exterior.
 - A. A la importación.
 - B. A la exportación.
10. Impuesto sustitutivo de crédito al salario.
11. Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios.
11. Accesorios.

II. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS:

Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

III. DERECHOS:

1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:
 - A. Por recibir servicios que preste el Estado.
 - B. Por la prestación de servicios exclusivos a cargo del Estado, que prestan Organismos Descentralizados.
2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.
3. Derecho sobre la extracción de petróleo.
4. Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.
5. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.
6. Derecho sobre hidrocarburos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO.

V. PRODUCTOS:

1. Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.
2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:
 - A. Explotación de tierras y aguas.
 - B. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.
 - C. Enajenación de bienes
 - a) Muebles.
 - b) Inmuebles.
 - D. Intereses de valores, créditos y bonos.
 - E. Utilidades:
 - a) De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
 - b) De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
 - c) De Pronósticos para la Asistencia Pública
 - d) Otras.
 - F. Otros.

VI. APROVECHAMIENTOS:

1. Multas.
2. Indemnizaciones.
3. Reintegros:
 - A. Sostenimiento de las escuelas artículo 123
 - B. Servicio de vigilancia forestal.
 - C. Otros.
4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica
5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 6 Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.
- 7 Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.
- 8 Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.
- 9 Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.
- 10 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.
- 11 Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.
- 12 Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
- 13 Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras
- 14 Aportaciones de contratistas de obras públicas
- 15 Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal
 - A Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares
 - B De las reservas nacionales forestales
 - C Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.
 - D Otros conceptos.
- 16 Cuotas compensatorias.
- 17 Hospitales Militares.
- 18 Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor.
- 19 Recuperaciones de capital:

- A. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de entidades federalivas y empresas públicas.
 - B. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de empresas privadas y a particulares.
 - C. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.
 - D. Desincorporaciones.
 - E. Otros.
20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.
21. Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.
22. Provenientes del programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras.
23. No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.
24. Otros:
- A. Remanente de operación del Banco de México.
 - B. Utilidades por recompra de deuda.
 - C. Rendimiento mínimo garantizado.
 - D. Otros.

B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS.

VII. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS :

1. Ingresos propios de organismos y empresas.
- A. Petróleos Mexicanos.
 - B. Comisión Federal de Electricidad.
 - C. Luz y Fuerza del Centro.
 - D. Caminos y Puentes Federales de Ingresos.
 - C. Lotería Nacional.
 - D. Instituto Mexicano del Seguro Social.
 - E. Instituto del Seguro Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.
2. Otros ingresos de empresas de participación estatal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

VIII. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL:

1. Aportaciones y bonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
3. Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los Patrones.
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.
5. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS.

1. Endeudamiento neto Gobierno Federal:

A. Interno.

B Externo.

2. Otros financiamientos:

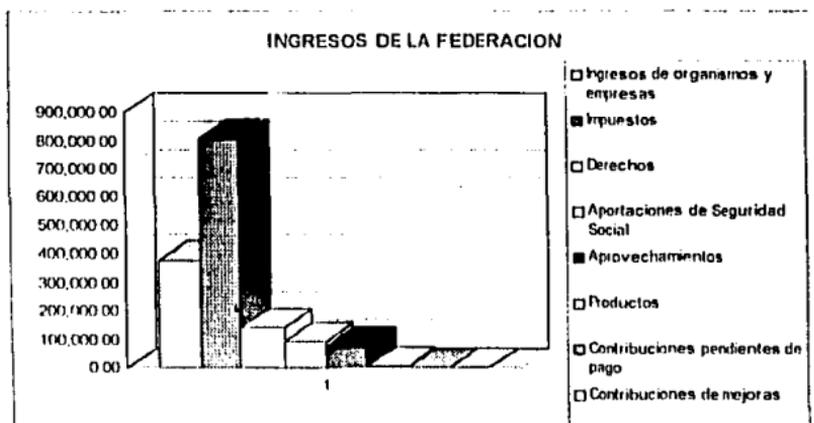
A Diferimiento de pagos.

B Otros.

3. Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo (se resta).

Las gráficas que se presentan a continuación contienen las cantidades que por concepto espera percibir la Federación, destacando visualmente los renglones de más a menos en cantidad, advirtiendo que el orden determinado por la Ley de Ingresos fue alterado para hacer más notorio el concepto por el que más ingreso se espera vía tributaria o no tributaria.

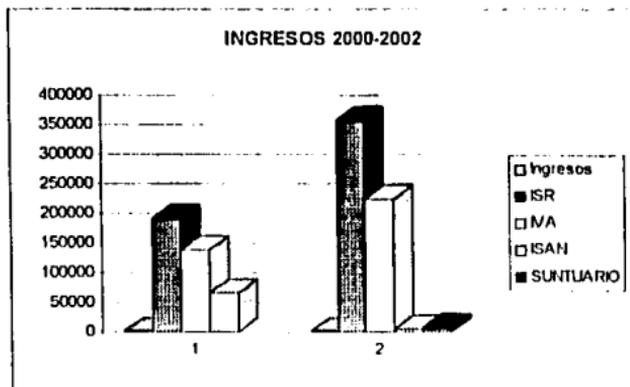
CONCEPTO	mdp.
Ingresos de organismos y empresas	378,628.30
Impuestos	806,200.00
Derechos	140,994.80
Aportaciones de Seguridad Social	91,692.90
Aprovechamientos	72,951.90
Productos	5,978.80
Contribuciones pendientes de pago	100
Contribuciones de mejoras	10



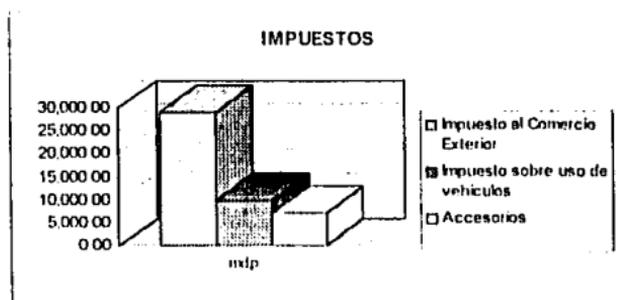
Como se puede apreciar en la gráfica anterior, uno de los conceptos de mayor importancia económica para la Federación es el de los impuestos, es decir, vía tributaria. De tal modo que en las siguientes dos gráficas destacamos los ingresos tributarios de mayor importancia y también colocamos algunos que consideramos importantes mostrar debido al espacio que les dedicaremos en páginas posteriores cuando abordemos lo relativo a la miscelánea fiscal, donde conoceremos sus generalidades.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Ingresos	2000	2002
ISR	190,909.40	356,869.20
IVA	137,320.50	223,738.10
ISAN	66,537.20	4,877.90
SUNTUARIO		8,751.40



IMPUESTOS	mdp
Impuesto al Comercio Exterior	28,899.80
Impuesto sobre uso de vehículos	9,838.90
Accesorios	7,284.30



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2.2.2 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN.

El Presupuesto de Egresos de la Federación tiene su fundamento en la fracción IV, del artículo 74 constitucional que a la letra dice:

*Son facultades de la Cámara de Diputados:

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 la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su cargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario de Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos..."

Algunas críticas que podemos hacer sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación que actualmente se pretende aplicar y en comparación al presupuesto utilizado por el Gobierno Federal en el último año del mandato Cedillista en relación a rubros que consideró y se consideran importantes, tienen que ver con una distribución distinta de la propuesta y que con uso de las gráficas podemos apreciar las cantidades asignadas respectivamente, y las áreas de mayor interés en cada año.

Primero. No hay que olvidar que las asignaciones variaron entre el año 2000 y el año 2002 por la naturaleza de las necesidades y el tiempo transcurrido entre uno y otro.

Segundo. Entre el año 2000 y 2002 hay una reestructuración en las funciones de algunas de las Secretarías con la llegada de Vicente Fox a la Presidencia de la República en donde la que era Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo rural, se convierte en Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Alimentación y Pesca. Esta última se sustrajo de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. También se modificó lo que era la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para ser ahora la Secretaría de Economía. También, el Tribunal Fiscal de la Federación se modificó en su denominación para ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, creándose para el año en curso, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

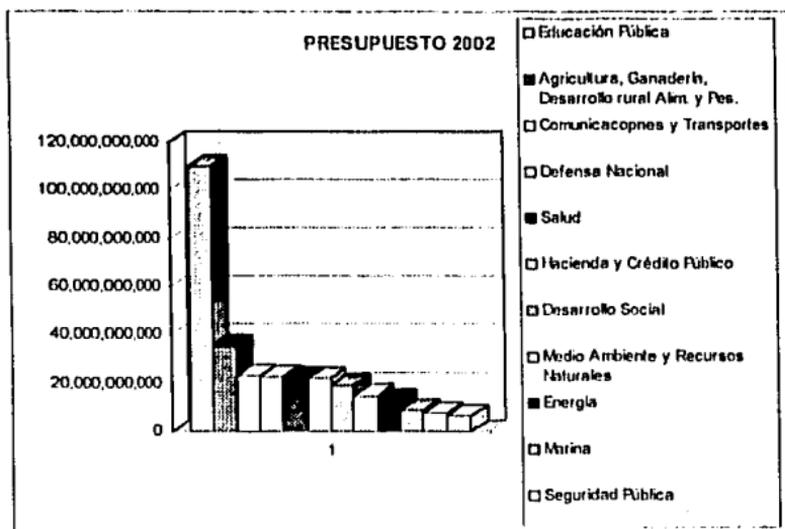
Con la nueva reestructuración en las funciones de las dependencias mencionadas, se creyó que se solucionarían problemas que directamente tenían que ver con esos sectores.

Cuadro 1.

Presupuesto de Egresos de la Federación 2002	
Educación Pública	110,376,540,576
Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural Alim. y Pes.	35,580,230,000
Comunicaciones y Transportes	23,107,004,457
Defensa Nacional	22,705,420,000
Salud	21,995,770,000
Hacienda y Crédito Público	21,930,280,000
Desarrollo Social	19,054,641,963
Medio Ambiente y Recursos Naturales	14,852,940,000
Energía	13,027,395,643
Marina	8,518,470,000
Seguridad Pública	7,320,140,000
Economía	6,425,959,000

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gráfica 1.

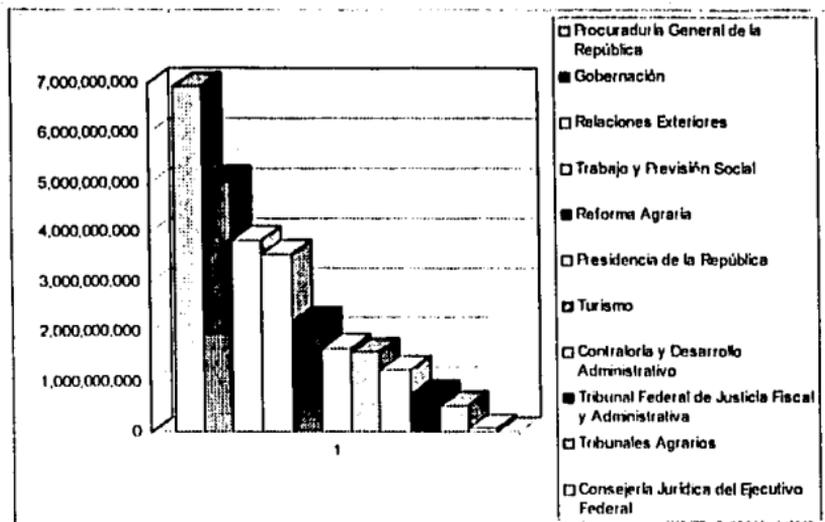


Cuadro 2.

Procuraduría General de la República	6,932,584,900
Gobernación	5,070,887,198
Relaciones Exteriores	3,843,020,000
Trabajo y Previsión Social	3,563,600,000
Reforma Agraria	2,212,480,000
Presidencia de la República	1,674,311,000
Turismo	1,597,260,000
Contraloría y Desarrollo Administrativo	1,240,320,000
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	754,410,000
Tribunales Agrarios	524,730,000
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	57,609,000

**TEBIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Gráfica 2.



En el año 2000, el Gobierno Federal consideró en tercer lugar a la Secretaría de la Defensa Nacional en la asignación de recursos y a la de Hacienda y Crédito Público en cuarto, con una diferencia de 00.819.969.655 millones de pesos más a la primera que a la segunda. Pero en el año 2002 las mismas Secretarías, la primera se colocó en cuarto lugar y la de Hacienda y Crédito Público en sexto, ahora con una diferencia de 00.775.140.000 más a la Defensa Nacional. Lo que habla de un sistema que requiere un ajuste no sólo en cantidades sino en necesidades. Como es bien sabido, tanto la Secretaría de la Defensa Nacional, la de Marina y la Procuraduría General de la República velan a grosso modo, por la seguridad nacional, cada una con sus respectivas funciones y en sus respectivos ámbitos. Pero lo que nos interesa destacar es cómo se le ha dado más importancia al sector de la Defensa Nacional, cuando uno de los problemas más graves de nuestra sociedad es la falta de recursos económicos para poder así resolver las otras necesidades a la par.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

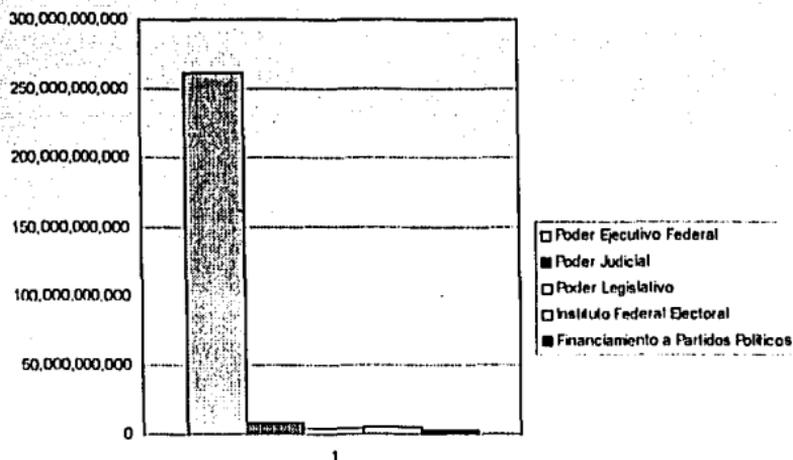
En tal circunstancia, la redistribución de la riqueza consideramos debe estar enfocada a eficientar la actividad de la dependencia encargada de recaudar para que ésta realice adecuadamente su labor, incluso, eliminar la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal si es necesario, destinando su porcentaje a la creación de empleos pensados para gente preparada con conocimientos profesionales que apoyen directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues tal parece que el Ejecutivo actualmente no es asesorado por nadie en lo que va del nuevo Gobierno Foxista, no se ha tenido un acierto que se vea reflejado en la sociedad.

Tercero. No es que nos haya dejado de preocupar la Defensa Nacional pero evaluamos la realidad de que México no cuenta con un cuerpo militar de primer nivel por lo que la distribución de recursos debería hacer patente tal hecho y en cambio velar por otros aspectos como lo es la recaudación. En caso contrario, en lugar de mantener al sector militar en sus cuarteles, deberían ponerlo en las calles de las ciudades para que, en coordinación con las autoridades locales y/o municipales, pongan un alto a la delincuencia y devuelvan a la sociedad la tranquilidad que tanto anhelamos.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2000	
Poder Ejecutivo Federal	262,025,397,560
Poder Judicial	8,075,766,038
Poder Legislativo	3,790,357,474
Instituto Federal Electoral	4,922,880,421
Financiamiento a Partidos Politicos	3,530,773,652

TIENE CON
FALLA DE ORIGEN

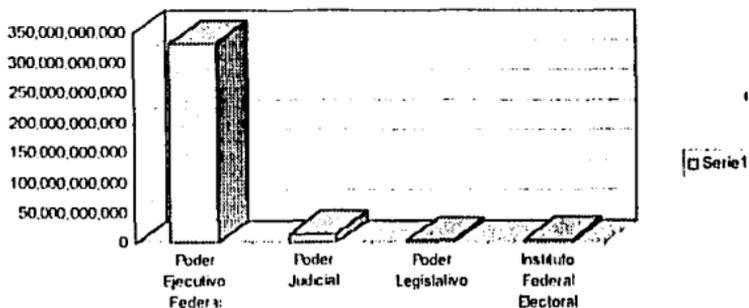
EJERCICIO 2000



PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 2002

Poder Ejecutivo Federal	332,366,003,737
Poder Judicial	15,363,610,906
Poder Legislativo	4,896,926,553
Instituto Federal Electoral	5,795,312,980

Asignaciones Presupuestarias 2002



Con la misma intención manifestada en los comentarios a las gráficas anteriores, el tema que nos ocupa es el concerniente a la distribución que se hace en el Presupuesto de Egresos para los Poderes Ejecutivo Federal, Judicial y Legislativo, ya no tanto al Ejecutivo únicamente. También, lo relativo al Presupuesto para el Instituto Federal Electoral y el Financiamiento a Partidos Políticos.

Por lo que hace a la distribución del Presupuesto para el año 2000 y para el 2002, la diferencia de dígitos es muy visible para el Ejecutivo Federal como se ha expuesto, debido al gran cúmulo de trabajo que debe desempeñar a través de sus múltiples dependencias, en tratándose del Judicial, en los mismos años, casi se ha duplicado la partida presupuestal porque es indispensable dotarlo de recursos suficientes que garanticen el Estado de Derecho de la sociedad, con una verdadera aplicación de la Ley. Con tal función no justificamos de ninguna manera su notorio incremento en recursos y de sí es o no eficaz.

El Poder Legislativo, en la nueva administración de Vicente Fox, adquirió una importante relevancia en la toma de decisiones, y pareciera que se le devolvió el poder de decisión que durante los gobiernos priistas le fue restado. En la actualidad, con su partida presupuestal se cubre más de lo necesario, pues los legisladores han sido beneficiados no sólo por mandato de Ley con eso del fuero, sino que además con el Presupuesto se les permite tener una vida más que decorosa, con muchas de las comodidades que sus representados quizá jamás logren gozar. Tal pareciera que la vida pública para estos señores sirve para asegurar su futuro en lugar de ser unos verdaderos representantes del pueblo, y con eso de que hasta reciben un bono de fin de año bastante jugoso por supuestamente trabajar arduamente, basta de ejemplo citar la tan esperada reforma fiscal integral para el año en curso que fue discutida, aprobada y promulgada al mismo tiempo, aunada su ignorancia y desconocimiento de la Ley misma. De ahí nuestra inconformidad por la asignación de recursos hecha

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para tal Poder que sin lugar a dudas también responde a cuestiones de carácter político entre quienes proponen y quienes disponen y aprueban.

Mucho se habla del ejercicio de la democracia, y más en el siglo XXI, ya que para México apenas inicia y estrena un Presidente de la oposición, pero toda la garantía de la democracia consideramos ha sido sobrevaluada, tanto que el porcentaje destinado al Instituto Federal Electoral es muy alto, es muy cercano al de la Secretaría de Economía y falta agregar el Presupuesto para el financiamiento de los Partidos Políticos que las más de las veces de manera fraudulenta obtienen recursos de quién sabe dónde. Al tenor de esta idea, creemos que la democracia tiene un costo muy elevado, que las condiciones económicas de nuestro país no permiten se le destine tanto dinero, más cuando los candidatos de los distintos partidos políticos y sus dirigentes han hecho verdaderas escuelas de corrupción al llegar al poder. Tal pareciera que los auténticos líderes se han terminado pues en la contienda política gana el de mayor solvencia económica, no así el más capaz.

Para los administrativistas franceses Duguit y Jesé el Presupuesto de Egresos es:

"...un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo, por ser de previsión y autorización."³⁴

El Presupuesto de Egresos sugerido por el Ejecutivo Federal -lo mismo que la Ley de Ingresos de la Federación- contiene conceptos y montos, pero estos son relativos a lo que necesita dicho Poder para realizar sus funciones a través de Secretarías que se encargan de poner en marcha los diversos programas que se consideran necesarios en la vida del país. Así, en el artículo 75, constitucional, la Cámara de Diputados es facultada para aprobar dicho Presupuesto de Egresos, quien deberá señalar la remuneración que

³⁴ Op. Cit. Citado por FRANCISCO PONCE CASTILLO, pág. 33.

corresponde a cada dependencia del Gobierno Federal y en caso de omitir alguna remuneración se aplicaría la fijada en el Presupuesto del año anterior.

De la misma manera que la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos sigue la regla de ser anual porque así lo establece la Ley, tal y como se citó en el artículo 74, fracción IV, constitucional, además de que lo hace obvio el hecho de que las necesidades de la sociedad son en extremo dinámicas y cada vez más agudas, por ejemplo: la necesidad de recaudar más para cubrir el gasto público, incrementar la calidad de educación en escuelas, mejores servicios médicos toda vez que en nuestros tiempos las enfermedades son más complejas de lo que eran en años anteriores por mencionar algo en el sector salud, dentro del sector de seguridad pública encontramos el combate al crimen organizado ya que en los últimos años ha aumentado, mientras que en el área de comunicaciones y transportes, la construcción de vías comunicación que permitan a las comunidades en todas las regiones del país estar en contacto con el desarrollo y modernidad pues aún en el siglo XXI hay zonas rurales de difícil acceso sobre todo en el Sur.

2.3 CLASIFICACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES DE ACUERDO AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 2º, establece la clasificación de la contribuciones y señala:

"Artículo 2. Las contribuciones se clasifican en impuestos, contribuciones de mejoras, aportaciones de seguridad social y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I. Impuestos son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo ;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado;

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas o morales que se benefician de manera directa por obras públicas, y

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

De la clasificación hecha por el legislador se desprende entonces que los impuestos son obligaciones a cargo de personas físicas o morales siempre y cuando se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la Ley, empero que guarden relación indudable de acuerdo a lo que establece la Constitución en el artículo 31, fracción IV. El impuesto como tal, constituye una obligación de carácter pecuniario y que excepcionalmente se hace en especie hacia el Estado, quien en términos prácticos es el sujeto activo y quienes tienen la obligación de cubrirlos son los sujetos pasivos.³⁵

³⁵ Nota : La clasificación establecida en el Código Fiscal de la Federación en lo que respecta al ejercicio para el 2002, continúa de la misma forma en lo que respecta a las aportaciones de seguridad social que se encuentran en la fracción II, del artículo 2º, de dicho Código, y se trasladan de la fracción II, del artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación, que las consideraba como contribuciones para que ahora en nueva disposición se coloque como otros ingresos y se envíe hasta la fracción VIII del mismo artículo 1º de la Ley de Ingresos.

El impuesto, según como lo interpretamos, debe entenderse como la parte que se apropia el Estado para aplicarla a la satisfacción de necesidades públicas, distrayéndolas de las partes alicuotas de la renta propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a éstas compensación alguna específica y recíproca de su parte.

En el caso de los impuestos, éstos se imponen discrecionalmente por el Estado con la finalidad de expandir el gasto público y en este contexto, una de las cuestiones que se deben de tomar en consideración por los contribuyentes es precisamente esa situación, y el hecho de que los impuestos puedan causar un determinado perjuicio debido a su difícil procedimiento para la recaudación es algo distinto. Los impuestos que se establecen de acuerdo a la Ley de Ingresos en su artículo 1º para el ejercicio fiscal 2002 son:

- *Impuesto sobre la Renta.
- *Impuesto al activo.
- *Impuesto al valor agregado.
- *Impuesto sobre producción y servicios:
 - A. Gasolina y diesel.
 - B. Bebidas alcohólicas.
 - C. Cervezas y bebidas refrescantes.
 - D. Tabacos labrados.
 - E. Telecomunicaciones
 - F. Aguas, refrescos y sus concentrados.
- *Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
- *Impuesto sobre automóviles nuevos.
- *Impuestos sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
- *Impuestos a los rendimientos petroleros.
- *Impuestos al comercio exterior:
 - A. A la importación.
 - B. A la exportación
- *Impuesto sustitutivo del crédito al salario.
- *Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios.
- *Accesorios.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El gran número de impuestos que actualmente existe en nuestro sistema jurídico fiscal ha dado pie a numerosos cuestionamientos acerca de su eficiencia o necesidad y en consecuencia ser objeto de nuestro particular interés; sin embargo, por lo complejo que sería realizar un estudio de tal magnitud en donde se analicen cada uno de los distintos impuestos, se ha decidido que en el último tema de este capítulo se hará alusión sólo a unos cuantos tales como el ISR, IVA, ISAN y el nuevo Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios, en los que trataremos de discernir entre su situación jurídica, trascendencia, necesidad y/o importancia.

Por otro lado, también ya dentro de la clasificación de las contribuciones mencionamos la existencia de las contribuciones de mejoras derivadas del beneficio por obras públicas hacia personas físicas o morales, de las que se complementa el artículo 2º, del Código Fiscal de la Federación con el artículo 1º, fracción II, de la Ley de Ingresos de la Federación, que señala únicamente como tales a:

"Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica."

Una de las preguntas relativas a tal contribución sería, ¿qué es una obra pública?, dado que no existe una explicación descriptiva en las Leyes en comento. Pero en la doctrina encontramos que para los efectos de esta contribución se entiende que las obras públicas benefician en forma especial a las personas físicas o morales, cuando éstas puedan usar, aprovechar, distribuir o descargar aguas nacionales.

Las obras públicas son las que permiten usar, aprovechar, distribuir o descargar aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo, así como la reparación o ampliación de las mismas.

Y finalmente encontramos a los Derechos como la última de las clasificaciones de las contribuciones, los cuales son el resultado de usar o aprovechar bienes del dominio público de la Nación o bien, cuando recibimos servicios prestados por el Estado enumerados en el artículo 1º de la ya tan citada Ley de Ingresos es su fracción III y que a continuación se enumeran:

1. Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:
 - a. Por recibir servicios que preste el Estado.
 - b. Por la prestación de servicios exclusivos a cargo del Estado, que prestan Organismos Descentralizados.
2. Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.
3. Derecho sobre la extracción de petróleo.
4. Derecho extraordinario sobre la extracción del petróleo.
5. Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.
6. Derecho sobre hidrocarburos.

La existencia de los Derechos se sujeta a la condición insoslayable de que sea el Estado quien ejerza monopolio sobre el servicio de que se trate, siempre y cuando no se olvide que también pueden ser prestados por organismos descentralizados u órganos desconcentrados pues, en caso contrario, lo más lógico es que se hablaría de un precio cuando sea un servicio otorgado por particulares.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La legislación que particularmente versa sobre los derechos es la Ley Federal de Derechos en la que también se indican las cantidades o montos de los servicios, uso o aprovechamientos.

"La doctrina define a los derechos como las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la Ley, en pago de un servicio público particular divisible. Por ejemplo, el servicio de correos, de telégrafos.

Nuestra legislación fiscal ha ampliado, dicho concepto, y conceptúa como derechos los ingresos que percibe el Estado, por permitir el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación, considerando como tales los derivados de la explotación forestal y minera."³⁶

En materia federal, se recaudan derechos por servicios prestados por el Estado, en sus funciones de derecho público, por las dependencias del Poder Ejecutivo, mejor conocidas como Secretarías de Estado. Y por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación tales como:

Bosques.

Pesca.

Puerto y atraque.

Muelles, embarque y desembarques.

Sal.

Carreteras y puentes.

Aeropuertos.

Agua.

Caza deportiva.

Espacio aéreo.

Hidrocarburos.

Minería.

³⁶ REFUGIO DE J. FERNANDEZ MARTINEZ. *Derecho Fiscal*. Mc Graw Hill, México. 1998, pág. 198.

Uso o goce de inmuebles.

Uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación como cuerpos receptores de descargas de aguas nacionales.

Por racionalizar el uso aprovechamiento del espacio aéreo.

En resumidas cuentas, podemos decir que las contribuciones son una prestación de carácter preponderantemente económico, cuya obligación de cubrir las es a cargo de personas físicas o morales (hacia el Estado), dado que realizan alguna conducta en particular y se colocan en uno de los supuestos establecidos en la Ley general o especial y actualiza una o más contribuciones.

2.3.1 ASPECTOS SUSTANTIVOS DE LAS CONTRIBUCIONES.

El tema que a continuación abordaremos se desarrollará en un estudio sobre los elementos que se necesitan para que las contribuciones puedan ser exigibles, toda vez que no solamente es necesario que se establezcan con apego a la Constitución de nuestro país de acuerdo a los términos que hemos ya comentado sobre de que son creadas para expensar el gasto público, etc., sino que el tema que nos atrae en este caso es el relativo a los factores o elementos que en la Ley reglamentaria -como el Código Fiscal de la Federación- considera para que estas puedan decirse; han concretado su existencia en sentido material al aplicarse a un caso concreto. Los elementos a los que haremos alusión en sentido general se contemplan también en las Leyes específicas de cada contribución; por ejemplo, en la Ley Federal de Derechos se encuentran más precisados que en el Código Fiscal las características de los derechos, pero todo esto que puede parecer confuso a primera vista se aclarará más adelante.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Consideramos oportuno a nuestro juicio, que para exponer los aspectos sustantivos de las contribuciones se refiera en primera instancia a lo que se debe entender como derecho fiscal sustantivo y acercarnos así, a lo relativo a las contribuciones aclarando que lo más que nos interesa son los impuestos por ser el tema esencial de este capítulo.

El maestro Sánchez Piña dice que el Derecho Fiscal sustantivo : "Es el conjunto de normas jurídicas que disciplinan el nacimiento, efectos y extinción de la obligación tributaria y los supuestos que origina la misma, esto es, la relación jurídica principal, así como las relaciones jurídicas accesorias, lógicamente se vinculan con el tributo. En otras palabras, el derecho sustantivo regula la relación de carácter de crédito fiscal y de obligación tributaria."³⁷

El derecho sustantivo está condicionado al principio de la legalidad, sólo existe cuando lo contiene una ley.

Partiendo de la definición aducida, notamos que para el sistema fiscal en general, aquello que va desde el establecimiento hasta la extinción de la obligación tributaria es considerado como derecho sustantivo y dentro de ese proceso encontramos los supuestos normativos que contienen la conducta a realizar, sus consecuencias para quienes inciden en ella y la situación del sujeto o sujetos pasivos frente al Estado.

Dentro de lo que corresponde a los aspectos sustantivos de las contribuciones, toda la actividad se circunscribe no al estudio de un sistema jurídico fiscal general desde el nacimiento hasta el cumplimiento de la obligación tributaria sino sumergirse en una parte de él. En la que veremos: el presupuesto de hecho, la hipótesis de incidencia, el hecho imponible, y el hecho generador de los que expondremos brevemente su contenido para

³⁷ Op. Cit. JOSE DE JESUS SANCHEZ PIÑA pág 25

posteriormente tratar lo relativo al sujeto, el objeto, la base, tasa o tarifa. Elementos que indudablemente consolidan la estructura de las contribuciones.

El presupuesto de hecho es el elemento primario donde es el legislador quien describe de forma hipotética algún hecho tributario relevante y que cuya realización da lugar al nacimiento de la obligación tributaria a través de la que se pretenderá el pago de un tributo.

En la hipótesis de incidencia se encuentra descrito hipotéticamente el hecho imponible que dará lugar al nacimiento de la obligación del contribuyente. Y el hecho imponible es la situación jurídica o de hecho destinada a realizarse por un sujeto denominado pasivo y cuyo contenido es económico.

El hecho generador es por decirlo de alguna manera la parte final en la que un sujeto da lugar a que la contribución se concrete pues es la realización del supuesto establecido en la norma que da lugar a una obligación tributaria de dar, hacer o no hacer y tolerar.

El Código Fiscal de la Federación establece en el artículo 5º: "Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa."

Implicando el método deductivo que va de lo general a lo particular en el caso de las contribuciones, hemos mencionado la existencia de situaciones que contenidas en la ley dan lugar al nacimiento de la obligación tributaria, tales como presupuesto de hecho, hipótesis de incidencia, etc., pero mismas que además deben contener los elementos que menciona el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación en su parte final subrayados, para poder lograr el cometido de recaudar un ingreso a favor del Estado ; de ahí que este tema se

haya intitulado los aspectos sustantivos de las contribuciones por considerar -a título personal- que son en lo particular la sustancia jurídica de las contribuciones para exigir su cumplimiento.

Por sujeto debemos entender la persona física o moral, nacionales o no nacionales, residentes o no en el país, quienes son considerados como pasivos (como sujeto activo en términos generales es el Estado).

El objeto es la actividad o fuente de ingresos del sujeto donde por una situación jurídica o de hecho se determinará si tiene una carga tributaria, por ejemplo:

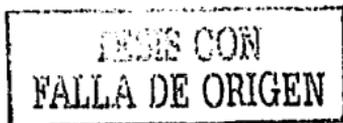
El artículo 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece:

"Artículo 1. Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas o morales que en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

- I. Enajenen bienes.
- II. Presten servicios independientes.
- III. Ologuen el uso o goce temporal de bienes.
- IV. Importen bienes o servicios."

Respecto de la base de las contribuciones y más específicamente de los impuestos en palabras del maestro Hugo Carrasco Iriarte es:

"Base. Se entiende como base del impuesto, la cuantía sobre la que se determina éste a cargo de un sujeto, por ejemplo, monto de la renta percibida, número de kilos producidos, etc.



Base fija... constituye base fija cualquier lugar en el que se presten servicios personales independientes de carácter científico, literario, artístico, educativo o pedagógico, entre otros y los profesionales independientes.

Base gravable. Es la cantidad neta en relación con la cual se aplican las tasas del impuesto; es decir, el ingreso bruto menos deducciones y exenciones autorizadas por la ley."³⁸

Por último, la tasa o tarifa a la que se refiere el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación, es la unidad o cuota que se aplica en un caso determinado al objeto tributario y como ejemplo citamos el artículo 2º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en sus tres primeros párrafos, donde encontramos la tasa a utilizar en la región fronteriza al realizar diferentes actividades por parte de los residentes de esa zona:

"Artículo 2º. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 10% a los valores que señala ésta Ley, cuando los actos o actividades por los que se deba pagar el impuesto, se realicen por residentes en la región fronteriza, y siempre que la entrega material de los bienes o la prestación de servicios se lleve a cabo en la citada región fronteriza.

Tratándose de importación, se aplicará la tasa del 10% siempre que los bienes y servicios sean enajenados o prestados en la mencionada región fronteriza.

Tratándose de la enajenación de inmuebles en la región fronteriza, el impuesto al valor agregado se calculará aplicando al valor que señala esta Ley la tasa del 15%."

Debemos aclarar que la propia Ley del Impuesto al Valor Agregado determina cuales son las regiones a considerar como región fronteriza; será la franja de 20 kilómetros paralelas a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, así como el territorio de los estados de Baja California, Baja California Sur,

³⁸ Op Cit HUGO CARRASCO IRIARTE. pág 53.

Quintana Roo y Sonora, sólo por ejemplificar parte de las zonas que comprende la región fronteriza.

Como podemos apreciar en el ejemplo antes citado referente a la tasa o tarifa, no sólo existe una tasa sino que ésta puede variar y así como sucede en el referido artículo puede suceder en otros relativos a la Ley Fiscal. Además, el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa son elementos que establecen una indivisible relación.

A manera de aclaración, deseamos precisar en este momento que todo lo antes expuesto en este tema relativo a los aspectos sustantivos de las contribuciones ha sido expuesto de manera concreta y general, por lo cual creemos que pueden haberse dejado cuestiones no aclaradas.

Se habló del derecho fiscal sustantivo basado en un concepto aportado por la doctrina para distinguirse como tal, a aquellas normas jurídicas que disciplinan el nacimiento, efectos y extinción de las obligaciones tributarias, así como los supuestos que originan dicha obligación, estos es, la relación jurídica sustantiva principal, al igual que las relaciones jurídicas accesorias que por ende se vinculan con el tributo.

Se explicaron brevemente el presupuesto de hecho, hipótesis de incidencia, hecho imponible y hecho generador como los elementos establecidos en la Ley Fiscal con los que se puede establecer la contribución y el impuesto como una de sus clasificaciones. En este sentido mencionamos que son la parte general haciendo uso del método deductivo para que ; el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa sea lo particular de aquello general y establecido en la propia ley y así fundamentar para exigir el cumplimiento de su pago en beneficio del Estado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.3.2 CAUSA DE LAS CONTRIBUCIONES.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 6° del CFF: "Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran."

Bajo tal temática, podemos decir que el momento de causación de cada una de las contribuciones variará. Por ejemplo, en el caso de los impuestos es cuando se realiza el hecho o la situación jurídica prevista por la ley en la que se genera la obligación de pagar dicha contribución. En el caso de las aportaciones de seguridad social, cuando se da la relación de trabajo de un sujeto hacia un patrón, este último está obligado al otorgamiento de dicha aportación a favor de su trabajador. En las contribuciones de mejoras la causación se da en el momento en que el Estado pone en servicio una obra pública con la que se beneficia el contribuyente. En los derechos, cuando el Estado, organismos descentralizados u órganos desconcentrados prestan un servicio al contribuyente con el que hace uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.

"La causa de la obligación es el fundamento jurídico último de la obligación de realizar el pago del impuesto, es la razón ética filosófica y origen fundamental de la obligación fiscal. Se funda inicialmente en los medios para satisfacer necesidades públicas, y en las ventajas directas o indirectas que el sujeto encuentra en la vida social."³⁹

³⁹ Idem. pág. 05.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN.

2.3.3 VIGENCIA DE LAS DISPOSICIONES FISCALES.

Cuando expusimos los temas de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, comentamos que como facultad del Congreso de la Unión era el someter a discusión las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto y aprobarlas en su momento ; además, que tanto una como otro serían a propuesta del Ejecutivo Federal anualmente. Por ello, al hablar de la vigencia de las disposiciones fiscales estamos obligados a recordar las anotaciones hechas en términos del artículo 74, fracción IV, párrafo primero, que establece:

"Son facultades 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."

Así, la vigencia de la que hablamos tiene como fundamento a la Constitución, donde apreciamos que es una duración que no considera elementos particulares del sistema fiscal, como podría ser hablar de la vigencia de la Ley del Impuesto Sobre la Renta o Impuesto al Valor Agregado, etc., sino que alude de manera general sobre todo el espectro tributario y no tributario, ciñendo las reglas particulares (o mejor dicho leyes como las que acabamos de mencionar y otras), al establecimiento u omisión y duración de las mismas en la Ley de Ingresos.

Por lo tanto, si en esa Ley de Ingresos se omite un renglón, por ejemplo, el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, automáticamente quedaría derogada la Ley Fiscal que lo reglamenta.

Uno de los principales factores tomados en consideración para la vigencia de las disposiciones fiscales en nuestro sistema jurídico, es el de la problemática que tiene el Estado cuando trata de enfrentar los diversos problemas que aquejan a la sociedad, y desde luego la imperante necesidad de eliminar, modificar o crear nuevas figuras jurídicas que respondan en tales circunstancias y coadyuven en la labor recaudatoria, agregando el número impresionante de ordenamientos relativos a la materia fiscal.

Cabe agregar que en relación al momento en que entran en vigor las disposiciones fiscales, el artículo 7º del Código Fiscal de la Federación vigente establece:

"Las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de sus publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior."

2.4 MISCELANEA FISCAL.

El estudio que hemos venido realizando hasta este momento, a mostrado un considerable número de ordenamientos jurídicos relativos a la materia fiscal, lo que ha hecho posible observar que es precisamente el derecho fiscal una de las ramas más dinámicas dentro del derecho público y también dentro de nuestra legislación. La vigencia a la que hicimos alusión en el tema que antecedió, equivale a un ejercicio fiscal o año calendario, de igual forma le imprime parte de ese dinamismo al que nos referimos; por ello, existen múltiples reformas que son conocidas en su conjunto como "Resolución Miscelánea Fiscal."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público define a la Resolución Miscelánea Fiscal como:

"Conjunto de disposiciones fiscales de carácter anual que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a efecto de reformar o modificar las leyes fiscales y otros ordenamientos federales relativos a la captación de ingresos del Gobierno Federal."⁴⁰

En la doctrina encontramos que la Resolución Miscelánea Fiscal es:

Ésta se refiere al conjunto de reglas de carácter general y disposiciones que constantemente pronuncia la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el transcurso de cada ejercicio fiscal.

En ambas definiciones aducidas coinciden en que son un conjunto de ordenamientos anuales emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la época que vivimos, la práctica de la Resolución Miscelánea Fiscal y más aún la Modificación a la Resolución Miscelánea Fiscal se ha convertido en algo peligroso debido al afán de modificar las disposiciones jurídico fiscales, en algunos casos queriendo aclarar figuras que parecen oscuras a la luz de quienes aplican la ley o de quienes tiene a su cargo el cumplimiento de alguna obligación tributaria o no tributaria.

Las Leyes fiscales son tan complicadas que hasta los mismos estudiosos del derecho tienen problemas para entenderlas, por ejemplo no hay que confundir el término de "Resolución Miscelánea Fiscal" con uno muy parecido que corresponde a la "Ley Miscelánea Fiscal".

⁴⁰ <http://www.shcp.gob.mx/glosario>

La Ley Miscelánea Fiscal es:

"El conjunto de disposiciones fiscales a través de las cuales el Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o los Congresos Locales de los Estados, derogan adicionan o modifican las ya existentes, o se crean nuevas. Se dictan por lo general cada fin de año, al finalizar un ejercicio fiscal, para que entre en vigor el siguiente."⁴¹

Las diferencias entre la Ley Miscelánea Fiscal y la Resolución Miscelánea Fiscal son muy notorias :

Primero. La Ley Miscelánea emana del Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o de los Congresos Locales de los Estados.

Segundo. La Resolución Miscelánea Fiscal emana de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tercero. En el caso de la Ley Miscelánea, ésta se puede derogar, adicionar o modificar.

Cuarto. La Resolución Miscelánea Fiscal sólo va a modificar leyes fiscales en el transcurso del ejercicio fiscal y algunos otros ordenamientos relativos a la captación de ingresos, con la finalidad de hacer más sencilla esa labor del Estado.

Quinto. Ambas se dice son de vigencia anual, aunque en la práctica, se recurre con mayor frecuencia a la Resolución Miscelánea Fiscal que con poco

⁴¹ Op. Cit. *Diccionario de Derecho Fiscal*, pág. 324.

lapso entre la emisión de una y otra confunde más a quienes deben cumplir con sus obligaciones fiscales en el mismo ejercicio fiscal.

Al hablar de las contribuciones, hicimos énfasis en que algo que debe poseer la actividad recaudadora es la seguridad jurídica que debe existir tanto para los particulares al momentos de hacer sus respectivos pagos, como para el Estado al momento de cobrar, quizá en la práctica con la emisión de la Ley Miscelánea fiscal y sobre todo de la Resolución Miscelánea fiscal se da todo lo contrario, existe inseguridad jurídica para el contribuyente, ya sea persona física o moral, y dadas las características de la Resolución Miscelánea Fiscal que se puede pronunciar varias veces a lo largo de un año. Basta mencionar que a partir de la tan esperada Reforma Fiscal Integral para el año 2002 y con la entrada en vigor de las Leyes Fiscales para dicho ejercicio, a partir de enero hasta la primera quincena de marzo se pronunciaron ya cinco Resoluciones Misceláneas Fiscales que modifican la Ley Miscelánea Fiscal.

Uno de los graves problemas en los últimos años, es que las Ley Miscelánea ha sido promovida por gente que no conoce a fondo la ciencia de las Finanzas Públicas, que desconocen el alcance y los principios tributarios, agregando a eso, su falta de experiencia en área tan vital. Sumados todos esos aspectos, la reforma fiscal no han dejado de ser la pura expedición de Resoluciones Misceláneas Fiscales, y para que la actividad recaudadora se convierta en un modelo real donde esta sea el elemento de interés primario de la Hacienda Pública hace falta mucho por hacer.

Cuando hicimos comentarios a las gráficas correspondientes al tema de Ingresos estimados según los distintos conceptos (Artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación del año 2002) advertimos que sería en éste parte de la tesis donde al hablar de la Ley miscelánea Fiscal y de la Resolución Miscelánea Fiscal tendría cabida la explicación relacionada a algunos de los ingresos tributarios, y que son importantes, tales como el Impuesto Sobre la

Renta, Impuesto al Valor Agregado y algunos otros como el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos y el Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios, por ser estos dos últimos, controversiales a nuestro juicio. En la inteligencia de que no podemos hablar de todo el contenido de la Ley Miscelánea Fiscal aprobada para el año 2002 en lugar de una Reforma Fiscal Integral, se utilizarán como ejemplo, sus aspectos elementales tratando de vincularlos directamente con la importancia que representa su recaudación en el sistema tributario. Particularmente, por creer que impuestos como el IVA ha sido considerado como la panacea de la recaudación, cuando el ISR es, o debería ser el centro de atención.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

Etimológicamente la palabra renta deriva del latín "debita" que significa utilidad o beneficio que rinde anualmente una cosa, o bien lo que se cobra de ella.

También, puede entenderse como:

"Aquel ingreso regular que produce un trabajo, una propiedad o un derecho, una inversión de capital, dinero o privilegio."⁴²

El Impuesto Sobre la Renta es el ingreso más importante desde el punto de vista recaudatorio. A partir de la creación de este impuesto (en 1921) ha sufrido innumerables cambios, ya que ha pasado de gravar ciertos actos tales como tarifas estáticas sin recaudación del ingreso hasta llegar a gravar la totalidad del ingreso de la persona física o moral, sin importar la fuente de donde provenga; observando que el objeto gravado, puede cambiar y variar en la época en que se aplique la Ley o sea creada. Con los cambios realizados a través del tiempo, este impuesto se ha hecho más complejo.

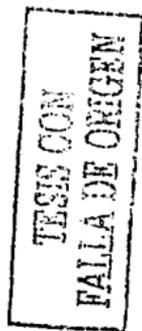
⁴² GUIL LERMO CABANELLAS *DICCIONARIO DE DERECHO USUAL* pág 537

Con los ajustes efectuados al Impuesto Sobre la Renta se ha pretendido obtener mejores resultados en cuanto a la recaudación, pese a ello no ha sido suficiente el esfuerzo de la autoridad recaudadora al proponer los mecanismos supuestamente idóneos para tal efecto y, por otro lado lo aprobado por el Congreso de la Unión, es decir, la simplificación que debe tener el sistema recaudatorio para promover la participación de la sociedad en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales aún no se ha presentado.

"Se puede afirmar que el Impuesto Sobre la Renta a cargo de las empresas cuenta con una estructura con cierto nivel de eficiencia, al no generar grandes distorsiones en la toma de decisiones de los agentes económicos. Sin embargo su estructura no ha permitido estimular el ahorro y la inversión productiva, la generación de empleos ni mecanismos de equilibrio para el desarrollo regional de nuestro país, al tiempo que no ha brindado al erario público recursos acordes a su potencial recaudatorio."⁴³

En nuestro sistema fiscal, el Impuesto Sobre la Renta es distinto al de otros países, principalmente los desarrollados como Alemania o Estados Unidos por mencionar algunos, que han creado un entorno económico diferente, donde la distribución de la riqueza se ha concretado de modo que ha permitido más desarrollo y condiciones de vida distinta al de países latinoamericanos.

El ya tan citado doctrinario Hugo Carrasco Iriarte hace algunas consideraciones sobre lo que debe buscar un país como México al aplicar el Impuesto Sobre la Renta, dichas consideraciones nos interesan por el clima positivo que propiciaría si se aplica ese impuesto (y todos los existentes) adecuadamente y sin que medien intereses políticos de quienes proponen su modalidad de aplicación, sujetos y actividad a gravar, como lo es el Ejecutivo Federal y quienes aprueban en el Congreso de la Unión.



México al utilizar el Impuesto Sobre la Renta deberá buscar:

- 1.- Ingreso para el Estado.
- 2.- Redistribución de la riqueza.
- 3.- Incentivo a la inversión y
- 4.- Justicia social.

En la recaudación proveniente del Impuesto Sobre la Renta influye mucho el nivel de ingreso del sujeto al que corra a cargo la obligación de pagarlo, por lo que debería entenderse que los que más ganan más pagan en consideración a los que menos ingresos tienen; tal es el caso de empresarios frente a obreros. Esto lo comentamos y relacionamos con lo que dijimos de los intereses políticos que pueden presentarse al aprobar las características que debe revestir uno u otro impuesto dado que ahora el gobierno foxista apoyado por empresarios de todo el país para llegar a la Presidencia de la República, digamos, tiene que devolverles el favor tratando de instrumentar mecanismos con los que, quienes lo ayudaron sean los menos afectados.

De cualquier modo, la Reforma Fiscal que se trate de poner en práctica, requiere de un alto grado de simplificación con el que el contribuyente acceda fácilmente al cumplimiento de sus obligaciones. Pues un problema que nos preocupa es el de México frente a otros países que con similar ingreso per cápita han mostrado que la recaudación por concepto de la aplicación del Impuesto Sobre la Renta es mayor que en el nuestro.

"Además de una baja capacidad recaudatoria, el impuesto sobre la renta de las personas físicas muestra serias distorsiones en su eficiencia, equidad y simplicidad."⁴⁴

⁴⁴ GACETA PARLAMENTARIA Cámara de Diputados LVIII Legislatura México Año IV. Número 723-1. 5 de abril de 2001.

⁴⁵ Idem Pág. 15

En la aplicación del Impuesto Sobre la Renta a cargo de personas físicas, hay que reflexionar sobre la implantación de una base suficiente, amplia y uniforme que permita la aplicación de tasas marginales reducidas, imprimiendo además un amplio sentido de proporcionalidad y equidad. Y para generar equidad, el impuesto no debe contener regímenes de excepción que erosionen la base gravable, no contengan tasas diferenciales por sector de contribuyentes establecidos en zonas o áreas, y no brinden múltiples opciones de tributación.

Al respecto y como ejemplo, el régimen de actividades empresariales de las personas físicas, al ser incorporadas a un sistema de tributación similar al de las personas morales, se tuvo que generar y aplicar una tasa única.

Por otro lado, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados consideró que la propuesta del Ejecutivo Federal era correcta en el sentido de la deducción de la tasa del Impuesto Sobre la Renta, empresarial del 35 al 32%, pues con dicha medida se incentiva la inversión nacional y extranjera en el país. Se procuró que ese plan se realice de manera gradual; así, en el ejercicio fiscal 2003 se aplicaría una tasa del 34%, en tanto que en ejercicio fiscal de 2004 se aplicaría una tasa del 33% para que a partir del 2005 se aplique una tasa del 32%. En tratándose de personas físicas se establece como tasa máxima de la tarifa el 35%, misma que también se irá reduciendo en forma gradual para ubicarse en el 2005 en 32%.

Se planeó que para el año 2002 con la eliminación de la obligación de realizar el ajuste a los pagos provisionales, como una medida de simplificación administrativa, se logre disminuir la carga administrativa que representa dicho ajuste.

La nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta, pugna porqué se amplió el límite máximo de ingresos permitidos para tributar en el régimen de pequeños contribuyentes, que en otras condiciones se verían obligados a tributar en el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

régimen general de ley, incitándolos a la evasión y con una subsecuente carga administrativa.

El régimen simplificado aplicable hasta hoy a los contribuyentes de los sectores de auto-transporte, se ha sustituido con el régimen de personas morales transparentes, con el objetivo de eliminar distorsiones o inequidades existentes.

Los gobiernos estatales se beneficiarán supuestamente, con el establecimiento de un gravamen de hasta 2% para las personas físicas que realicen actividades empresariales con ingresos de hasta 4 millones de pesos. La Cámara de Diputados en funciones en periodo extraordinario en diciembre del 2001, consideró que sería un importante avance en materia de federalismo que tanto había propugnado Acción Nacional, pero lo importante es que se permitirá con la nueva medida, una función político-administrativa de los gobiernos locales y se dotarán de recursos para hacer frente a una pequeña parte de sus necesidades y gastos.

La importancia del Impuesto Sobre la Renta para el Gobierno Federal es trascendente ya que representa el 43.9% de los ingresos tributarios y a su vez 29.6% de los ingresos totales de tal nivel de Gobierno.

Con las nuevas reformas al ISR, se planea preparar el camino que ha de conducir a una forma de recaudación más veraz, bajo un clima que aliente paulatinamente al contribuyente a ser más cumplido con sus obligaciones fiscales. Las reformas que se mencionaron en los párrafos anteriores, son sólo algunas de muchas que se plasmaron tanto en la Ley de ingresos Federal para el 2002 y posteriormente en la Ley del ISR con las que mostrar ejemplos de lo que fue parte de la Reforma Fiscal Integral.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA
DE LA FEDERACIÓN

Paralelamente a los puntos que hemos desarrollado acerca del Impuesto Sobre la Renta, creemos que si en el país se desea un avance económico y una auténtica distribución de la riqueza, los legisladores deben motivar las inversiones en aquellas áreas consideradas como estratégicas en el marco económico nacional.

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

Del Impuesto al Valor Agregado no se ha dado aún una definición en la Ley que lo reglamenta (Ley del Impuesto al Valor Agregado) y en virtud de ello, los estudiosos del derecho se han preocupado por definirlo de la siguiente manera:

"Carga fiscal basada en un porcentaje sobre el valor de una mercancía (por lo general oscila de 5 a 20%). Grava los pagos que se hacen a los factores de la producción agregada."⁴⁵

Al parecer la definición aducida podría dejar duda aún sobre lo que es en sí el impuesto objeto de este análisis, por ello agregamos: En México el IVA es un gravamen de carácter federal que es causado por las personas físicas y las morales que en el territorio nacional realicen los siguientes actos o actividades: enajenen bienes; presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes, e importen bienes o servicios.

Una tercera definición dice:

"IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. El IVA grava el valor que un ente, generalmente una empresa, añade en el curso de sus operaciones a los bienes que adquiere de otros entes, para después enajenarlos.

⁴⁵ Op Cit. *DICCIONARIO DE TERMINOS FINANCIEROS* pág 118

Desde el punto de vista teórico el IVA suele ser analizado desde dos perspectivas: como un impuesto a las ventas, esto es al consumo, y como un posible sustituto de la imposición al ingreso de las empresas. Es decir, el IVA es un término genérico aplicable a más de un tipo de impuesto. En este caso es claro que nos referimos al IVA, como un impuesto sobre las ventas.⁴⁶

De cualquier modo, el impuesto al Valor Agregado grava operaciones relacionadas con la venta o el consumo de bienes y servicios.

El IVA reúne ciertas características como: que es indirecto por tratarse de un impuesto que puede trasladarse la carga tributaria de un sujeto pasivo a terceras personas. Es instantáneo porque se debe liquidar en el momento en que se este realizando la operación o acto gravado. Es real por recaer sobre bienes o servicios donde no se considera la condición particular del sujeto que motiva el acto. Y también establece una relación directa entre la base (gravable) y la cuantía del impuesto.

El impuesto en comento, señala como sujetos a cargo de la obligación de cubrirlo, a las personas físicas o morales que en territorio nacional realicen actos o actividades gravados según la Ley aplicable mencionada en los conceptos citados al inicio de este tema y, naturalmente el objeto sería, relacionándolo con los conceptos de los doctrinarios:

- ° La enajenación de bienes.
- ° La prestación de servicios independientes.
- ° Otorgar el uso o goce temporal de bienes.
- ° La importación de bienes o servicios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁴⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO* Editorial Porrúa México 1993 Vol. III pág. 1941.

Algunas de las reformas acerca del IVA, aprobadas para el ejercicio fiscal de 2002 son las que se refieren a:

a) El Impuesto se causará en el momento de pago efectivo de las contraprestaciones y sobre el monto de cada una de ellas, correspondiente a la enajenación de bienes, prestación de servicios o uso o goce de bienes.

b) El acreditamiento del IVA trasladado al contribuyente procederá cuando haya sido efectivamente pagado y en su caso, las adquisiciones efectivamente pagadas.

c) También se precisó en la recién aprobada Ley de Ingresos de la Federación en el artículo 7º fracción III, que quien deba retener el impuesto lo hará en el momento en el que pague el precio o contraprestación y sobre el monto de lo efectivamente pagado. El año anterior, el momento de efectuar la retención era cuando se consideraba consumada la enajenación, prestación del servicio o se consideraba realizado el otorgamiento del uso o goce del bien, lo que se prestaba a confusión.

d) Para el 2002 se establece una nueva serie de requisitos que debe cubrir la documentación para comprobar el IVA y son:

1. Deberá contener requisitos fiscales. Los comprobantes que se expidan deberán reunir los requisitos que establezcan el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

2. Señalar en forma expresa si el pago se hace en una sola exhibición o en pagos. Cuando el comprobante ampare actos o actividades gravados con el Impuesto al Valor Agregado, en el comprobante se deberá señalar en forma

expresa si el pago de la contraprestación se hace en una sola exhibición o en parcialidades.

3. En caso de pago en una sola exhibición. Cuando la contraprestación se pague en una sola exhibición, en el comprobante se deberá indicar el importe total de la operación y el monto equivalente al Impuesto que se traslada.

4. Casos de pagos en parcialidades. Si la contraprestación se paga en parcialidades, en el comprobante que se expida, se deberá indicar el importe total de la operación y además el importe total de la parcialidad que se cubre en ese momento, y el monto equivalente al Impuesto que se traslada sobre dicha parcialidad.

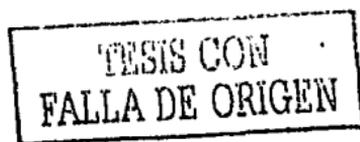
Hemos mencionado sólo algunas de las modificaciones que se hicieron al Impuesto al Valor Agregado, para el ejercicio fiscal 2002 lo mismo que en el caso del Impuesto Sobre la Renta.

IMPUESTO SUNTUARIO.

A continuación nos referiremos al Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios. Este nuevo impuesto se relaciona con el Impuesto al Valor Agregado y tiene como finalidad, gravar artículos que en consideración de los Legisladores, no son en extremo necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad en general, y sí en cambio, deben considerarse como un lujo, lo mismo respecto de ciertos servicios como el restaurantero, de discoteque o bar.

Veamos cuáles son los bienes y servicios a que se refiere tal impuesto:

1.- La enajenación de los siguientes bienes:



Caviar, salmón ahumado y angulas.

Motocicletas de más de 350 centímetros cúbicos de cilindrada, esquí acuático motorizado, motocicletas acuáticas y tablas de oleaje con motor, rines de magnesio y techos móviles para vehículos así como aeronaves, excepto aviones fumigadores.

Perfumes; armas de fuego; artículos para acampar; automóviles con capacidad hasta de 15 pasajeros con precio superior a \$250.000.00; accesorios deportivos para automóviles; prendas de vestir de seda y piel, excepto zapatos; relojes con valor superior a \$ 5.000.00; televisores de pantalla plana; equipos de sonido con precio superior a \$5.000.00; equipo de cómputo con precio superior a \$25.000.00 y equipos auxiliares; agendas electrónicas; viderocámaras; reproductor de videos en formato de disco compacto; equipos reproductores de audio y video con precio superior a \$5.000.00.

Oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales cuyo precio sea superior a \$10.000.00 y lingotes, medallas conmemorativas y monedas mexicanas o extranjeras que no sean de curso legal en México o en su país de origen, cuyo contenido mínimo de oro sea del 80% siempre que su enajenación se realice con el público en general.

2.- La prestación de los siguientes servicios:

Los de instalación de techos móviles para vehículos.

Los que permitan la práctica de golf, la equitación, el polo, el automovilismo deportivo o las actividades náuticas, incluyendo las cuotas de membresía y las demás contraprestaciones que se tengan que erogar por la práctica de esas actividades, y el mantenimiento de las instalaciones, los animales y el equipo necesarios;

Las cuotas de membresía para restaurantes, centros nocturnos o bares, de acceso restringido.

Los bares, cantinas, cabarets, discotecas, así como de restaurantes en los que se vendan bebidas alcohólicas, excepto cerveza y vino de mesa, ya sea en el mismo local o en un anexo que tenga conexión directa del lugar de consumo de bebidas alcohólicas al de alimentos aun cuando ambos pertenezcan a contribuyentes diferentes.

Tratándose de establecimientos en donde se proporcionen servicios de hospedaje y de alimentos y bebidas por un precio integrado, se considerará que el valor de estos últimos corresponde al 40% de la contraprestación cobrada, sobre la que se aplicará la tasa del 5%.

3.- El uso o goce temporal de:

Aeronaves, excepto aviones fumigadores.

Motocicletas de más de 350 centímetros cúbicos de cilindrada, esquí acuático motorizado, motocicletas acuáticas y tablas de oleaje con motor.

Como se aprecia en los párrafos precedentes, tenemos un listado de los bienes y servicios gravados por el nuevo impuesto pero específicamente con el siguiente ejemplo veremos como se aplica:

Ejemplo:

Bien (suntuario) enajenado	Precio (sin IVA)	IVA	Impuesto sobre la Enajenación de Bienes Suntuarios
Perfume	\$300.00	300.00 por 15%= \$45.00	\$300.00 (sin incluir IVA) por 5%= \$15.00

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con nuestro ejemplo ponemos en evidencia el incremento real sobre el costo original de un artículo elegido al azar, y en una relación causa-efecto, que podría afectar las ventas en nuestro país. Con esto no queremos decir que estamos en desacuerdo con el Impuesto Suntuario, porque existe mucha gente que sí puede pagar tal lujo y por lo tanto, en este proceso de redistribución de la riqueza aunado a la necesidad de recaudar más, se justificaría su aplicación. Pero por otro lado, consideramos que en nuestra época, donde la imagen es importante para conseguir un trabajo, donde el calzado es una necesidad (hay que tomar en cuenta el calzado para personas con problemas en los pies), donde los sistemas de cómputo acercan a la sociedad a la modernidad, etc., la forma en que los legisladores visualizaron la creación del Impuesto Suntuario sobre algunos artículos y servicios, dejaron mucho que desear, pues falta una especificidad sobre el concepto de lo que se debe considerar suntuoso, para así saber que hay artículos que no lo son a pesar de su elevado costo y que hay otros que siéndolo no se incluyeron.

En el caso de los servicios de discoteca realmente la aplicación del Impuesto Suntuario si se justifica pues, en esos lugares normalmente la gente derrocha dinero, sobre todo cuando el servicio se presta de noche y el consumo del alcohol es fundamental, y así podemos ir criticando, empero, otro asunto que nos atrae es el relativo a las consecuencias que generó el referido Impuesto, mismas que no tardaron en relucir.

Desde el punto de vista empresarial, para el año 2002 se aprobó una miscelánea que logra indubitablemente elevar los ingresos para el gobierno Federal, con la salvedad de que con la creación del Impuesto Suntuario, se intensificará el contrabando de mercancías de marca, mismas que serán imitadas; en el caso de los equipos de cómputo con un valor superior a

\$25.000.00 pesos, promoverá las ventas en el extranjero ya que son más baratos y con mucha mejor calidad a veces o casi siempre.

El 24 de enero de 2002 en el diario EL UNIVERSAL se publicó la noticia de que:

"Los amparos contra la reforma fiscal no preocupan a la Secretaría de Hacienda, porque desde hace años considera que aún cuando pierda algunos juicios, es más lo que gana con el cobro de los impuestos de quienes no se amparen."⁴⁷

En dicho punto coinciden legisladores, juristas, académicos y fuentes del Poder Judicial de la Federación, quienes sostiene que la lógica de Hacienda se sustenta en calcular que pocos puede promover con éxito un juicio de Amparo por lo costoso y especializado que resulta.

Para el Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, José Elías Romero Apis, es claro que desde hace años la Secretaría de Hacienda impulsa reformas fiscales de dudosa constitucionalidad, basada en el hecho de que el número de particulares que logren ampararse siempre será mínimo comparado con el total de contribuyentes afectados.

"...una muestra de lo anterior es que alrededor de 90% de los amparos que atiende la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tiene que ver con cuestiones fiscales...

Los abogados consideran que la problemática se debe en cierta medida a la falta de especialización de los legisladores, situación que se confirma con el hecho de que, estiman, de lo 500 diputados y 128 senadores que integran el

⁴⁷ <http://el.universal.com.mx/gráficos/impuestos2002/24-enero.htm>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Congreso de la Unión, sólo hay un legislador especialista en derecho fiscal: el senador panista Fauzi Hamdan...⁴⁸

Los elementos que ya hemos comentado sobre la falta de pericia en los asuntos de carácter fiscal de parte de quienes crean leyes, asociado a la interposición de Amparos motivados por el nuevo impuesto, generó una gran polémica en tratándose de saber si los medios para procurar justicia serían lo suficientemente capaces para otorgar la seguridad jurídica del contribuyente.

"La Procuraduría Fiscal de la Federación espera recibir entre 240 y 300 mil asuntos relacionados con la Reforma Fiscal, por lo que se instauró un Programa Emergente Logístico, ante la estimación de que la carga en área de Amparo se incrementa hasta cuatro veces, dijo el titular del Organismo Juan Carlos Tamayo.

La cifra es significativa si se toma en cuenta que la Procuraduría de Amparos lleva 16 mil 500 asuntos y sólo cuenta con 200 abogados para atender dichos casos...⁴⁹

Ya para el 25 de febrero del año en curso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue acusada por practicar terrorismo fiscal en Acapulco y Torreón por los restauranteros.

"Restauranteros de Acapulco y Torreón rechazaron ayer las acciones que la Secretaría de Hacienda realiza contra sus negocios por lo que algunos se acogieron al amparo.

En Acapulco, Guerrero, en donde por lo menos 500 propietarios de restaurantes y discotecas de este puerto promovieron amparos...En los juzgados Primero y Segundo de Distrito que tienen su sede en esta ciudad, el

⁴⁸ <http://eluniversal.com.mx/gráficos/impuestos2002/29-enero.htm>

vicepresidente de la Asociación de Discotequeros y Restauranteros, anunció el cierre de discotecas y la suspensión del corte de energía eléctrica en hoteles, discotecas y restaurantes como protesta ante la actitud del gobierno Federal."

A partir del día 6 de marzo de 2002 se eximió del Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios a los residentes en el Estado de Baja California y en la Franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país.

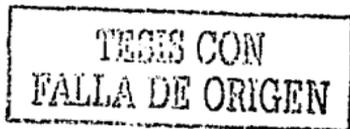
Las anotaciones respecto del Impuesto Suntuario, solamente son algunas de las muchas que se puede encontrar si se profundiza más, incluso hay en este contexto, sobre el impuesto del 10% a la telefonía celular por contrato y el servicio de televisión por cable, por mencionar unos ejemplos.

IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS (ISAN).

El impuesto conocido bajo el nombre de ISAN está destinado para aquellas personas físicas o morales que enajenen automóviles nuevos de producción nacional e importen en definitiva, automóviles al país.

En el caso particular de un automóvil nuevo, la base gravable del impuesto será el valor total del vehículo. Y para considerar un vehículo como tal, se toma como referencia la capacidad de transporte que tiene, por ejemplo:

- Transporte de hasta 15 pasajeros.



- Camiones con capacidad de carga de 4500 kg. (Incluidos los de tipo panel), y los remolques tipo vivienda.

Los automóviles nuevos son los que se enajenan por primera vez al consumidor; por el fabricante, ensamblador o distribuidor autorizado. La base gravable por enajenación se aplica al precio del automóvil, al consumidor, por el fabricante, ensamblador o distribuidor autorizado, incluyendo el equipo opcional común o de lujo sin disminuir el monto de descuento, rebajas o bonificaciones y además sin incluir el IVA causado por dicha enajenación.

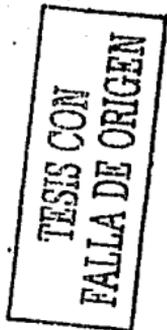
En el caso de los automóviles importados, se consideran aquellos vehículos que correspondan al año, modelo posterior al de la aplicación de la Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, también al año, modelo en que se efectúe la importación o a los 10 años modelo inmediatos anteriores.

Para los automóviles de procedencia distinta a la nacional, al realizarse la enajenación o importación definitiva si se efectúa después del 1er mes del año, el impuesto causado se pagará en la proporción que resulte de aplicar el factor correspondiente:

MES DE ADQUISICIÓN

FACTOR APLICABLE AL AL IMPUESTO CAUSADO.

- Febrero.	0.92
- Marzo.	0.83
- Abril.	0.75
- Mayo.	0.67
- Junio.	0.58
- Julio.	0.50
- Agosto.	0.42



- Septiembre.	0.33
- Octubre.	0.25
- Noviembre.	0.17
- Diciembre.	0.08

Respecto de otros automóviles como omnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo 5ª rueda, el impuesto se calculará como a continuación se indica:

*Para automóviles destinados al transporte de hasta 15 pasajeros la cantidad será la que resulte de aplicar el valor total del vehículo según la clasificación por categoría que existe:

CATEGORÍA.	VALOR TOTAL EN MILES DE PESOS	TASA.
A.	Hasta \$420	2.6%
B.	De más de \$420 a \$825	6.5%
C.	De más de \$825 a \$1304	8.5%
D.	De más de \$1304 en adelante	10.4%

* Para automóviles nuevos destinados al transporte de más de 15 pasajeros o efectos cuyo peso bruto vehicular sea menor a 15 toneladas, así como para aquellos automóviles que porte placas de servicio público de transporte de pasajeros, la tasa aplicable será sobre el valor total del automóvil al aplicar el 0.245%. cuando el peso bruto vehicular sea de 15 a 35 toneladas, el impuesto a pagar será la cantidad que resulte de aplicar el 0.50% al valor del automóvil por el factor fiscal que resulte de dividir el peso bruto máximo vehicular expresado

en toneladas entre 30. Para el caso de que se trate de un peso vehicular mayor a 35 toneladas, se considerará éste como peso bruto máximo.

Para conocer los componentes que forman parte de un vehículo y hacer el cálculo del peso bruto, logrando determinar correctamente la tasa aplicable, proporcionamos la siguiente definición:

El peso bruto vehicular, es el peso del vehículo totalmente equipado, incluyendo chasis, cabina, carrocería, unidad de arrastre con el equipo y carga útil transportable.

* En cuanto a los automóviles con modelos de más de 10 años anteriores al de aplicación de la Ley, el impuesto se pagará con la aplicación de una tasa de 0%.

Con la creación del Nuevo Impuesto Suntuario, se gravó a los vehículos cuya capacidad sea de hasta 15 pasajeros con un precio superior a \$250.000.00. Sumando más gravámenes al sector automotriz; la inconformidad de parte de los distribuidores fue inmediata; naturalmente las personas que necesitan de esos vehículos vieron de nueva cuenta afectado su capital y su capacidad de inversión (por ejemplo: las personas que se dedican a prestar el servicio de transporte foráneo).

En febrero del 2002 se publicó en el periódico EL UNIVERSAL la nota que exponía la inconformidad por parte de los distribuidores de autos nuevos, pues argumentaron que no sólo serían ellos los afectados, sino también los consumidores quienes tendrían una excesiva carga fiscal.

"Distribuidores de Automotores (AMDA), interpuso un recurso de amparo contra el impuesto de 5% sobre productos y servicios suntuarios aprobado por el Congreso de la Unión...estas acciones legales contra el gravamen para defender a sus clientes y mil 200 distribuidores contra este

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

impuesto creado por los legisladores en lo oscuro y de manera inconstitucional la madrugada del 1° de enero del 2002.

...el presidente de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA)... precisó que la aplicación del impuesto de 5% pone en grave riesgo la existencia de este sector netamente mexicano, frente a la apertura del mercado automotor que se producirá en 2004 en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte... el impuesto afectó directamente a los consumidores, ya que pone cada vez más lejos la posibilidad de adquirir un vehículo familiar.

Por lo tanto, añadió, al dejar de comercializar los automotores se perjudica a los armadores y el siguiente paso sería el desaliento de la inversión y el retiro de las empresas de México, lo cual sería dramático.

Dijo que los vehículos que se fabrican en el extranjero tienen el mismo costo de los que se ensamblan en nuestro país, el problema es la excesiva carga impositiva que se aplica, tales como el IVA, ISAN, tenencia exagerada y ahora el impuesto de 5% sobre productos y servicios suntuarios.

Además de cubrir todos estos impuestos en la adquisición del automóvil nuevo, los clientes tienen que pagar otros cargos como el Renave, verificación y trámites de control vehicular como reemplazamiento.

Por lo tanto, añadió, el impuesto de 5% es discriminatorio y perjudicial para los consumidores porque desalienta a quienes desean comprar un automóvil familiar con capacidad hasta de 15 pasajeros y golpea de frente a quienes aspiran, por otra parte, a la compra de automóviles seminuevos con valor superior a los 250 mil pesos."

Los gravámenes que anualmente tienen que cubrir las personas físicas o morales, con motivo de la adquisición de automóviles nuevos hacen de México, un mercado difícil, complejo al grado de promover la importación de automóviles de procedencia norteamericana normalmente. Esta situación nos ha preocupado, por ello es que dentro de lo que implica el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, agregamos lo relativo al nuevo Impuesto Suntuario, mostrando la terrible situación por la que atraviesa la industria automotriz y las posibles consecuencias en materia de empleo.

Los últimos meses las agencias automotrices han puesto en marcha numerosos planes de autofinanciamiento para elevar sus ventas logrando resultados positivos hasta cierto grado. No se ha conseguido disminuir del todo la comercialización de vehículos usados pero con las grandes facilidades que ofrecen las empresas distribuidoras de automóviles, ahora, los consumidores tienen mayor tranquilidad al usar un coche de agencia, pues se evitan constantes visitas al servicio mecánico, eléctrico, de alineación, suspensión, etc., en términos generales es más conveniente adquirir un vehículo nuevo. Y del otro lado, para las personas que no tienen los recursos suficientes para comprar uno nuevo, ésta el mercado de automóviles usados e incluso el de importación, pues en la franja fronteriza de América del Norte notamos el ingreso de grandes cantidades de camionetas y coches que muchas veces son más baratos. Éste hecho también juega un papel importantísimo en la industria automotriz de México.

Creemos conveniente que si en México, uno de los países más poblados del mundo, se redujeran las cargas fiscales, en primer lugar se incentivaría el sector automotriz, provocando un incremento en fuentes de empleo, o por lo menos asegurando los que existen. Si consideramos el índice de consumidores dispuestos a adquirir una unidad nueva sería genial, pues cuántas familias no desean ver traducidos los esfuerzos de muchos años de trabajo, en la compra de un automóvil nuevo. En segundo lugar, con la venta de autos promoveríamos, el uso en gran proporción, de las carreteras (autopistas), el consumo de combustible, el pago de tenencias, el de verificación, etc., es decir, disminuiríamos el número de coches de procedencia extranjera, incluso el mercado negro de coches robados disminuiría, dado que los automóviles nuevos salen asegurados de la agencia a la que pertenecen y por las facilidades para comprar uno, ya no sería tan rentable esa actividad.

Otro de los beneficios que trae aparejada la venta de automóviles nuevos, desde el punto de vista ecológico, es una mejora en las condiciones del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ambiente, del aire, del ruido, etc., sabemos que todos los autos contaminan, incluso los nuevos, pero es indiscutible que contaminan en menor proporción a un auto de 10 a 15 ó 20 años de antigüedad.

III. FACULTAD DE IMPOSICIÓN EN EL SISTEMA TRIBUTARIO MEXICANO.

3.1. POTESTAD CONSTITUCIONAL

En el capítulo anterior desarrollamos temas en los que hicimos mención de la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa, como una parte correspondiente de la actividad económica donde intervienen factores de diversa índole para dotar de recursos al Estado y éste se encuentre posibilitado para cumplir su función de carácter evidentemente público. La problemática que con mayor frecuencia se presenta es la de saber cómo va satisfacer las necesidades de la sociedad. En este renglón, en el campo del derecho se han diseñado figuras jurídicas para hacer posible la captación de recursos en beneficio del Estado, quien podrá hacerlas exigibles cuando se actualice el supuesto jurídico establecido en la Ley, hacia personas físicas o morales. Cuando usamos la expresión Estado, no solo contemplamos la esfera Federal, sino también la esfera Estatal y del Distrito Federal, que son el objeto central de este capítulo.

La potestad constitucional está ligada al hecho de que el Estado tiene poder de imperio, que representa una facultad intrínseca de él hacia la sociedad, lo que implica, por una parte la capacidad de imposición y de la otra, la de obediencia y sujeción. Ello está comprobado cuando se establecen contribuciones para cubrir el gasto público y los contribuyentes deben pagarlas al actualizar la o las figuras instauradas para el caso concreto. El ejercicio de la potestad del Estado asociado a la obtención de recursos económicos justifica muchas de las veces su actuación frente a la sociedad, sobre todo cuando se trata de los medios que garanticen el desarrollo y estabilidad económica de la sociedad mexicana. A pesar de los deplorables resultados que tenemos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

actualmente donde no hay un buen equilibrio y manejo de lo que se recauda, sabemos que la imposición y recaudación es una actividad imprescindible para toda sociedad en el mundo.

Por otro lado, la potestad tributaria no es el único calificativo que ha recibido la facultad de imponer y recaudar del Estado, también se conoce como: potestad impositiva, poder fiscal, poder de imposición, etc. Muy a título personal, quienes trabajamos desarrollando éste trabajo de investigación, consideramos que también se podría agregar dentro de los calificativos, el de "Potestad Constitucional Tributaria", de tal modo que al referirnos a éste, sabríamos inmediatamente que la Constitución establece la distribución de facultades en materia tributaria para cada esfera de gobierno, ya sea federal, estatal o del Distrito Federal. Así, quienes no posean una formación jurídica en materia fiscal, podrían hacer más fácil el reconocimiento de temas como éste.

A continuación se realizará una breve exposición de la potestad tributaria del orden de gobierno Federal, Estatal y del Distrito Federal, para destacar la forma en que interviene cada uno de ellos en el proceso de imposición y recaudación.

3.1.1. FEDERACIÓN.

La Federación, como ente soberano investido con potestad constitucional, tiene como característica el que se consolide como el titular de la obligación fiscal. Pero, la doctrina señala que además pueden existir otros sujetos activos de la obligación fiscal, mismos que someten su potestad tributaria a la de la propia Federación.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, es el fundamento jurídico por el que se otorga la potestad tributaria al Estado y éste pueda imponer las

contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, lo que hace al mismo tiempo de dicha potestad, una obligación irrenunciable a su cargo, no sólo en cuanto a la imposición, sino también en la recaudación. Salvo en casos excepcionales, por ejemplo, cuando el Estado emita un decreto en que se declare la extinción parcial o total de la obligación fiscal, dejará de ejercer tal potestad.

Un ejemplo de la forma en que el Ejecutivo en ocasiones ve limitada a su potestad tributaria se dispone en el artículo 39, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, que hace mención de que el Ejecutivo Federal, podrá condonar o bien eximir de manera parcial o total el pago de las contribuciones o accesorios, también, que los pagos pueden ser diferidos a plazos o en parcialidades.

El propio artículo 31, fracción IV, indica que además de la Federación, las Entidades Federativas y el Distrito Federal pueden imponer contribuciones; de tal modo que a nivel Federal, el Estado se reserva de forma exclusiva, determinadas áreas de producción en términos del artículo 73 constitucional fracción XXIX, y los recursos generados por ellas, directamente se dirigen al erario federal.

"Artículo 73. Congreso tiene facultad :

XXIX. Para establecer contribuciones :

- 1.- Sobre el comercio exterior ;
- 2.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4. y 5. 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) Aguamiel y productos de su fermentación;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- f) Explotación forestal; y
- g) Producción y Consumo de Cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

El listado de actividades contenido en el artículo 73, en la fracción XXIX que acabamos de anotar, son sólo algunas de las fuentes de ingreso directo reservadas a la Federación, sin que ello implique el no poder gravar fuentes distintas de las señaladas por dicho precepto legal. En el mismo artículo 73, pero en su fracción VII, se establece que el propio Congreso tiene facultad :

"VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto."

En el margen planteado por la fracción XXIX y VII del artículo 73 de la Constitución, la Federación posee fuentes que sólo ella puede gravar en forma exclusiva y si su rendimiento no basta a cubrir el presupuesto, el Congreso Federal puede gravar otras fuentes hasta que basten para cubrirlo; así como que constitucionalmente, las fuentes impositivas se clasifican en exclusivas y concurrentes; las primeras sólo las podrá gravar la Federación y respecto de las segundas, pueden concurrir a gravarlas simultáneamente la Federación, los Estados y los Municipios.

Como puede observarse, la potestad tributaria reúne las características, de ser un poder abstracto, permanente e irrenunciable;

Es abstracto, ya que esta es una potestad derivada del poder de imperio que pertenece al Estado y que le otorga el derecho de aplicar tributos.

Es permanente, de manera que sólo puede extinguirse por el mismo Estado. En consecuencia, en tanto subsista el Estado, indefectiblemente tendrá el poder de gravar.

Es irrenunciable, pues el Estado no puede desprenderse de este atributo esencial, ya que sin la potestad tributaria no podría existir económicamente hablando. Y al renunciar a esta potestad implicaría abandonar un derecho inherente a su calidad como ente soberano.

3.1.2 ENTIDADES FEDERATIVAS.

Antes de hablar de la facultad de imposición a cargo de las Entidades Federativas, es pertinente discernir lo que se debe entenderse propiamente como Entidad Federativa; respecto a éste tema, concordamos con algunos doctrinarios al referirnos de la manera siguiente :

Entidades Federativas. Son las partes integrantes de la Federación, las cuales están dotadas de un gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior, es decir, en lo relativo al manejo político-administrativo de sus respectivos problemas internos.

La Constitución Política Federal en su artículo 40, establece que los Estados son:

"...libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior ; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

La etimología empleada ha sido criticada por los tratadistas, ya que el concepto de Soberanía es único e indivisible; teóricamente reside de manera originaria en el pueblo. Aunque en la práctica, es ejercida por el Gobierno Federal, máxime si se trata de asuntos de carácter internacional. Por ello es

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

difícil hablar de Soberanía dividida o bien, compartida entre la Federación y Entidades Federativas.

El tema de la facultad de imposición para las Entidades Federativas se retoma a partir del texto constitucional en su artículo 31, fracción IV, que comentamos en párrafos anteriores, donde cabe agregar, que si bien los Estados están facultados para imponer las contribuciones necesarias para cubrir su gasto, están impedidos para gravar determinadas áreas de producción reservadas a la Federación al vincular éste ordenamiento jurídico, con el artículo 73, fracción XXIX, - ya citado - y el artículo 117, fracciones IV a VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así se ha establecido:

"Artículo 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio ;

V. Prohibir ni gravar, directa o indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional y 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 de 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 procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia."

Es claro que de acuerdo a lo aducido, las Entidades Federativas se encuentran en una encrucijada; si pertenecen a la Federación, renuncian a determinadas fuentes de ingreso, al sujetarse a las disposiciones creadas para el efecto en el pacto Federal ; además, los recursos económicos para satisfacer sus necesidades pueden ser insuficientes, dado que en muchos casos no existe una coincidencia entre su capacidad de desarrollo económico y la realidad que

viven con los recursos que se les destinan, aunque en otros, si es necesaria la sujeción al pacto Federal, sobre todo, cuando se trata de Estados con perspectivas poco alentadoras. Y por otro lado, la segunda cara de la encrucijada se presenta cuando las Entidades tienen que optar por disminuir sus facultades impositivas, al asegurar ingresos provenientes de fuentes de las que quizá no podría obtener sino se adhirieran a los ordenamientos establecidos por la Federación. Por ejemplo, con la Ley de Coordinación Fiscal, las Entidades Federativas y los Municipios aseguraron su participación en determinados ingresos, asunto en el que sería incierto el ingreso si toda la actividad fuera realizada por cuenta de la Entidad y basada en su capacidad de desarrollo económico, donde existiría un desequilibrio terrible entre una Entidad y otra.

Las restricciones a las que se ciñen las Entidades Federativas en materia tributaria, hacen patente la existencia de un limitado campo de acción sobre el que pueden gravar o recaudar respecto a fuentes naturales derivadas de su propia ubicación geográfica, por ejemplo;

El artículo 27 de la Constitución contiene la facultad de imposición a cargo de la Federación (en relación con los recursos naturales y/o bienes de la Nación a los que hace mención dicho ordenamiento), delegada por las Entidades Federativas en 1942, a lo cual algunos tratadistas opinan que es un impedimento ya que los Estados no pueden imponer su propio ISR, debido a que no podrán gravar a todas las personas o empresas que obtienen rendimientos o utilidades con la explotación de bienes de la Nación, pero que deberían ser al mismo tiempo de la Entidad Federativa.

Hablar de la facultad impositiva de las Entidades Federativas, es tratar lo relativo a la renuncia de su poder en la cuestión tributaria, dejando al arbitrio de la Federación todas las consideraciones en torno a la toma de decisiones que versen sobre la imposición de contribuciones y por lo mismo el que funjan los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estados como un enlace de recaudación, entre la Federación y los Municipios, quienes serán los que realmente realicen la actividad recaudadora, bastando para ello, el que se consideren como autoridades federales en dicha función.

Otro aspecto que se relaciona íntimamente con la facultad impositiva de las Entidades Federativas es el del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el que se reúne a grandes rasgos, todo lo que exponemos en este tema.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se regula por el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal que dice:

"Artículo 10. Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca la Ley, lo hará mediante convenio que celebre con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por la legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso quinto de la fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas."(párrafo último)

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su casi obligatoriedad, rompe lo establecido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución y el concepto de libertad y soberanía que el artículo 40, del mismo ordenamiento establece. Creemos que si no existe mayor libertad económica, mucho menos puede haber libertad política. Todos estos puntos se concretarán en el capítulo quinto cuando hablemos del tema de Federalismo Fiscal. Pero en resumidas cuentas, podemos decir que la potestad tributaria de las Entidades Federativas se circunscribe a las decisiones de la Federación.

3.1.3 DISTRITO FEDERAL.

El asunto de la facultad de imposición del Distrito Federal se sustrae al contenido del artículo 43, de la Constitución Política Federal, pues al enumerar las partes integrantes de la Federación, alude a que son tanto los Estados que

actualmente conocemos como Aguascalientes, Sonora, Zacatecas, etc., sólo por mencionar algunos, y además, en la parte final se hace referencia al Distrito Federal; por lo que las prohibiciones o limitaciones que se imponen a las Entidades Federativas son también para el Distrito Federal.

Lo dispuesto por el artículo 122, de la Constitución, expone una vez definida la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y del Ejecutivo, Legislativo y Judicial local. Del citado numeral, los apartados A, B y C son los que nos importan por exponer la distribución de competencias entre los Poderes Federales y las autoridades locales del propio Distrito Federal.

"Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en términos de este artículo.

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de aquellas materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa.
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno.
- III. Legisla en materia de deuda pública del Distrito Federal...

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal.
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el funcionamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República, la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;

C. El estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. - Respecto de la Asamblea Legislativa: ...

- V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno tendrá las siguientes facultades:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

a) Expedir su Ley Orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el sólo efecto de que se ordene su publicación.

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto...

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal...

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del art. 115 de ésta Constitución."

El Distrito Federal ejerce su facultad tributaria en cuanto a la elaboración de su Ley de Ingresos y su Presupuesto de Egresos, señalando en la primera, las contribuciones para el ejercicio fiscal que corresponda así como las cantidades. Como es de observarse, en el Distrito Federal la Asamblea Legislativa concurre con el Congreso de la Unión para establecer contribuciones.

Sin olvidar la existencia de los Municipios podemos decir que éstos, sólo cuentan con competencia tributaria y no con facultad de imposición ; ambos son asuntos distintos, bastando adelantar que únicamente pueden expedir bandos de policía, buen gobierno, reglamentos, etc., con apego a lo establecido en el artículo 115, Fracción II, de la Constitución. Pero esta situación del Municipio se explicará en el siguiente capítulo.⁵⁰

⁵⁰ El Código Financiero del Distrito Federal rige las facultades en materia tributaria para la Asamblea Legislativa.

IV. LA COMPETENCIA TRIBUTARIA.

4.1 COMPETENCIA TRIBUTARIA.

En el capítulo tercero se destacó la existencia de los tres órdenes de gobierno que son titulares de la facultad impositiva; la Federación, las Entidades Federativas y el Distrito Federal. Empero, en el caso de la competencia tributaria, no son los únicos, porque además se agrega al municipio, los organismos fiscales autónomos y las autoridades administrativas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) como veremos en éste capítulo.

El sentido del término competencia en materia tributaria, normalmente se asocia con una legitimación, delegación de autoridad, de un ente supremo hacia otros entes que deberán cumplir con la función o mandato de quien les delega, de modo que la eficiencia en la actividad recaudatoria tendrán alcances dotados de una mejor funcionalidad.

En "Il dizionario della lingua italiana", encontramos el siguiente concepto de competencia:

"Competenza. 1. Piena capacità di orientarsi in un determinato campo:

2. Legittima autorità di spiegare, cumplire un mandato...

Competencia. 1. Plena capacidad de orientarse en un determinado campo:

2. Legítima autoridad de explicar, cumplir un mandato."⁵¹

En la Constitución Política que nos rige, se han establecido reglas bajo las cuales se ha de integrar un sistema competencial en materia fiscal. Así, la

⁵¹ Op. Cit. Il Dizionario della lingua Italiana. p.424

estructura responde a una delimitación de las materias que pueden ser susceptibles de gravamen federal, y otras, reservadas a los Estados y los Municipios.

En los términos planteados en torno a la competencia tributaria, podemos decir que ésta se refiere a la distribución de funciones para la Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal, y Municipios. Dicha distribución obedece a la búsqueda de un sistema de recaudación que permita obtener para el Estado, los mayores recursos posibles de la sociedad económicamente activa en México.

COMPETENCIA.

"En un sentido jurídico se alude a la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar funciones o actos jurídicos."⁵²

4.1.1 LA FEDERACIÓN.

Con el ejercicio de la competencia tributaria se ratifica la presencia de un poder público, dentro del cual, el sometimiento de los órganos del Estado y de los contribuyentes, hace posible y necesaria la existencia de una relación jurídica tributaria con la que se logre armonizar la tarea de imponer y recaudar.

Con motivo de pretender una coordinación entre los tres órdenes de gobierno en la función recaudatoria, el señalamiento específico de los asuntos que le corresponde conocer a cada uno se hace indispensable. De tal forma

⁵² Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo jurídico Copyright 2000. DJ2K-994

que en el artículo 73, fracción XXIX, constitucional, se indica el campo de acción para la Federación, es decir, su competencia. Para lo cual se reserva la obtención de ingresos generados por concepto de comercio exterior.

Además, La exclusividad de la Federación en el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 127 constitucional es comprensible, ya que la propiedad de dichos recursos corresponde originariamente 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.

La Federación, en materia agraria, está encargada de legislar en su aspecto tributario ya que se trata de los núcleos de población ejidal o comunal, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, en relación con el 73 fracción XXX del mismo ordenamiento, confiriendo la facultad al Congreso de la Unión.

Además de la exclusividad de la Federación sobre las áreas que acabamos de citar, consideramos pertinente agregar lo dispuesto por el artículo 117 de la Constitución, en lo relativo a las materias que están prohibidas hacer de su conocimiento las Entidades Federativas, con la finalidad de establecer una delimitación más minuciosa de la competencia de la Federación sobre los aspectos de carácter económico.

Del artículo 117, solo nos enfocaremos a cuatro de sus fracciones.

"Artículo 117. Los Estados no pueden en ningún caso;

- I.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.
- 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 exacción 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 diferencia de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que éstas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia."

En el contenido de la competencia tributaria, encontramos la concurrencia que hay con las Entidades Federativas para gravar de acuerdo con el pacto federal, en la inteligencia de que la concurrencia se refiere básicamente a la renuncia que hace alguno de los niveles de gobierno para imponer y recaudar ; es decir, si la Federación impone determinado impuesto, las Entidades Federativas no pueden imponer otro impuesto que se refiera al mismo sujeto, objeto, base, tasa o tarifa pues el sistema tributario estaría inmerso en una doble imposición.

Para evitar el problema de la doble o múltiple imposición, la Federación a través de leyes reglamentarias ha establecido una participación para las Entidades Federativas así como para los Municipios en lo que se refiere al empleo de los recursos naturales; por lo que las Entidades Federativas y los Municipios tendrán una participación en la explotación de tierras y bosques nacionales ; también respecto de algunos de los impuestos por ejemplo: el Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, por mencionar algunos. En el caso de éstos impuestos por medio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través de la celebración convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal las Entidades Federativas podrán obtener participación. (Todo ello, posteriormente en el capítulo quinto abordaremos con mayor precisión al exponer la evolución del Federalismo Fiscal). Aunque lo que importa destacar en este momento es que, por medio de esa Coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios se establece en primer lugar; la participación en los ingresos recaudados. En segundo, una distribución de competencia tributaria, en donde

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

es obvio que la Federación se haya reservado determinados sectores de interés nacional, y por otro lado, el que las Entidades Federativas y Municipios sean quienes recauden los ingresos de la Federación y lo enteren para después participar de ellos.

4.1.2. LOS ESTADOS.

El fundamento, y a su vez, limitación de la competencia tributaria de las Entidades Federativas se encuentra en el artículo 40 constitucional que a la letra dice:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

El citado artículo versa que los Estados en sus problemas internos sean quienes decidan como resolverlos. Sin embargo, las soluciones que implementen deben ser acordes a las finalidades de la Federación, debido a que en el párrafo primero del artículo 41 constitucional se establece que no podrán contravenir el pacto federal.

Como resultado de una sujeción estricta al pacto federal y no contravenirlo, en los Estados que integran la Federación, actualmente ha sido requisito indispensable de convivencia política, social, económica, etc., abandonar el poder de imposición, limitándose a cumplir con una tarea meramente recaudadora. Bajo la circunstancia de que sólo pueden gravar y recaudar directamente para su beneficio respecto de fuentes que sean distintas de las Federales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

" Las Entidades Federativas poseen una competencia derivada, ya que sólo pueden establecer... tributos sobre aquellas fuentes que no constituyen hechos generadores de contribuciones federales, corriendo el riesgo de verse privadas aun de éstas en el momento en que el Congreso de la Unión decida concedérselas por los motivos presupuestarios de la Federación."⁵³

La complejidad en el sistema de competencia tributaria que prevé la Constitución ha hecho difícil establecer el campo de acción tanto de la Federación como de las Entidades Federativas y quizá hagan falta reglas más concretas sobre el lema.

4.1.3. EL DISTRITO FEDERAL.

En el caso del Distrito Federal, la competencia tributaria es más específica, pues dentro de las facultades conferidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, encontramos que puede emitir la Ley de Ingresos del Distrito Federal, en la cual se enumeran algunos de los rubros de los que percibirá ingresos la entidad (considerada como Entidad incluso en el artículo 1 de la Ley de Coordinación Fiscal).

Algunas de las fuentes de ingresos son:

IMPUESTOS;

Sobre adquisición de inmuebles.

Sobre espectáculos públicos.

Sobre loterías, rifas, sorteos y concursos.



⁵³ ADOLFO ARRIOJA VIZCAÍNO. *Derecho Fiscal*. 10ª edición. Editorial Themis México 1996 p. 156.

Sobre nóminas.

Sobre tenencia o uso de vehículos.

Sobre la adquisición de vehículos automotores usados.

Por multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales, etc.

Los ingresos enumerados muestran una mayor claridad en la delimitación de lo que le corresponde recaudar al Distrito Federal, sin violar el pacto federal que mencionamos en el tema anterior.

4.1.4. LOS MUNICIPIOS.

Al hablar de la competencia tributaria en de los municipios hay que hacerlo pensando en que es el elemento político que directamente se encuentra frente a los problemas de la población, esto es, identifica plenamente los problemas de la comunidad que lo componen, por tratarse del nivel de gobierno más pequeño. En el caso de los municipios, ha existido un rezago económico dado que no pueden establecer sus propios tributos, ya que son fijados por las legislaturas locales.

Conforme al artículo 115 de la Constitución Federal los municipios tienen libertad para administrar su hacienda y, sólo podrán sugerir a las legislaturas los tributos que se consideren necesarios y convenientes para sufragar el gasto público de la Entidad donde se encuentre el municipio que proponga.

En este tema queremos hacer mención de algunas de las fuentes de ingreso que se pueden considerar como exclusivas de los Estados y los Municipios, por ejemplo:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- a) La propiedad o posesión de inmuebles, es decir, lo que se grava a través de los impuestos territoriales o prediales.
- b) Los ingresos de naturaleza mercantil, percibidos por actividades que no estén delegados a la federación, es decir, los impuestos al comercio y a la industria.
- c) Los ingresos derivados de las actividades agrícolas y ganaderas.

Los municipios también reciben ingresos por concepto de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Por otro lado, es recomendable que los Estados y los municipios tengan una apropiada selección de ingresos tributarios, ya que como apuntan algunos tratadistas, no es bueno establecer pagos por todos los servicios y obras de la administración. Con base en esto y en función del tipo de contribuyentes que tiene el municipio, los tributos deberán llenar los siguientes requisitos:

- a) Debe ser sencillo en su recaudación, para su mejor comprensión, por lo tanto es recomendable que hasta donde sea posible se utilice un lenguaje liso y llano, evitando los términos eminentemente técnicos o jurídicos.
- b) Que sea ágil en su determinación, es decir, que con toda facilidad y rapidez se pueda precisar la cantidad que debe pagar el contribuyente.
- c) Económico en su redacción, de modo que permita destinar lo máximo de lo recaudado a la satisfacción de las necesidades de la colectividad.
- d) Cómodo en su cobro, es decir, que se haga una adecuada selección de la época de pago, así como evitar molestias y trámites engorrosos para que el causante cumpla con su obligación fiscal.

El estudio del tema de la competencia tributaria seguirá siendo complicado en tanto no exista una diferenciación que con claridad exponga la delimitación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de cada uno de los niveles de gobierno respecto de su auténtica capacidad para recaudar.

4.1.5. ORGANISMOS FISCALES AUTONOMOS.

En el inicio de éste capítulo, indicamos que existían además de las tres esferas de gobierno (Federal, Local y Municipal), otros órganos con la capacidad de consolidarse como sujetos activos de la obligación fiscal. Son pues, los organismos fiscales autónomos, quienes han sido delegados para cumplir con parte de la función recaudatoria.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público denomina como organismos fiscales autónomos a:

"...los organismos públicos descentralizados que tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus atribuciones."⁵⁴

Se desprende del concepto, que estamos en presencia de la figura de la descentralización administrativa, utilizada en materia tributaria por el Poder Ejecutivo para que efectúen los órganos públicos una función recaudatoria en los términos y con los límites que se le imponen al momento de su creación.

En el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura lega que adopten.

⁵⁴ <http://shcp.gob.mx/glosario/>

Para la doctrina, están constituidos por órganos del Poder Ejecutivo, mientras que para los legisladores, los organismos fiscales autónomos sólo son creados por un acto de derecho público. Los organismos fiscales autónomos que existen son el IMSS, el ISSSTE e INFONAVIT, que recaudan únicamente lo relativo a las Aportaciones de Seguridad Social.

Los organismos fiscales autónomos son (organismos descentralizados) personas morales que forman parte de la administración paraestatal que corresponde a una de las clasificaciones que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace, al establecer que la administración pública se clasificará en centralizada y paraestatal.

Para nuestra tesis, lo más importante, es resaltar lo tocante al sistema impositivo y recaudatorio ; en virtud de ello decimos que los organismos fiscales autónomos, son autoridades administrativas creadas para cumplir con una actividad recaudadora y no impositiva, pues si lo hicieran, fracturarían el sistema impositivo respecto de alguno de los niveles de gobierno que previamente analizamos.

De los ordenamientos jurídicos que regulan a cada uno de los organismos fiscales autónomos, como la ley de INFONAVIT, del IMSS y del ISSSTE, quisimos apuntar los artículos que nos hacen muestra de la función de cada uno de ellos, y que motiva el que sólo se haga cargo de recaudar las aportaciones de seguridad social.

INFONAVIT.

"ARTICULO 2.- Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", con domicilio en la Ciudad de México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTICULO 3.- El Instituto tiene por objeto :

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional para la Vivienda ;
- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para :
 - a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,
 - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones,
 - y
 - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores ;
- III. Coordina y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores ; y
- IV. Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece.

ARTICULO 4.- El Instituto cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano. Para ello podrá coordinarse con otros organismos públicos.

ARTICULO 30.- Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación, para :

- I. Determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, así como calcular sus actualización y recargos que se generen, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida y requerir sus pago. Para este fin podrá ordenar y practicar, con el personal que al efecto designe, visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones, requiriéndoles la exhibición de libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone esta ley.

Las facultades del Instituto para comprobar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, así como para determinar las aportaciones omitidas y sus accesorios, se extingue en término de cinco años no sujeto a interrupción contado a partir de la fecha en que el propio Instituto tenga conocimiento del hecho generador de la obligación. El plazo señalado en este párrafo sólo se suspenderá cuando se interponga el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o se estable juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La prescripción de los créditos fiscales correspondientes se sujetará a los dispuesto en el Código Fiscal de la Federación ;

- II. Recibir en sus oficinas o a través de las entidades receptoras, los pagos que deban efectuarse conforme a lo previsto por este artículo

Las entidades receptoras son aquellas autorizadas por los Institutos de Seguridad Social para recibir el pago de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, previsto en la Ley del Seguro Social, de

aportaciones y descuentos de vivienda al Fondo Nacional de la Vivienda y de aportaciones voluntarias.

El Instituto deberá abonar a la subcuenta de vivienda del trabajador el importe de las aportaciones recibidas conforme a este artículo, así como los intereses determinados de conformidad a lo previsto en el artículo 39, que corresponde al periodo de omisión del patrón. En caso de que no se realice el abono dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de cobro efectivo, los intereses se calcularán hasta la fecha en que éste se acredite en la subcuenta de vivienda del trabajador ;

III. Realizar por sí o a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronales y a los descuentos omitidos, sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación ;

IV. Resolver en los casos en que así proceda, los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución, así como las solicitudes de prescripción y caducidad planteadas por los patrones ;

V. Requerir a los patrones que omitan el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece, la información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral con las personas a su servicio, así como la que permita establecer en forma presuntiva y conforme al procedimiento que al efecto el Instituto señale, el monto de las aportaciones omitidas

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto, indistintamente, sancionarán aquellos casos en que el incumplimiento de las obligaciones que esta Ley establece, origine la omisión total o parcial en el pago de las aportaciones y el entero de los descuentos, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Previa solicitud del Instituto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Seguro Social y las autoridades fiscales locales, en los términos de los convenios de coordinación que al efecto se celebren, indistintamente y conforma a las disposiciones legales aplicables, están facultados para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos. Para estos efectos, podrán ordenar y practicar vistas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones y requerir la exhibición de los libros y documentos que acrediten el cumplimiento de las obligaciones que en materia habitacional les impone esta Ley.

VI. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas, para lo cual podrá aplicar los datos con los que cuente, en función del último mes cubierto o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad o bien a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales

VII. Ordenar y practicar, en los casos de sustitución patronal, las investigaciones correspondientes así como emitir los dictámenes respectivos ;

- VIII. Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias respectivas ;
- IX. Hacer efectivas las garantías del interés fiscal ofrecidas a favor del Instituto, incluyendo fianza, en los términos del Código Fiscal de la Federación ;
- X. Conocer y resolver las solicitudes de devolución y compensación de cantidades pagadas indebidamente o en exceso, de conformidad a lo previsto en las disposiciones Legales y reglamentarias, y
- XI. Las demás previstas en la Ley."

En el caso del ISSSTE.

LEY DEL ISSSTE. (Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Social de los Trabajadores del Estado)

"Artículo 2.- La seguridad social de los trabajadores comprende :

- I. El régimen obligatorio ; y
- II. El régimen voluntario.

Artículo 3.- Se establece con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios :

- I. Medicina preventiva ;
- II. Seguros de enfermedades y maternidad ;
- III. Servicios de rehabilitación física y mental ;
- IV. Seguro de riesgos de trabajo ;
- V. Seguro de jubilación,
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicio ;
- VII. Seguro de invalidez ;
- VIII. Seguro por causa de muerte ;
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada ;
- X. Indemnización global ;
- XI. Servicios de atención para el bienestar y el desarrollo infantil ;
- XII. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas ;
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto ;
- XIV. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para la vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas ; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos ;
- XV. Préstamos a mediano plazo ;
- XVI. Préstamos a corto plazo ;
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y sus familiares derechohabientes ;
- XVIII. Servicios turísticos ;
- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación ;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- XX. Servicios funerarios ; y
XXI. Sistema de ahorro para el retiro.

Artículo 4.- La administración de los seguros , prestaciones y servicios de que trata el artículo anterior, así como la del Fondo de la Vivienda, estarán a cargo de los organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la Ciudad de México.

Para el cumplimiento de sus fines el Instituto contará con delegaciones, las cuales, como unidades desconcentradas, estarán jerárquicamente subordinadas a la administración central y tendrán las facultades específicas para resolver sobre la materia y la competencia territorial que se determine en su caso."

En el caso del IMSS.

LEY DEL SEGURO SOCIAL.

"Artículo 1. La presente Ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece, sus disposiciones son de orden público y de interés social.

Artículo 2. La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizado por el Estado.

Artículo 3 La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia.

Artículo 4. El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

Artículo 5. La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.

Artículo 6. El Seguro Social comprende

1. El régimen obligatorio, y

II. El régimen voluntario.

Artículo 7. El Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por esta Ley y sus reglamentos.

Artículo 8. Los derechohabientes para recibir o, en su caso, seguir disfrutando de las prestaciones que esta Ley otorga, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la misma y en sus reglamentos. Para tal efecto el Instituto expedirá a todos los derechohabientes, un documento de identificación a fin de que puedan ejercitar los derechos que la Ley les confiere, según el caso.

Artículo 9. Las disposiciones fiscales de esta Ley que establecen cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas las normas que se refieran a sujeto, objeto, base de cotización y tasa.

Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez y vida;
- IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
- V. Guarderías y prestaciones sociales.

Artículo 12. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

- I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones;
- II. Los socios de sociedades cooperativas, y
- III. Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley y los reglamentos correspondientes.

Artículo 13. Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

- I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;
- II. Los trabajadores domésticos;
- III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y
 V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federalivas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo.

Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal.

Artículo 14. En los convenios a que se refiere el artículo anterior se establecerá:

- I. La fecha de inicio de la prestación de los servicios y los sujetos de aseguramiento que comprende;
- II. La vigencia;
- III. Las prestaciones que se otorgarán;
- IV. Las cuotas a cargo de los asegurados y demás sujetos obligados;
- V. La contribución a cargo del Gobierno Federal, cuando en su caso proceda;
- VI. Los procedimientos de inscripción y los de cobro de las cuotas, y
- VII. Las demás modalidades que se requieran conforme a esta Ley y sus reglamentos.

Artículo 15. Los patrones están obligados a:

- I. Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores de cinco días hábiles;
- II. Llevar registros, tales como nóminas y listas de raya en las que se asiente invariablemente el número de días trabajados y los salarios percibidos por sus trabajadores, además de otros datos que exijan la presente Ley y sus reglamentos. Es obligatorio conservar estos registros durante los cinco años siguientes al de su fecha;
- III. Determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar su importe al Instituto;
- IV. Proporcionar al Instituto los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo establecidas por esta Ley y los reglamentos que correspondan;
- V. Permitir las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto, las que se sujetarán a lo establecido por esta Ley, el Código y los reglamentos respectivos;
- VI. Tratándose de patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción, deberán expedir y entregar a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario percibido, semanal o quincenalmente, conforme a los períodos de pago establecidos, las cuales, en su caso, podrán ser exhibidas por los trabajadores para acreditar sus derechos.

Asimismo, deberán cubrir las cuotas obrero patronales, aun en el caso de que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar.

por incumplimiento del patrón a las obligaciones previstas en las fracciones anteriores, en este último caso, su monto se destinará a la Reserva General Financiera y Actuarial a que se refiere el artículo 280, fracción IV, de esta Ley, sin perjuicio de que a aquellos trabajadores que acrediten sus derechos, se les otorguen las prestaciones diferidas que les correspondan;

VII. Cumplir con las obligaciones que les impone el capítulo sexto del Título II de esta Ley, en relación con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

VIII. Cumplir con las demás disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, y

IX. Expedir y entregar, tratándose de trabajadores eventuales de la ciudad o del campo, constancia de los días laborados de acuerdo a lo que establezcan los reglamentos respectivos.

Las disposiciones contenidas en las fracciones I, II, III y VI no son aplicables en los casos de construcción, ampliación o reparación de inmuebles, cuando los trabajos se realicen en forma personal por el propietario, o bien, obras realizadas por cooperación comunitaria, debiéndose comprobar el hecho, en los términos del reglamento respectivo.

La información a que se refieren las fracciones I, II, III y IV, deberá proporcionarse al Instituto en documento impreso, o en medios magnéticos, digitales, electrónicos, ópticos, magneto ópticos o de cualquier otra naturaleza, conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos."

Como podemos apreciar, cada uno de los organismos fiscales autónomos en su carácter de sujetos activos, respecto de las aportaciones de seguridad social, se encuentran obligados a satisfacer necesidades cuando éstas derivan de una relación de subordinación entre obrero y patrón, incluso entre el Estado como patrón y sus empleados, de las cuales se obvia la naturaleza de su cobro. En este renglón, los organismos fiscales autónomos son muy eficientes en su labor de recaudación; tan es así, que cuando se le paga a un trabajador asalariado, en su nómina se establece la cantidad retenida por concepto de la aportación de seguridad social. Empero, lo curioso es lo sucedido el pasado 7 de mayo de 2002, cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo determinó que el IMSS adeudaba \$ 3 mil millones de pesos al Gobierno del Distrito Federal, causado por el 2% del impuesto sobre nómina. Esta situación parece alarmante cuando se trata de un organismo fiscal autónomo que puntualmente recauda y percibe ingresos. De modo que aun siendo veraces al recaudar (los organismos fiscales autónomos), la duda sobre su funcionamiento y la responsabilidad de sus directores, hace que sean objeto de críticas por los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

medios y los propios usuarios; agregándose con esto un factor más de índole negativo para el sistema recaudatorio porque el uso inadecuado de los recursos que se obtienen de la sociedad desalienta indudablemente la participación de la misma en la tarea de recaudar más para ofrecer más y mejores servicios.

4.2. LA SHCP Y EL SAT EN LA ACTUALIDAD.

De acuerdo al subtítulo que corresponde desarrollar en este momento, consideramos que hablar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Servicio de Administración Tributaria, es necesario debido al papel que desempeñan en el sistema fiscal mexicano. La condición actual de dichas dependencias en este caso nos permitirá poner de manifiesto que son partícipes en las tareas de un sistema tributario poco efectivo. En ambos casos, tratando de ser escuetos, propondremos brevemente abordar parte de su estructura y de sus funciones.

ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, ESTRUCTURA ORGÁNICA Y OBJETIVOS. ATRIBUCIONES DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

La ley del Servicio de Administración Tributaria en su artículo 7, dispone las siguientes atribuciones a dicho órgano desconcentrado :

"ARTICULO 7o. El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

I.- Recaudar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y sus accesorios de acuerdo a la legislación aplicable;

II.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección, así como la Policía Fiscal de la Federación y representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

III.- Determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, aprovechamientos federales y sus accesorios cuando, conforme a los tratados internacionales de los que México sea parte, estas atribuciones deban ser ejercidas por las autoridades fiscales y aduaneras del orden federal;

IV.- Ejercer aquellas que, en materia de coordinación fiscal, correspondan a la Administración Tributaria;

V.- Solicitar y proporcionar a otras instancias e Instituciones Públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera;

VI.- Vigilar y asegurar el debido cumplimiento de las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, ejercer las facultades de comprobación previstas en dichas disposiciones;

VII.- Participar en la negociación de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en las materias fiscal y aduanera, así como celebrar acuerdos interinstitucionales en el ámbito de su competencia;

VIII.- Proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México sea parte, para lo cual, en ejercicio de sus facultades de vigilancia, podrá recabar respecto de los contribuyentes información y documentación que sea objeto de la solicitud;

IX.- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en las materias fiscal y aduanera;

X.- Localizar y listar a los contribuyentes con el objeto de ampliar y mantener actualizado el registro respectivo;

XI.- Emitir las disposiciones de carácter general necesarias para el ejercicio eficaz de sus facultades, así como para la aplicación de las leyes, tratados y disposiciones que con base en ellos se expidan, y las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su Reglamento Interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTRUCTURA ORGÁNICA Y OBJETIVOS.

Mientras que su estructura orgánica básica queda de la siguiente forma :

Presidencia

Objetivo: Realizar la actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos federales y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público; asimismo, asegurar la aplicación correcta, eficaz, equitativa y oportuna de la legislación fiscal y aduanera, y promover la eficiencia en la administración tributaria y el cumplimiento voluntario por parte del contribuyente de las obligaciones derivadas de esa legislación.

1.4 Administración General de Grandes Contribuyentes

Objetivo: Realizar, respecto de los sujetos y materias de su competencia, las funciones inherentes a la Administración Tributaria, tales como el establecimiento de la política, los programas y los criterios de interpretación y la normatividad sobre la aplicación de las disposiciones fiscales, la resolución de consultas que formulen los interesados sobre la aplicación de las mismas, así como las solicitudes respecto a las autorizaciones previstas en dichas disposiciones; autorizar el pago diferido o en parcialidades de los créditos fiscales, incluyendo los correspondientes a aprovechamientos, conforme a las disposiciones legales aplicables, verificar el saldo a favor a compensar, determinar y cobrar las cantidades compensadas debidamente, y en su caso, imponer las multas correspondientes y efectuar la compensación de oficio de cantidades a favor de devolución de cantidades pagadas indebidamente al fisco o cuando legalmente así proceda; verificaciones de origen y los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales para comprobar el cumplimiento de

las obligaciones fiscales de los contribuyentes responsables solidarios y demás obligados.

1.4.1 Administraciones Locales de Grandes Contribuyentes

Objetivo: Realizar, en los términos establecidos por las políticas y programas emitidos por la Administración General de Grandes Contribuyentes y respecto de los sujetos y materias de su competencia, las funciones inherentes a la administración tributaria, tales como la resolución de consultas que formulen los interesados sobre la aplicación de las mismas, así como las solicitudes respecto a las autorizaciones previas en dichas disposiciones; autorizar el pago diferido o en parcialidades de los créditos fiscales, incluyendo los correspondientes a aprovechamientos, conforme a las disposiciones legales aplicables, verificar el saldo a favor a compensar; determinar y cobrar las cantidades compensadas indebidamente y, en su caso, imponer las multas correspondientes y efectuar la compensación de oficio de cantidades a favor de los contribuyentes; tramitar y resolver las solicitudes presentadas por los contribuyentes de devolución de cantidades pagadas indebidamente al fisco o cuando legalmente así proceda; ordenar y practicar visitas domiciliarias, auditorías, inspecciones, actos de vigilancia, y de los demás actos que establezcan las disposiciones fiscales de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados.

1.5 Administración General de Recaudación

Objetivo: Establecer la política y los programas en materia de recaudación que deben seguir las áreas de su adscripción, con el propósito de promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, asegurando así el interés fiscal de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.5.1 Administraciones Locales de Recaudación

Objetivo: Ejecutar los programas establecidos por la Administración General de Recaudación, así como promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales como instrumento clave para lograr el incremento de la recaudación, así como integrar en su totalidad la cuenta única de los contribuyentes de su circunscripción, reducir el número de contribuyentes omisos y hacer efectivos los créditos a favor del Fisco Federal derivados de adeudos a su cargo y facilitar al contribuyente los trámites.

1.6 Administración General de Auditoría Fiscal Federal

Objetivo: Incrementar la recaudación secundaria, modernizando y eficientando la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias, conforme lo está requiriendo el país, fomentando con ello la recaudación primaria.

1.6.1 Administraciones Locales de Auditoría Fiscal

Objetivo: Instrumentar y operar las acciones de fiscalización señaladas en los planes y programas de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal y por la Administración Estatal de Auditoría Fiscal para su jurisdicción, a fin de asegurar el interés del fisco y vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes.

1.7 Administración General Jurídica de Ingresos

Objetivo: Asistir a los contribuyentes en el cumplimiento voluntario, correcto y oportuno de sus obligaciones fiscales, mediante la interpretación y aplicación de la ley, propiciando con ello la debida seguridad jurídica y el aumento en la recaudación, así como la adecuada defensa de los intereses del fisco.

1.7.1 Administraciones Locales Jurídicas de Ingresos

Objetivo: Aplicar las políticas, programas, procedimientos y métodos establecidos por la Administración General Jurídica de Ingresos, así como representar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Servicio de Administración Tributaria ante los distintos Tribunales que lo requieran, procurando dar certidumbre jurídica y asistencia a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

1.10 Administración General de Coordinación y Evaluación Tributaria

Objetivo: Asegurar la adecuada coordinación y vinculación de la planeación, evaluación y control de la operación en materia de Recaudación, Fiscalización, Jurídica de Ingresos, Aduanera y de Recursos, en las Administraciones Estatales del Servicio de Administración Tributaria, mediante el establecimiento de mecanismos de control, seguimiento y supervisión a fin de vigilar el cumplimiento de los objetivos y metas autorizadas.

1.11 Administraciones Estatales y Metropolitanas

Objetivo: Supervisar, coordinar y evaluar las diversas actividades que contribuyan al fortalecimiento de la operación y la eficacia de la Administración Tributaria Nacional, en colaboración con las autoridades y los tres niveles de gobierno, con la finalidad de incrementar la captación de recursos financieros al erario público federal, apoyando la operación de las áreas sustantivas del servicio.

El pasado 22 de marzo del 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, el cual es expedido por el Ejecutivo Federal;

En la expedición de dicho Reglamento Interior, se dispuso la creación de nuevas unidades administrativas adscritas al Servicio de Administración Tributaria, y por este hecho se hace necesaria la determinación de su circunscripción territorial. Se señala el nombre, sede y circunscripción territorial de las unidades administrativas del Servicio de Administración Tributaria, (y se publica en el diario oficial de la federación el 31 de agosto de 2001, mediante un acuerdo.)

Así, las Administraciones Generales de Asistencia al Contribuyente, Recaudación, Auditoría Fiscal Federal y Jurídica, tendrán su sede en la Ciudad de México, Distrito Federal y ejercerán sus facultades en todo el territorio nacional.

En la sucinta explicación vertida anteriormente, apreciamos que contar con una dependencia como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), es tratar de responder en primer lugar a la exigencia de controlar adecuadamente las fuentes de ingresos económicos del Estado y en segundo lugar a facilitar la captación de los recursos a nivel nacional. Las facultades de la Secretaría de Hacienda y la delegación de funciones en última instancia al SAT deber servir para agilizar y coordinar la relación Fisco-Contribuyente.

La inquietud que la sociedad muestra en el tema de Hacienda, ha originado de forma natural una interrogante ¿son realmente eficientes la SHCP y el SAT en el desempeño de sus funciones?. La respuesta a esta pregunta nos ubica en un contexto en el que sus antecedentes y estructura vigente inciden para obviar que actualmente no es eficiente, es una respuesta que se deduce de los resultados obtenidos en el primer trimestre del año 2002 y el periódico la Jornada publicó con fecha de 7 de mayo del año en curso, dice:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*Cifras correspondientes a enero-marzo; superan la recaudación obtenida.

Los recursos fiscales incobrables y en litigio sumaron \$200 mil 385 millones: Hacienda.

De 9 mil 620 juicios realizados durante el mismo periodo, el SAT perdió 6 mil 138.

El monto de los recursos fiscales incobrables y los que dependen de una resolución o sentencia judicial para su cobranza ascendió a 200 mil 385 millones de pesos al término del primer trimestre de éste año, cantidad que supera en más de 12 mil millones a la recaudación tributaria obtenida por la Federación en el primer trimestre de éste año, informó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...

En materia de litigios tampoco parece irle muy bien a Hacienda. De 9 mil 620 juicios realizados de enero a marzo de 2002, el Sistema de Administración Tributaria (SAT) perdió 6 mil 138 y ganó en 3 mil 482 de los casos dirimidos ante la autoridad judicial correspondiente. Esto es, de cada tres juicios, el SAT perdió dos...

Clasificados como "créditos fiscales", los recursos reclamados por el fisco que no han ingresado a la hacienda pública Federal ascienden en conjunto a 265 mil 258.7 millones de pesos, de los cuales tres cuartas partes-75.5 por ciento- corresponden a los casos "controvertidos" e "incobrables". El otro 24.5 por ciento, Hacienda los subdivide de la siguiente manera: "créditos sujetos a pagos en parcialidades", 4 mil 74.4 millones de pesos; " en trámite de notificación y cobro", 14 mil 117.4 millones; "sujetos a procedimientos administrativos de ejecución", 17 mil 21.5 millones. Y el monto de los "créditos en comprobación o traslado" -aquellos reportados por los contribuyentes como ya cubiertos, pero que se encuentran sujetos a comprobación y validación de pago por la administración tributaria-...⁵⁵

Hay que sumarle a la cantidad de recursos que se pierden vía litigiosa que un mes antes, en abril 28 en el mismo periódico se publicó que BBVA Bancomer adeudaba al fisco \$22 mil 108.5 millones, por impuestos diferidos según revelaba la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Es más que evidente la ineficiencia de la SHCP y del SAT dadas las circunstancias presentadas en las noticias aducidas, pero lo más grave es que los recursos que se dejan de percibir anualmente solventarían los gastos del Estado en la culminación de proyectos dirigidos a la población que vive en

⁵⁵ LA JORNADA. Economía. Juan Antonio Zúñiga M. pág. 20. Martes 20 de mayo de 2002.

condiciones poco óptimas (zonas marginadas), o áreas estratégicas de producción que sean de utilidad para apuntalar la economía en un marco de solidez y certeza.

4.3. PRINCIPIOS DE RECAUDACIÓN TRIBUTARIA.

Uno de los temas que sin lugar a dudas guarda una estrecha relación con este capítulo cuarto, es lo relativo a la recaudación y que no podía quedar exento de análisis, es el de los principios de recaudación que se deben de tomar en consideración por el legislador al establecer o eliminar figuras jurídicas en el sistema fiscal sobre todo para la creación de nuevos impuestos. Los principios de recaudación tributaria que anotaremos son sólo algunos de los que la doctrina jurídica nos propone, desde luego con la aseveración de que previamente examinamos los elementos que más coadyuvarían en esta búsqueda constante por mejorar el sistema fiscal no sólo en lo recaudatorio, sino también en lo impositivo.

Una premisa insoslayable que enfrenta el sistema fiscal es la de cómo encontrar el medio idóneo para que exista una eficiente recaudación además de una auténtica igualdad y seguridad jurídica en relación a las cargas tributarias de los contribuyentes. Frente a tal paradoja; la legalidad, la proporcionalidad y equidad, la certeza y la comodidad, son componentes que al integrarse adecuadamente en la elaboración del sistema jurídico tributario, seguramente han de generar ordenamientos que den solución a muchos de los problemas que actualmente enfrentamos; tal y como sucede con la ausencia de una simplificación administrativa que tanto hace falta, o que realmente los contribuyentes aporten al Estado en la medida de su capacidad económica, etc., pero estos son algunos ejemplos de los que adolece el sistema fiscal con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el que el gobierno pretende alcanzar el desarrollo de México en un sexenio iniciado en el 2001.

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE LEGALIDAD. Este principio obedece a que todas las funciones, actos u operaciones que tiene encomendadas el Estado, deben estar debidamente fundadas y motivadas para brindarle al contribuyente la seguridad jurídica que requiere para cumplir con sus obligaciones tributarias. Así, el Estado está en condiciones también para emitir resoluciones o acuerdos con los que determine que el contribuyente ha incumplido total o parcialmente con su carga fiscal.

El artículo 16 constitucional dice:

Párrafo I: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Se entiende por fundamentar en términos del artículo anterior a que aquellos actos o procedimientos para hacer efectivas las obligaciones fiscales, deben constar por escrito que contenga específicamente las normas jurídicas que permiten a la autoridad actuar en un determinado sentido. Y se entiende por motivar, a la exposición de las razones y circunstancias por las que se ha originado la determinación de la autoridad.

En resumidas cuentas, las autoridades fiscales sólo pueden hacer lo que las leyes les permiten, observando su exacta aplicación, y sin olvidar que la legalidad es una garantía para el contribuyente y en caso de omitirla, se puede inconformar el afectado. En esas condiciones, el principio de legalidad se dispone también en los artículos 14 y 31 fracción IV, de la Constitución.

El primero ordena:

"Que nadie puede ser privado de la vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino es mediante juicio seguido ante tribunal previamente establecido..."

Y el segundo:

"Son obligaciones de los mexicanos:

Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal...de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

El cumplimiento cabal del principio de seguridad jurídica y de legalidad es elemental en la creación de un nuevo sistema de recaudación porque ofrece al contribuyente la tranquilidad de saber que las autoridades no pueden actuar en exceso al exigir el cumplimiento de las obligaciones fiscales, y por otro lado, porque el Estado se beneficiaría al recaudar más dejando de perder en litigios muchos ingresos que son de gran utilidad para cumplir su función pública. (ver en el tema de La SHCP en la actualidad la gran cantidad de recursos que pierde el fisco en asuntos litigiosos).

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. "Se trata de un aspecto central y fundamental para el ejercicio de la potestad tributaria del Estado y para la determinación de la obligación contributiva, contenida en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política Federal, en donde es visible la obligación de los mexicanos para contribuir al gasto público de una manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes a favor de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios"⁵⁶

La proporcionalidad significa que cada persona económicamente activa (que es susceptible de producir riqueza y por lo tanto percibe un ingreso), tribute de acuerdo a su capacidad económica, es decir, que aporte al Estado una parte de

⁵⁶ Op. Cit. NARCISO SANCHEZ GOMEZ p. 146.

sus ingresos para que éste pueda cumplir con la función pública que la misma sociedad le "impone" y requiere, siempre y cuando esa contribución no implique el que los contribuyentes dejen de satisfacer necesidades personales (vgr. vivienda, vestido, alimentación, transporte, herramientas de trabajo, etc.).

El término equidad significa: "... que el impacto del gravamen sea el mismo para todas las personas físicas o morales que estén colocadas en la misma circunstancia contributiva, esto es, que si se realizan iguales actos, tiene similares bienes o riqueza, deben ser tratados en igualdad de condiciones, en cuanto al deber de aportar una parte de su capital para cubrir el gasto público, y que esa equidad sea general, uniforme, justa y apegada a la legalidad, tratando igual a los iguales y desigual a los desiguales, desde el punto de vista económico."⁵⁷

La proporcionalidad y equidad son conceptos que van de la mano ; su intervención es sustancial en las disposiciones fiscales pues sirven para reforzar parte de la credibilidad y aceptación que reclaman los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones fiscales.

Hay que enfatizar, que tanto la proporcionalidad y equidad no son sinónimos pero que el alcance y objetividad de cada uno están encaminados a un propósito común, lograr que exista Justicia Tributaria y el contribuyente tenga la certeza de que el Estado ha evaluado todas las circunstancias relativas a la capacidad tributaria de los agentes económicos, exigiéndoles el cumplimiento de ciertas obligaciones en un clima de igualdad.

PRINCIPIO DE CERTIDUMBRE O CERTEZA. La importancia de este principio radica en que, para hacer del sistema recaudatorio un sistema exitoso, hay que señalarle al contribuyente, las cuotas impositivas, fechas de pago, obligaciones a satisfacer, etc., Es decir, debe estar informado de lo que le

⁵⁷ Ibidem. páq. 147

corresponde hacer y en qué momento específico, para que no tenga duda de cómo tributar.

Los aspectos que básicamente debe conocer el contribuyente de conformidad con este principio son:

a) Sujeto Pasivo. Para cumplir este principio, la ley debe identificar con toda precisión a la persona, física o moral, destinataria o causante de cada tributo.

b) Objeto. Asimismo, es deber de la Ley Hacendaria definir con la mayor exactitud posible en todos los casos, cuál es la correspondiente hipótesis normativa o hecho generador del tributo o contribución.

c) Tasa, cuota o tarifa. Resulta verdaderamente imperioso el que la norma jurídica tributaria especifique claramente, ya sea en forma numérica o porcentual, la unidad aritmética o la fórmula matemática que deba utilizarse para efectuar el cálculo y la determinación de cada tributo.

d) Base gravable. La Ley también debe señalar de manera precisa y objetiva cuál es la porción del ingreso, rendimiento o utilidad gravable a la que deberá aplicarse la tasa, cuota o tarifa para fijar en cantidad líquida el monto de la prestación fiscal a satisfacer.

e) Fecha de pago. Desde luego como garantía de elemental seguridad, es necesario que la norma fiscal señale los plazos y fechas en las que los sujetos pasivos están obligados a enterar los tributos que hayan causado, ya que dentro de un correcto régimen jurídico, los mismos deben cubrirse en fechas predeterminadas a fin de que los causantes puedan planear y soportar razonablemente los correspondientes impactos patrimoniales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

f) Sanciones aplicables. El poder sancionador del fisco que normalmente se expresa a través de la imposición de multas y del cobro de recargos y gastos de ejecución, deben encontrarse perfectamente regulados por la legislación aplicable, no sólo en lo tocante al derecho del Estado para imponer tales penalidades, sino fundamentalmente en lo relativo a la tipificación de cada infracción sancionable, al señalamiento de los montos mínimos y máximos de las multas, recargos y gastos de ejecución y al establecimiento de un conjunto de reglas que limiten el ejercicio de esa facultad punitiva al previo cumplimiento de determinadas condiciones y requisitos.

Por otro lado, además de los elementos que se enumeraron en la cita que antecede, consideramos que se puede agregar el de ubicación de las oficinas recaudadoras, en donde cada circunscripción se encargue de orientar a los contribuyentes del lugar al que deben acudir para tributar.

La observancia del principio de certeza permite que el contribuyente se acerque más al fisco, debido a que tendría el conocimiento pleno de que al tributar no puede ser afectado discrecionalmente por las autoridades hacendarías, y mucho menos ser afectado en su patrimonio, tal y como apuntamos en la cita anterior.

Con el principio de certeza se pretende esclarecer también el contenido de las disposiciones fiscales, asunto que parece obsoleto en la práctica. Los legisladores no ha podido comunicarse con los contribuyentes, no han encontrado los medios para hacer comprensible en contenido de los ordenamientos que anualmente elaboran; tan es así que a partir de la mal llamada Reforma Fiscal aprobada para el 2002, ya son cinco las resoluciones misceláneas fiscales emitidas para aclarar lo que no se entiende o se entiende mal por la sociedad. El problema pareciera ser que a las autoridades fiscales se les olvida aplicar adecuadamente el contenido del artículo 33, fracción I, del Código Fiscal de la Federación que establece:

"Las autoridades fiscales para el mejor cumplimiento de sus facultades, estarán a lo siguiente:

- Darán asistencia gratuita a los contribuyentes y para ello procurarán:
- a) **Explicar** las disposiciones fiscales **utilizando** en lo posible **un lenguaje llano alejado de tecnicismos** y en los casos en que sean de naturaleza compleja, elaborar y distribuir folletos a los contribuyentes.
 - b) Mantener oficinas en diversos lugares del territorio nacional que se ocuparán de orientar y auxiliar a los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones.
 - c) Elaborar los formularios de declaración en forma que puedan ser llenados fácilmente por los contribuyentes y distribuirlos con oportunidad, e informar de las fechas y lugares de presentación de los que se consideren de mayor importancia.
 - d) Señalar en forma precisa en los requerimientos mediante los cuales se exija a los contribuyentes la presentación de declaraciones, avisos y demás documentos a que estén obligados, cuál es el documento cuya presentación se exige..."

El principio de certeza se debe aplicar con seriedad y responsabilidad, al amparo de lo establecido en el artículo 33, fracción I, del C.F.F, y hacer del principio de certidumbre una realidad en la práctica jurídica.

PRINCIPIO DE COMODIDAD. Se refiere a los plazos o fechas que deben establecerse en los distintos ordenamientos fiscales para que los causantes realicen el pago de sus contribuciones.

Como bien apunta el maestro Margain Manalou, si el legislador tomará más en cuenta este principio, obtendría un mejor resultado en la recaudación evitando el incumplimiento de las obligaciones tributarias.

La comodidad para que los causantes enteren a la autoridad sus créditos fiscales también debe abordar lo concerniente a los lugares donde éstos se deban pagar, así como los procedimientos a seguir para cumplir con puntualidad. Dentro del sistema actual de tributación, uno de los principales problemas es el de la forma de pago ya que aún no se ha diseñado un procedimiento sencillo que en combinación con la tecnología que ofrece el siglo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XXI ofrezca al contribuyente los medios suficientes para hacer sus declaraciones. Por ejemplo, todavía es necesario acudir con técnicos de la contabilidad o contadores proplamente, para suspender actividades a través del llenado de formatos que contienen muchos datos que no se usan en su totalidad, pero que si el contribuyente los llena por sí mismo corre el riesgo de que anote donde no debe y por lo tanto sean incorrectos. (de hecho, este problema es una causa por la que no se cuenta con un padrón de contribuyentes bien actualizado en el que se tenga plena convicción de cuantos causantes son económicamente activos y tengan alguna obligación hacia el fisco, y cuantos de los dados de alta ya, no generan ingresos gravables o no laboran bajo un determinado régimen y si en otro).

En esta parte del capítulo IV, reservada a los principios de recaudación tributaria, hemos tratado de explicar los más trascendentales en función de las consecuencias que se ha venido presentado en el sistema recaudatorio por la falta de observancia de ellos en la creación y aplicación de leyes.

Quienes estamos a cargo del desarrollo de esta tesis profesional hemos analizado la importancia que tiene considerar algunos de los efectos que se derivan de la creación y aplicación de ordenamientos fiscales, mismos que requieren una exacta aplicación de los principios de recaudación tributaria previamente estudiados ; dichos efectos son: los **efectos psicológicos** ya que con frecuencia los contribuyentes sienten que son víctimas del Estado, y que se les roba cuando pagan sus contribuciones; **efectos políticos** que se muestran a diario en la prensa, la radio y hasta en manifestaciones de protesta contra el gobierno en cualquiera de sus niveles ; la reacción en este sentido normalmente es por el cobro que se considera demasiado elevado; **efectos económicos**, para prever en la medida de lo posible los resultados obtenidos de la creación y aplicación de contribuciones en la capacidad económica de los contribuyentes, así como para el fisco estimar las cantidades de ingresos que puede percibir por los conceptos comentados en el capítulo II en el tema de la Ley de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ingresos; **efectos jurídicos** que surgen cuando no se cumple con las obligaciones fiscales contenidas en las leyes respectivas tal y como es el caso de la elusión o la evasión que en los últimos años se han ido agravando.

Los contribuyentes han encontrado múltiples formas de incumplir sus obligaciones con el fisco; hay ocasiones que se valen de lagunas o errores en la ley como sucede en la elusión y en otras, se sustraen del pago de contribuciones ilegalmente mediante el invento de gastos para reducir el monto de los impuestos, incluso se puede llegar a manejar la información contable de manera que el fisco no pueda hacer exigible algún crédito.

Es así, que previo análisis de los principios de recaudación tributaria y de los posibles efectos que recaen sobre la sociedad al aplicarlos inadecuadamente por los legisladores en la elaboración de las leyes fiscales, dejan abierta la posibilidad para que las autoridades recaudadoras ejecuten deficientemente las leyes fiscales y es por ello que el Estado pierde una fuerte cantidad de recursos fiscales por la vía litigiosa como consecuencia de un sistema fiscal inadecuado y sentado sobre bases frágiles.

V. EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO. UNA PROPUESTA BÁSICA DENTRO DE LA REFORMA FISCAL.

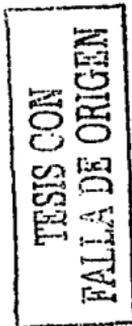
5.1 INTRODUCCIÓN.

La historia de las naciones está dominada por la tendencia natural de la centralización. En los países en que funciona una distribución territorial del poder político -llámense o no Estados Federales- no se ha dado nunca, contra lo que a veces suele creerse, una separación nítida de competencias entre el estado central y las organizaciones políticas territoriales integradas en él.

En este apartado mencionaremos un panorama general de la temática del federalismo fiscal, y fundamentalmente buscaremos la identificación de problemas municipales, para de esta manera intentar exponer alguna posible propuesta que tienda a consolidar un municipio fuerte y sólido.

En el debate sobre las perspectivas del Municipio en México sobresale un aspecto trascendental. Si bien, se analiza la posibilidad de que exista una nueva regulación jurídica para el Municipio, un reclamo por parte de los ayuntamientos es notorio: autonomía hacendaría. Esta se traduce en la obtención de facultades tributarias para así obtener nuevas fuentes de ingresos para poder desarrollar proyectos de índole económica y política.

En este orden de ideas, se debe subrayar una de las Conclusiones de la Mesa VIII (Federalismo y regionalismo), del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, que se llevó a cabo del 12 al 15 de febrero de 2002: "Fortalecer la autonomía financiera de los estados o provincias y municipios"⁵⁸



⁵⁸ Edición en prensa. Consultar la versión electrónica en www.juridicas.unam.mx/

Es así que el establecimiento del federalismo fiscal resulta un imperativo en el nuevo diseño constitucional del Municipio. Más aún, en el debate contemporáneo de los entes subestatales, se analiza las posibles alternativas para una auténtica autonomía. Así por ejemplo, en el Progetto Italia federale 2002 (Federalismo e Comuni) a cargo de Francesco Paolo Forti, se establece que los entes estatales son libres de administrar sus competencias, y de la misma manera de asignarlas a los Municipios o administrárselas de forma coordinada.⁵⁹

En España, el federalismo fiscal es uno de los grandes temas de la agenda federal española. Así, expresa Pasqual Maragall que "El federalismo fiscal no es auténtico federalismo si no comporta un cierto margen de libertad en el establecimiento de los tipos impositivos, cosa que puede aligerar además los problemas derivados de la mayor demanda de servicios de la población a medida que aumenta la renta y que de paso garantiza la auténtica corresponsabilidad fiscal de las autonomías, hoy ausente o muy insuficiente".⁶⁰

Por otra parte, la discusión federalista debe incluir a las voces de las diferentes entidades federativas y Municipios. Para la elaboración de una auténtica propuesta federal, las propuestas también deben partir de las periferias, no únicamente desde el centro. En los últimos años, se han realizado un buen número de foros, donde han participado actores fundamentales en el diseño del nuevo federalismo estatal: legisladores, presidentes municipales, académicos, organizaciones no gubernamentales, empresarios, etc. De tal suerte, que de dichas propuestas surjan los diseños que podrán plasmarse en

⁵⁹ Esto debido a que "nella costituzione federale sono elencate unicamente le competenze federali mentre quelle non elencate sono implicitamente assegnate agli Stati federati", Progetto Italia Federale (Federalismo e Comuni), a cura di Francesco Paolo Forti

⁶⁰ en la constitución federal son señaladas únicamente las competencias federales, mientras que aquellas no señaladas están implícitamente asignadas a los Estados Federados"

⁶¹ Conferencia de Pascual Maragall al Club Siglo XXI. El nuevo federalismo en España y Europa: la propuesta catalana para Europa (8/2/01)

norma escrita, y de esta manera crear vasos comunicantes entre la norma y la realidad.

Así bien, la autonomía es una de las grandes aspiraciones de las Entidades Federativas y los Municipios; también es cierto que hay ciertas experiencias que han mostrado que una autonomía financiera no conlleva un desarrollo automático. En efecto, Sicilia, una de las regiones italianas, posee autonomía financiera, pero no es una región con un alto desarrollo económico y político.

Además, en el contexto de un estado con entes subestatales autónomos se requiere valorar el impacto de dichas modificaciones en la Administración Pública tradicional. Es decir, el cambio de un Estado Federal teórico, a un Estado Federal real, conlleva la necesidad de plantear los cambios en la estructura general de la Administración Pública.⁶¹

También es necesario destacar lo que Gian Cesare Romagnoli define como "Inercia legislativa"⁶², en materia de federalismo fiscal; la evolución de los Municipios y provincias han propiciado ciertas necesidades políticas y económicas, que necesariamente deben ser cubiertas y actualizadas por el sistema legal. Nuestros legisladores han actuado de acuerdo a la inercia política y no han actualizado, de la manera necesaria, nuestro sistema legal en materia de Entidades Federativas y Municipios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁶¹ Sin embargo, es necesario considerar que "si protrebbe argomentare la necessita de una ancor maggiore autonomia sul versante finanziario, ma esiste sempre e comunque un limite", MATRAIA, Cristian, "Ifederalismo fiscale: il caso italiano", en Azienda Pubblica, Revista bimestrale, marzo-giugno, 2000, p 215.

⁶² "se podría argumentar de una todavía mayor autonomía sobre la cuestión financiera, pero existe siempre y de todos modos un límite".

5.2 LA EVOLUCIÓN DEL FEDERALISMO MEXICANO.

En el debate sobre el federalismo fiscal y sus implicaciones económicas y jurídicas, en reiteradas ocasiones son obvios algunos matices histórico-constitucionales. Por ello, consideramos pertinente elaborar una breve exposición del sistema impositivo mexicano.

A.- ÉPOCA PRECOLONIAL.

Los pueblos que se encontraban bajo el yugo de los aztecas estaban obligados a pagar tributos en especie o mercancías; según se tratara de agricultores, comerciantes o artesanos. El monto total se fijaba por pueblos dividiéndose entre barrios y éstos, a su vez, entre individuos.

Había tributos para los propios mexicanos; eran de tres clases: los que pagaban a sus señores naturales, el religioso y el de tiempo de guerra, en aquella época existió la figura del exactor, quienes se encargaban de perseguir a todos los deudores, incluso con la facultad de vender como esclavos a los insolventes.

B.- ÉPOCA COLONIAL Y MÉXICO INDEPENDIENTE.

En la época colonial, los Reyes de España basaron su derecho a cobrar tributos en la Bula Pontificia del 4 de mayo de 1493. La tortuosa evolución del sistema tributario mexicano había comenzado ya, en un principio los tributos fueron administrados por los encomenderos, a mediados del siglo XVI los encargados de tasar las cuotas y recaudar los tributos eran los corregidores.

⁶² ROMAGNOLI, Cesare Gian, *Federalismo Fiscale e del lavoro*, in *IusItalia*, Roma, Luglio-Dicembre, 1994, p. 296.

Fue en 1597, cuando se establece la Contaduría General de Tributos. Al igual que en la época precolombina, el cobro de los tributos se hacía de una manera totalmente coercitiva, al grado de que se consideró como una causa de mortandad.

A finales del siglo XVIII, el contador José Rodríguez Gallardo propuso uniformar todos los procedimientos y que el cobro lo efectuaran los recaudadores reales. Es durante la época Colonial, cuando se establecen los primeros ayuntamientos o cuerpos municipales, desde un punto de vista financiero se trató que fueran autosuficientes, contando con bienes propios.

La problemática fiscal que se presentó en la parte final del siglo XVIII, fue la gran cantidad de gravámenes que en unos lugares se cobraban y en otros no. El número de impuestos ascendía a por lo menos 80, destinado cada uno a satisfacer una necesidad determinada. El 1780, el señor Ramón Posada, fiscal de la Real Hacienda, tuvo una visión considerada como adelantada para su época, ya que manifestó la necesidad de que el sistema impositivo debería responder a principios de justicia, exactitud, solidez, pues solamente de esta manera podrá florecer el comercio, la agricultura y la industria, lo cual permitirá a su vez aumentar las rentas reales. La importancia de tal sistema consistió en que los impuestos debían de manejarse con prudencia y hábilmente, para que fueran un instrumento de apoyo al crecimiento económico y no un obstáculo a las actividades económicas, como sucedió durante toda la Colonia

El gran número de gravámenes fue una de las causas que provocó la toma de armas en 1810 por Hidalgo, y debido a la necesidad de cubrir los gastos de guerra, se eliminaron tributos que pagaban los indios y los aplicados a la fabricación de pólvora. Con esta guerra se incrementaron los gastos y los impuestos más productivos, desde el punto de vista del monto recaudado, disminuyeron. En 1821 Iturbide, como jefe del Ejército Imperial Mexicano de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tres Garantías, abolió todas las modificaciones que durante la guerra de Independencia se hicieron al sistema impositivo.

Cuando se firma la primera Constitución Federal y se crean los estados al lado del gobierno general surge el problema de los recursos para financiarlos, y por lo tanto, el de la división de los ingresos públicos. Con el establecimiento del Estado Federal se complicó aún más la cuestión de las finanzas, pues los gobiernos estatales prácticamente se convirtieron en competidores de las autoridades nacionales para controlar las fuentes de ingresos públicos. La pregunta obligada en aquel momento fue saber quién debía tener el poder para establecer los impuestos y cómo se distribuirían las cargas públicas entre los miembros.

Un rasgo esencial en el gobierno federal ha sido el poder general de imponer, con lo cual contará con recursos para cubrir sus necesidades, las cuales pueden ser ilimitadas y que las administraciones locales sólo deben resolver asuntos de interés local.⁶³

En el contexto histórico quienes se opusieron a que la federación tuviera poderes fiscales ilimitados argumentaban que también los gobiernos de los estados deben contar con los recursos necesarios para cubrir sus necesidades y señalaban que un poder ilimitado de la federación para establecer impuestos podría privar a los estados, como ocurrió en efecto, de los medios para proveer sus propias necesidades colocándolos a merced de la legislatura nacional. Fue preferible la concurrencia de competencias a la subordinación, de esta manera, tanto la federación como los estados tienen poder constitucional ilimitado para imponer los gravámenes necesarios a fin de cubrir sus propias necesidades, lo cual planteó naturalmente la existencia de una coordinación.

⁶³ En Estados Unidos al crearse la federación se consideró que debía dejarse en libertad a la Unión para señalar los impuestos necesarios.

Para evitar la doble imposición cuando había concurrencia de impuestos, uno de los ámbitos gubernamentales debía renunciar a la fuente ya gravada o bien, aprovechar los funcionarios y los reglamentos que se estaban utilizando y aplicar una tasa adicional, con lo que se evitarían costos de captación. Doscientos años después estas cuestiones siguen debatiéndose; la tendencia en todos los estados federales del mundo es que, como se temía, el gobierno general absorbe cada vez mayores funciones, y con ello los gobiernos estatales ha quedado subordinados al poder fiscal de la federación.

El problema económico fundamental es la posibilidad de desplazar la base imponible, la movilidad de las unidades económicas proporciona una vía de escape de la tributación local; de ahí que en muchos casos los intentos de las haciendas estatales de imponer gravámenes producirá ingresos exiguos y seguramente tendrá efectos económicos adversos para la jurisdicción impositiva, por ejemplo: cuando una empresa tiene su fuente de ingreso en diversas zonas geográficas, donde la base gravable se tiene que dividir entre los estados donde se produce, en alguna proporción determinada.

5.2.1 LA CONSTITUCION DE 1824.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la fracción VIII, del artículo 50 de la Constitución de 1824, se facultó al Congreso General para fijar los gastos generales, así como las contribuciones necesarias para cubrirlos. Los estados, de acuerdo con el artículo 161, fracción VII, tienen la obligación de contribuir para consolidar e impulsar las deudas reconocidas por el Congreso General. En el mismo año se expidió la Ley de clasificación de rentas generales y particulares. En ésta se limita en cierta forma la concurrencia de facultades impositivas de la federación y de los estados al señalar algunas fuentes exclusivas para la federación y al establecer que las rentas que no pertenecían a ésta correspondería a los estados. Además, so

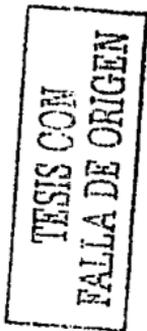
estableció que con los ingresos obtenidos de la recaudación, los estados debían cubrir sus necesidades y proporcionar un excedente para financiar el déficit del gobierno nacional. El monto denominado "contingente" era asignado anualmente por la federación, a la cual debía enviarse cada mes. La cantidad que le correspondía a cada estado se fijaba según la población y su clasificación de acuerdo con su riqueza.

En el primer intento de distribución de gravámenes durante el régimen federal de 1824, los ingresos del gobierno nacional quedaron supeditados en mayor parte al "contingente" que debían pagar los estados, aunque ésta supeditación empezó a limitarse con el decreto que facultaba al gobierno federal para intervenir las oficinas de rentas de los estados que no cubrieran su contingente.

La separación de aspectos administrativos y políticos tuvo sus ventajas, pues se evita el derroche y la duplicación administrativa que genera la superposición de gravámenes. Por otra parte, una vez efectuada la división de fuentes tributarias no es factible la invasión de un ámbito gubernamental a otro, disminuyéndose la posibilidad de una pérdida de autonomía financiera del nivel estatal de gobierno. Así, la separación permite cierta protección de las haciendas estatales ante la tendencia expansiva de los poderes federales.

El sistema de separación, aunque tiene ciertos méritos, no soluciona los problemas fundamentales de las relaciones fiscales. No será practicable si los ingresos que produce son insuficientes para cubrir las necesidades del nivel gubernamental de que se trate porque lo hará dependiente del sistema impositivo total, como sucedió en México desde la adopción del sistema federal en 1824.

Durante todo ese tiempo, el país pasó por una época que en lo político se caracterizó por las sublevaciones y los cuartelazos, y en lo fiscal, por la extrema



pobreza del erario. Tal situación explica la creación de nuevos impuestos en algunos casos y la aplicación de cuotas adicionales en otros.

En 1835 declarado el Congreso como Constituyente, atendió las peticiones de algunos ayuntamientos de que se adoptara una forma de Estado más adecuada a las necesidades, exigencias y costumbres, y que mejor garantizara la independencia, paz interior y religión que profesaba el pueblo; se acordó el cambio de la forma federal a un sistema unitario o central en el que, si bien subsistían los gobernadores de los estados, desaparecían las legislaturas, designándose en su lugar a las juntas departamentales. En lo fiscal se estableció que los gobernadores se entenderían directamente con el supremo gobierno por conducto del secretario del Despacho de Hacienda y se le prohibió enajenar bienes, imponer contribuciones, efectuar contratos o gastos extraordinarios sin la previa aprobación del supremo gobierno, el cual tomó el control de todos los ingresos que antiguamente pertenecían a los estados. La legislación vigente en 1836 daba a las juntas departamentales la iniciativa de las leyes relativas a impuestos, las cuales debían ajustarse a los términos de la ley constitucional.

Con el cambio constante de formas de gobierno y bajo el comportamiento político del momento, se tomó como uno de los medios más eficaces el desacreditamiento de todas las contribuciones existentes, debilitando así, la credibilidad de un sistema y otro.

En 1846 a raíz de que se restaura la República Federal, conforme a las bases de la Constitución de 1824, se eliminaron las asambleas departamentales y los gobernadores de los departamentos pasaron de nueva cuenta a serlo de los estados. También se expide un nuevo decreto de clasificación de rentas. Los estados tendrían la obligación de pagar un contingente a la federación, cuyo monto se estableció en el decreto; en el caso de no cubrirlo se les sancionaría con la intervención de sus rentas. Con ello

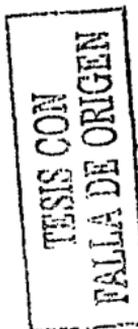
quedó planteado uno de los principales motivos de discordia entre la federación y los estados; la federación quedaba sin recursos o los estados sufrían el embargo de sus rentas. De esta manera nuevamente se supedita al gobierno federal al contingente de los estados.

En 1853, siendo Presidente de la República Antonio López de Santa Anna, se le facultó para reorganizar el país y elaborar una nueva Constitución, también emitió un decreto de centralización de las rentas públicas. La presidencia de Santa Anna fue una de las épocas en que se hizo el mayor número de modificaciones a los impuestos para establecer nuevos o aumentar los existentes (se impuso un gravamen a las puertas y ventanas exteriores de los edificios urbanos y rústicos del país, y otro por la posesión de perros), lo que no respondió a la necesidad de obtener recursos y a la falta de técnicas hacendarias adecuadas.

5.2.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

En 1856, el entonces Presidente Ignacio Comonfort en uso de sus facultades conferidas en el Plan de Ayulla, expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el que se restablecen los gravámenes de los estados y territorios, además de los generales y municipales. Se dispuso que los impuestos estatales serían percibidos y administrados directamente por los gobernadores y se destinarían para cubrir sus presupuestos que tenían que ser aprobados previamente por el gobierno general. Este estatuto estuvo vigente hasta que se emitió la Constitución Federal de 1857.

En el primer intento de ordenación del régimen tributario se pretendió abandonar la separación de las fuentes impositivas y utilizar un sistema concurrente, en el que tanto la federación como los estados miembros utilizaran



las mismas figuras tributarias. Además se propuso que fuera de forma "coordinada" con lo cual se posibilitaba un ahorro en dinero y en molestias, tanto para la autoridad receptora como para los contribuyentes al disminuir el costo de recaudación de los impuestos.

En 1857 se expidió un nuevo decreto de clasificación de rentas que estuvo vigente al mismo tiempo que la Constitución de 1857 ; en esta ocasión las rentas, contribuciones y bienes de la nación se dividieron en generales y estatales, quedando comprendidas las municipales en las asignadas a los estados. En dicha Constitución, al igual que en la de 1824, establecía, en lo general, la concurrencia de facultades entre la federación y los estados al permitir al Congreso General imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

En 1861, el Presidente Juárez cambió de nombre al "contingente" por el de "contribución federal", aunque el concepto era el mismo, pues se trataba de un 25% adicional a todas las contribuciones que debieran entregarse a los estados, incluyendo las municipales.

En 1868, cuando se expidió el Reglamento para la Administración y Contabilidad de los Caudales del Gobierno Federal, se establece como base de la administración, los presupuestos de ingresos y egresos, constituyéndose como un elemento positivo para la organización de las finanzas gubernamentales. Pero en contraste con esto, la tendencia a restringir las facultades de los estados no aminoró, pues en materia de impuestos no sólo ha sido por medios constitucionales sino también de leyes secundarias. La principal es la de 1887, que prohibió a los estados gravar la minería con impuestos que excedieran del 2% del valor de los metales extraídos.

Es importante señalar que el problema de la Hacienda Municipal desempeñó un papel preponderante en la vida del país. En 1903 se incorporaron los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

impuestos y las rentas municipales a la Hacienda Federal y seis años después se permitió que como máximo, la mitad de los ingresos municipales se dedicaran a cubrir las necesidades de los ayuntamientos. Uno de los grandes problemas que se manifestaron en la época, fue el de la falta de educación de la población, pues resultaba muy difícil contar con personal capacitado, para determinar desde un punto de vista económico los impuestos más convenientes para recaudar.

En los hechos se señalaba un gran desorden en muchas de las tesorerías municipales, especialmente en la contabilidad, y además había grandes complejidades en el ramo hacendario tanto para el contribuyente como para las autoridades. La aplicación de las leyes era difícil, y una de las propuestas fue, el uso de un sistema de coordinación concurrente en el que un solo ámbito gubernamental estableciera sus impuestos y los otros niveles de gobierno únicamente aplicaran un tanto por ciento.

5.2.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

La Constitución Federal de 1917 y sus múltiples reformas han variado sustancialmente el sistema federal, sin que haya logrado que el sistema jurídico vigente coincida con la realidad.

"Con posterioridad a la revolución mexicana de 1917, se produjo una multiplicación de centros de poder político económico en las diferentes regiones del país, resultantes de los grupos armados que habían participado en la contienda y que exigían el derecho de inclusión para la conducción del nuevo Gobierno. La estrategia que se utilizó para dar unidad y gobernabilidad fue la integración de un frente común, cuya dirección se depositó en un partido político cuya denominación fue Partido Nacional Revolucionario, creado desde el poder

Con una comunidad de intereses y objetivos se amalgaman el gobierno, los políticos, los integrantes de los círculos de control económico y los representantes de los grupos armados, consiguiendo con efectividad la conformación necesaria de unidad en torno a ideales y estrategias de

acción, iniciándose, con desarrollo aceptable posterior, una época promisoría, no obstante la diversidad.

Los tiempos que siguieron se caracterizaron por etapas de crisis en los aspectos políticos, económicos y sociales, pero también con periodos de gobernabilidad, realizaciones y de estructuración de un sistema social con objetivos definidos, pero que la fuerza de las circunstancias, dio lugar a los altibajos normales de cada sociedad. Cuatrienios y posteriormente sexenios gubernamentales de control y de avance, así como sus correspondientes épocas de retroceso. La evaluación de 1929 al período gubernamental de Díaz Ordaz se estima satisfactoria y en afinidad a las posibilidades de progreso, relativamente sostenido. El movimiento estudiantil de 1968 es un parteaguas nacional que debió de servir como demostración de la necesidad de transformaciones substanciales en el sistema social mexicano. Rumbo equivocado de la educación. Políticos iniciando experiencias empresariales. Políticos que empezaron a desconfiar o a considerar inadecuado el mandar a sus hijos a instituciones de educación públicas y optando por escuelas particulares y mayor acercamiento y sociedad con los grupos económicamente poderosos. La tendencia de ascenso de mayor injerencia en las áreas gubernamentales y políticas de la iglesia. Cacicazgos políticos. El inicio de desatención a las áreas de producción primaria y el apoyo excesivo para la industrialización y el comercio.

La situación descrita se agrava en las décadas siguientes, hasta el término del período de López Portillo, donde inclusive se empiezan a perder las formas políticas, se profundiza el nepotismo y amiguismo y se menosprecia en la práctica, diciéndose lo contrario, el buen manejo de la administración pública.

En los sexenios de de la Madrid, Salinas y Zedillo se instauraron camarillas de tecnócratas que menosprecian a los políticos; formados en el extranjero; malinchistas; con desconocimiento del país; con mayores inclinaciones por Estados Unidos de Norteamérica; asociación con la iglesia; abandono definitivo de las tesis y acciones que tiendan al beneficio de la población con una mejor distribución de la riqueza; la determinación firme de eliminar a los políticos nacionalistas y, teniendo el poder y control del partido en el gobierno y con el Partido Revolucionario Institucional; contubernio abierto y sin cortapisas de las áreas gubernamentales con el clero y con los intereses económicos nacionales y norteamericanos.

Las condiciones políticas y de otro tipo del año 2001 presentan una coyuntura que facilita en grado extremo, para que dentro de los márgenes de libertad y soberanía de las Entidades Federativas en su régimen interior, constituyan un marco jurídico que responda a las necesidades y condiciones de cada estado.⁶⁴

⁶⁴ MAXIMO N. GÁMIZ PARRAL. *Resurgimiento del Estado Federal*. Editado por la Universidad Juárez del Estado de Durango y la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. 2001. pp 11, 13 y 14

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.3. EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO.

Después de haber realizado un estudio sobre el federalismo fiscal en México, surge la necesidad de plantear las posibles soluciones o identificación de problemas. Es claro que el tema del federalismo fiscal es uno de los grandes temas de la agenda del municipio mexicano del siglo XXI. No obstante, se debe dejar constancia que nuestro principal objetivo en este trabajo, fue diseñar un posible mapa de acción, y proseguir con estudios más detallados sobre diversas temáticas.

También queremos mencionar que se deben proponer políticas públicas necesarias para diseñar una regulación normativa, acorde con los reclamos del ente subestatal.

5.4. EL MUNICIPIO EN MÉXICO.

Como producto de los asentamientos humanos, referidos a los primeros grupos que se formaron en la primera etapa sedentaria de la sociedad, se presenta la necesidad de organizarse y conferir tareas a diferentes individuos. Con el crecimiento de los diferentes troncos familiares y el aumento constante de la población se van transformando las estructuras organizacionales para cumplir los compromisos asignados por los coterráneos. Las funciones y la autoridad delegada varían y se transforman para adecuarse a las nuevas condiciones.

Con una mayor cohesión y congruencia aparece el municipio en Grecia, Roma y en el México de los aztecas.

Durante la época del comunismo primitivo, de la esclavitud y del feudalismo, los municipios se siguen adaptando e inclusive sin la existencia de lo que ahora conocemos como estados. Con una importancia cada vez mayor y siguiendo la transformación de las agrupaciones sociales, continúan ubicados en las diferentes formas de estado y atendiendo también a las disímiles maneras o formas de gobierno.

DEMOCRACIA Y MUNICIPIO

La democracia ha sido considerada como uno de los grandes temas de nuestro tiempo, pero ha sido concebida desde diversas perspectivas, muchas veces se ha obviado el carácter preponderante del Municipio. La democracia como sistema implica el afianzamiento de diversas instituciones y mecanismos para brindar los elementos necesarios y de esta manera poder concebir un auténtico sistema democrático.

Sobre este particular, tenemos que anotar la importancia que implica la participación política en un sistema democrático saludable. Y en este punto, es determinante el Municipio. En este orden, es pertinente las cifras que nos informa Allan R. Brewer-Carías, "En México, con casi 2 millones de Km. de superficie y casi 100 millones de habitantes, sólo existen 2418 Municipios. En cambio, en Francia, con la cuarta parte del territorio de México y algo más de la mitad de su población, tiene 36559 Municipios (comunales). ¿Por qué allí habrá más democracia?".⁶⁵

⁶⁵ "Proceso Constituyente", en Estrategias y propuestas para la reforma del Estado, 1ª Edición, UNAM México, 2001. p. 30

De esta manera se destaca la relación que hay entre participación política y número de Municipios. No podría ser de otra forma, los ciudadanos buscan todos los días vivir y subsistir en su región; cuando existe algún problema o reclamo, buscan como primera opción la entidad que está de manera más cercana a ellos: el Municipio. Volvemos con Brewer-Carías: "Así como en México la proporción (que deriva de la relación entre Municipio y población) es de 40,116 habitantes por Municipio; en contraste, en Francia es de 1,614 habitantes por Municipio, en Suiza es de 2,333 habitantes por Municipio; en España es de 4,825 habitantes por Municipio; y en Italia es de 7,156 habitantes por Municipio. En Estados Unidos y Canadá, a pesar de la disparidad de población (260 millones de habitantes y 30 millones de habitantes, respectivamente) ubicada en territorios casi iguales de más de 9 millones de Km., con un número muy disímil de Municipios (70,500 en Estados Unidos y 4,057 en Canadá), la proporción habitante por Municipio oscila entre 3,872 habitantes por Municipio en Estados Unidos y 6,878 habitantes por Municipio en Canadá"⁶⁶.

El Municipio es uno de los pilares fundamentales del sistema democrático. Por ello, consideramos que por el Municipio transitan las voces más particulares de la democracia. El Municipio es una de las voces íntimas de la democracia. Por muchos años esta voz era silencio. No existían los medios indispensables para reconocer la autonomía propia del Municipio mexicano. Sin embargo, para reconocer la existencia del sistema democrático hay que reconocer sonidos particulares, como el del Municipio.

El Municipio es considerado como creación obligada dentro de la sociabilidad del género humano; es estimado como una manera de descentralización administrativa y finalmente como un nivel gubernamental. Con constancia y de manera continuada el Municipio busca y defiende su ubicación como sociedad célula en cualquier conformación estadual. Carlos H.

⁶⁶ Idem p. 31

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gadsden Carrasco⁶⁷ ha expresado que finalmente se debe llegar a configurar, incluyendo al Municipio por supuesto, una coherente arquitectura de gobiernos solidaria y subsidiaria que acerque la función pública a los ciudadanos.

El Municipio es indispensable para detectar y para no ignorar las asimetrías regionales, las micro regiones y las minorías regionales.

Actualmente se ha conformado una corriente de pensadores que preocupados por la globalización relacionan a los Estados-nación, a las minorías nacionales dentro de los estados y a las instituciones transnacionales, con repercusiones en las nociones de nacionalidad y consecuentemente de ciudadanía y de democracia.

Son numerosos los estados que internamente cuentan con minorías dentro de su territorio, originándose conflictos de identidad y de otro tipo. En ellos, se ha tratado de integrar a las minorías y formar los llamados estados-nación. Will Kymlicka y Christine Straehle expresan: "Dicho de otro modo, los Estados-nación no existieron desde el principio de los tiempos, ni tampoco surgieron de la noche a la mañana: son producto de deliberadas políticas de construcción nacional, adoptadas por los Estados para difundir y fortalecer un sentido de la pertenencia nacional. Estas políticas incluyen planes de estudios de educación nacional, apoyo a los medios de comunicación nacional, la adopción de símbolos nacionales y leyes sobre idioma oficial, sobre ciudadanía y describirlos naturalización, y así sucesivamente. Por esta razón, quizá sea mejor como "Estados en construcción nacional" o "Estados nacionalizadores" más que como "Estados-nación".⁶⁸

⁶⁷ VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Carlos H. Gadsden Carrasco. Mesa 8, Federalismo y Regionalismo, Federalismo y Regionalismo: Hacia una Coherente Arquitectura de Gobiernos en México, 2002.

⁶⁸ Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías, un análisis crítico de la literatura reciente, Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p p. 61-62

Dentro de los estados, el Municipio es un conjunto de habitantes, pertenecientes a diversas familias, asentados en una jurisdicción territorial, dependientes de una misma autoridad o ayuntamiento, que unen esfuerzos para satisfacer sus necesidades y cumplimiento de ideales, sujetándose a un marco jurídico nacional, estatal y municipal.

Es imprescindible que para una completa planeación estratégica del desarrollo, no sólo los Municipios y sus autoridades deban opinar al respecto, sino que sean verdaderos actores en los aspectos económicos, políticos y sociales.

Sin embargo, debemos tener claro que la figura del Municipio es multívoca. No es dable elaborar una noción unitaria que contenga todos los elementos principales y accesorios del Municipio. El vocablo representa un sin fin de temáticas y su complejidad va más allá del ejercicio especulativo o intelectual. Sin embargo, en el análisis del Municipio en México podemos encontrar tanto aspectos estructurales o sustanciales, y otros vinculados a la instrumentalización de los grandes rubros. En éstos se encuentran aspectos de políticas públicas.

5.5 LAS PROPUESTAS FEDERALISTAS.

1. *Replanteamiento del Pacto Federal en materia fiscal, que incluye el otorgamiento de la facultad tributaria de los Municipios.*

En la época contemporánea renovar el sistema fiscal se ha convertido en una necesidad, pero también en una labor de grandes dificultades y con proyecciones inciertas dados los constantes cambios en el mundo, limitando

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

con ello la libertad o autonomía de los gobiernos locales y municipales de nuestro país, obligando con ello a que en nuestro sistema fiscal se establezca un lazo inquebrantable de dependencia hacia el gobierno federal. Así, la descentralización financiera y política pueden ser parte de esa renovación del sistema impositivo y recaudatorio porque el ceñirse a las participaciones asignadas a un gobierno local nos propone un escenario en el que si la captación de ingresos federales es baja, se reduce el número de asignaciones a los estados y estos -ingresos- a los Municipios, independientemente de la reducción de los fondos para los Municipios.

El dolo de competencia tributaria al Municipio puede resolver muchos de los problemas sociales, ya que, por tratarse del nivel de gobierno más pequeño, está en mejores posibilidades de identificar los problemas de una comunidad concreta, facilitando la prestación de servicios, realización de obras públicas, etc. Además, se daría con mayor certeza, cumplimiento a la fracción IV del artículo 31 constitucional, donde quedamos obligados todos los mexicanos a contribuir para cubrir los gastos públicos de la Federación, Distrito Federal, Estado o Municipio en que vivamos. Con el Municipio como sustento del sistema federal tributario, se propiciaría un Estado de derecho donde la proporcionalidad y equidad establecidas en el citado artículo, serían la premisas y principios rectores de la actividad impositiva y recaudatoria.

Si bien se han realizado importantes reformas constitucionales que han buscado el fortalecimiento hacendario de los Municipios (como la que se realizó en 1999 al artículo 115 constitucional), existen restricciones jurídicas que provocan que los rendimientos de los bienes que pertenecen al Municipio, las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, las participaciones, y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo siguen decidiéndose por actores políticos estatales, que no tienen que responder directamente por los

asuntos municipales⁶⁹. En este orden, el Municipio tiene más la estructura de una entidad administrativa, que de un auténtico poder político.⁷⁰

Es por ello, que consideramos necesario explorar la posibilidad de otorgar al Municipio la facultad tributaria, que se establecería en la Constitución (artículo 115), o bien en alguna ley especial.

2. El federalismo fiscal requiere como premisa, la existencia de un sistema fiscal eficiente, que permita contar con recursos económicos suficientes, a través de una recaudación óptima, que nos permita alcanzar estándares medios de recaudación internacionales.

En la época actual no existe una correspondencia entre las necesidades del Estado mexicano y la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios. En Brasil, Alemania y Estados Unidos los gobiernos subnacionales controlan cerca de un tercio de la recaudación; en la India y Suiza alrededor del 36%; en Rusia, Canadá y Argentina más del 40%; en China (que nominalmente no es federal, aunque sí lo es en la práctica) el 50%.

La concentración tributaria del gobierno federal en México es todavía mayor de lo que estos datos sugieren, pues las participaciones fiscales los ingresos que el gobierno federal recauda y transfiere a Estados y Municipios dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Se contabilizan como recaudación de Estados y Municipios, cuando estrictamente dichos fondos son transferencias federales. Así, los Gobiernos estatales y municipales recaudan por sí solos

⁶⁹ SALVADOR SANTA LOZA, "Algunas de las principales restricciones jurídicas que condicionan la hacienda municipal", en INDETEC (Hacienda Municipal), revista trimestral No 74, Marzo de 2001. México p. 5

⁷⁰ Parece que la tesis del municipio como entidad administrativa es la más viable en este panorama. Vale la pena señalar lo dicho por un renombrado administrativista: "El municipio no constituye una unidad soberana dentro del estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada" GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo* Porrúa México. 1980 p. 220.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

menos del 5% de los ingresos gubernamentales, lo cual los coloca por debajo de casi todas las federaciones en el mundo, y de un gran número de países unitarios, tales como Bolivia, Chile y Nicaragua.⁷¹

El contraste del sistema recaudatorio mexicano respecto a otros sistemas económicos, nos obliga a pensar en la urgencia de una reforma fiscal integral, que permita la satisfacción de las necesidades del sistema estatal y subestatal.

Recordemos que la reforma fiscal es el conjunto de medidas económicas, políticas, administrativas y legales que se realizan para ir ajustando el sistema tributario a las necesidades económicas y sociales. La Reforma Fiscal puede emplear alguna de las siguientes medidas: simplificación de la administración fiscal, eliminación o adición de impuestos, incremento o decremento de impuestos, combate a la evasión fiscal, etc. La Reforma Fiscal es un proceso permanente, aunque en ciertos momentos pueden tomarse medidas más radicales y emprenderse cambios fiscales más relevantes. Por ejemplo, concebir en el sistema tributario la autonomía hacendaria o reconocer una potestad tributaria municipal.

3.- Revisar las facultades de las entidades federativas en materia de ley de ingresos municipales, para que el ente estatal ubique al Municipio como figura central en el proceso de la aprobación de la misma.

En el ámbito municipal se formula la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; una vez que los proyectos se presentan al cabildo y se aprueban, sólo se envía la iniciativa de ley de Ingresos al Congreso del estado para que la discuta y apruebe, en su caso, y posteriormente se turne al ejecutivo estatal para que éste la promulgue y publique. La discordancia entre recursos económicos y actividades municipales propicia, que los ayuntamientos dependan de las participaciones y aportaciones federales.

⁷¹ Banco Mundial : World Development Reporty 1999-2000 Entering the 21 Century.

4.- *Replantear el esquema actual de participaciones y asignaciones implantado por el Sistema de Coordinación Fiscal, respecto a Estados y Municipios, para poder satisfacer las demandas económicas y sociales que en cada región del país requieren solución.*⁷²

El problema de la imposición, recaudación y distribución de recursos o participaciones, ha sido absorbido por el gobierno federal de tal modo que éste se ha encargado de distribuir las funciones de cada nivel de gobierno en las cuestiones fiscales. En 1980 consolidada la Ley de Coordinación Fiscal, se garantizó que los estados percibirían más recursos con toda certeza por lo menos en los dos primeros años de su aplicación, y que paulatinamente se incrementarían con el tiempo; obviamente, el beneficio sería para los que aceptaran coordinarse en los términos establecidos en la Ley.

El objeto de dicha Ley era coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal; establecer la participación que correspondiese a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; etc. A partir de esa fecha, se toman como participables todos los impuestos federales y, por otra parte, los diferentes procedimientos de participación se reúnen en uno, el Sistema Nacional de Coordinación, para agilizar la determinación del monto y la entrega de participaciones correspondientes a los estados de los diversos gravámenes.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal vigente, y los convenios que se celebran fundados en ella entre el Gobierno Federal y cada uno de los entes estatales: a) La federación asigna a los Estados y a sus respectivos Municipios el 20% de la recaudación federal participable, es decir, de la que obtenga por el cobro de todo sus impuestos. Se integra así el Fondo General de Participaciones; b) Asimismo, se establecen aportaciones especiales en los

⁷² Idem.



Fondos del Ramo 33 del Presupuesto Federal a través de siete fondos, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos para cada tipo de aportación. Se establecen, por ley, coeficientes de distribución.

La Ley de Coordinación Fiscal en comento, es muy significativa pues garantiza que los Estados adheridos en sus términos perciban por lo menos una cantidad en participaciones igual a la del año anterior. Esto es muestra de que no existe una autonomía fiscal de las haciendas estatales y municipales respecto de la hacienda federal.

5.- Incrementar los recursos de las haciendas públicas, fortalecer las relaciones intergubernamentales, redefinir puntualmente las áreas de influencia y actuación de los tres órdenes de gobierno, e impulsar un esquema de distribución de los recursos y rendición de cuentas, clara y transparente.

En esta quinta propuesta decidimos reiterar la importancia de ministrar más recursos sobre todo a los niveles de gobierno local y municipal para la consecución de tareas, pero siempre y cuando en estos niveles de gobierno se observe un buen control y uso de los recursos económicos. En la función de administrar los recursos en los tres niveles de gobierno, la claridad con la que se destinen, permitirán un conocimiento pleno de cuáles son las tareas que un nivel de gobierno puede hacer y otro en condiciones distintas no puede llevarlas a cabo, redefiniendo así con objetividad el área o campo de actuación de cada uno de los tres niveles de gobierno para hacer efectiva la participación de las Entidades Federativas y Municipios.

En este estudio que se ha desarrollado en cinco capítulos, hemos hecho hincapié de la mal llamada Reforma Fiscal para el 2002 aprobada por el Congreso de la Unión, de la necesidad de una verdadera Reforma Fiscal Integral ya que es urgente para México "ponerse al día y a la vanguardia" como dice Vicente Fox.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA. La existencia de varios conceptos tales como Derecho Fiscal, Derecho Tributario y Derecho Financiero ha propiciado que usualmente nos refiramos indistintamente a ellos como sinónimos y que las personas no dedicadas al estudio de alguna de estas áreas, tengan una concepción no muy clara de la implicación de ellos en el contexto real, por lo que es necesaria su delimitación.

SEGUNDA. Los principales elementos distintivos del Derecho Financiero, Derecho Fiscal y Derecho Tributario son :

El Derecho Financiero se puede concebir como el género en comparación con las otras dos áreas incorporadas a él, dado que éste se explica en cuatro momentos tales como el establecimiento de los recursos económicos, la obtención de estos recursos, el manejo apropiado de dichos recursos y la aplicación de ellos en el gasto público.

El Derecho Fiscal está contenido en un sistema que regula lo relativo a las contribuciones, el procedimiento para su cobro, sanciones, recursos que puede interponer tanto el contribuyente como el fisco, etc. Implica la parte relativa a cómo obtener recursos mediante una relación económica necesaria que tienda a satisfacer necesidades bajo el cumplimiento del sistema jurídico.

El Derecho Tributario básicamente se emplea para vincular al contribuyente con el fisco en cuanto al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley fiscal, como el SAT, en el caso del pago de alguna de las contribuciones.

TERCERA. En particular, al abordar al Derecho Fiscal se enfatizó en la preponderancia de las fuente formales por ser la manera en que se materializa el orden jurídico que da cabida a las diferentes figuras jurídicas vigentes, por

ejemplo : La Constitución Política, las leyes secundarias y los reglamentos, tan solo por mencionar algunos ordenamientos jurídicos que imponen y dan lugar a la figura de los recursos que se ha de allegar el Estado ; incluso, en el caso particular de los reglamentos para verificar con mayor precisión la función de quien ha de cobrar dichos recursos.

CUARTA. Es fundamental la intervención de los niveles de gobierno estatal y municipal e la elaboración de la Ley de Ingresos, dadas las condiciones actuales en las que la precisión y certeza en la actuación del gobierno le exigen acercarse a conocer la auténtica capacidad para tributar de cada región. Quizá la propuesta de nuevos conceptos de tributación, eliminación de otros o que del catalogo de ingresos se sustraigan a los gobierno locales o municipales dependa de ello.

QUINTA. Es necesaria la redistribución de recursos en cuanto a los conceptos en los que gasta dinero el Estado, considerándolos prioritarios a aquéllos desde el punto de vista social o que pueden coadyuvar en la generación de más capital y eliminando o reduciendo los conceptos que impliquen un costo innecesario, sobre todo los generados con intereses meramente políticos. La consecución del Plan Nacional de Desarrollo se basa e gran medida en la reasignación del presupuesto, rubro en el que el Estado no ha puesto el interés necesario.

SEXTA. En el Presupuesto de Egresos de la Federación es necesario replantear el orden de importancia de las asignaciones, pues aún continuamos desconociendo la forma en que se lleva a cabo la redistribución de los recursos obtenidos por el propio Estado ; un ejemplo claro es el caso del bajp presupuesto destinado a la educación, el destinado a la Secretaría de Hacienda en el rubro de recaudación, etc. Mientras que en otros ejemplos contrastamos el saber que la Secretaría de la Defensa obtiene un mayor presupuesto ; con lo cual no sabemos como es ocupado dicho presupuesto en una u otra dependencia, y es menester

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

saber con toda precisión los rubros a los que se han de destinar los recursos para así reducir los costos financieros.

SEPTIMA. La Ley Miscelánea Fiscal, la Resolución Miscelánea Fiscal y la modificación a la Resolución Miscelánea Fiscal, son una práctica peligrosa que paulatinamente debe ir desapareciendo. Aun cuando la complejidad de la materia fiscal hace que la modificación, explicación de su contenido y regulación de todas las figuras jurídicas fiscales sean una labor inobjetable en demasía, lo único que promueven es el desconocimiento de los ordenamientos jurídicos y en consecuencia, el incumplimiento de nuestras obligaciones tributarias.

OCTAVA. Las contribuciones y su creación deben tener como uno de sus objetivos gravar muchas de las actividades que generan ingresos, como lo es el comercio informal, distribuyendo equitativamente la carga del gasto público, no gravando o haciendo más difíciles las actividades ya gravadas para quienes son contribuyentes responsables (particularmente el caso del Impuesto Sunuario y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos que disminuyen del algún modo la captación de ingresos).

NOVENA. La disminución en la capacidad de desarrollo económico de la Entidades Federalivas y hasta cierto modo del Distrito Federal, obedece a que la facultad de imposición en el sistema tributario mexicano se ha sustraído tanto a la Federación, que ha renunciado en gran medida a fuentes de ingresos con su inclusión casi obligada al Sistema de Coordinación Fiscal.

DECIMA. La competencia tributaria ratifica el poder público básicamente para recaudar y donde además de la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal, los Municipios y los Organismos Fiscales Autónomos fungen como el instrumento administrativo para captar ingresos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DECIMA PRIMERA. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Sistema de Administración Tributaria no es capaz de cumplir con su función recaudadora, ya que necesita incrementar su capacidad en cuanto a personal plenamente capacitado, instalaciones adecuadas, pero sobre todo, de recursos económicos que le permitan obtener dicha capacidad y así dar cumplimiento, dentro del margen de la ley, a los principios de recaudación tributaria como son : el de legalidad y seguridad jurídica, proporcionalidad, equidad, certidumbre y comodidad.

DECIMA SEGUNDA. El nuevo Federalismo Fiscal Mexicano es un tema indispensable en la agenda federal de la época contemporánea. Las Entidades Federativas y los Municipios exigen replantear el esquema actual de participaciones y asignaciones implantado por el Sistema de Coordinación Fiscal, además, incrementar los recursos de las haciendas públicas, redefinir puntualmente las áreas de influencia y actuación de los tres ordenes de gobierno, impulsar un esquema de distribución de los recursos pero también de rendición de cuentas, claras y transparentes.

DECIMA TERCERA. En el contexto del Nuevo Federalismo Fiscal, uno de los temas que se deben resaltar es el de el Municipio y la participación democrática que se puede alcanzar con la promoción de ellos, por lo que el otorgamiento de la facultad tributaria a los Municipios resolvería muchos problemas sociales. El Federalismo planteado, considera la existencia de un sistema fiscal eficiente en lo tocante a una recaudación eficiente, dejando claro que hasta el momento no ha existido una auténtica Reforma Fiscal y destacando la urgencia de una verdadera Reforma Fiscal Integral.

DECIMA CUARTA. El alcance y connotación de las expresiones "Reforma Fiscal" y "Reforma Tributaria", acentúan en mayor grado la necesidad de una "Reforma Fiscal", no así, una "Reforma Tributaria" en el caso de referirse al fenómeno tan esperado, que se discutiera y aprobara en diciembre de 2001 para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aplicarse en el año 2002, al cual se le denominó "Reforma Fiscal Integral" ; dicha expresión tiene un mayor alcance y efecto en relación a una "Reforma Tributaria", ya que esta última bien puede estar contenida en la primera.

DECIMA QUINTA. La "Reforma Fiscal Integral" no se ha presentado hasta este momento, dado que se ha enfocado mucho e cuestiones técnicas de los impuestos como las que usan los contadores. La Reforma Fiscal Integral debe abordar temas como el de la Política Económica, Finanzas Públicas, Recursos Financieros, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, redistribución d recursos a organismos estatales, el papel del Fisco, las contribuciones y sus alcances, Miscelánea Fiscal, Resolución Miscelánea Fiscal, Potestad y Competencia Tributaria, así como el Federalismo Fiscal.

BIBLIOGRAFIA.

1. ARRIJOJA VIZCAINO, Rodolfo. *Derecho Fiscal*. Décima quinta edición. México. Editorial Themis. 2000.
2. CARRASCO IRIARTE. Hugò. *Derecho Fiscal I*. México. Iure Editores. 2000.
3. CARRASCO IRIARTE. Hugo. *Derecho Fiscal*. México. Editorial Porrúa. 1999.
4. CARRASCO IRIARTE. Hugo. *Derecho Fiscal Constitucional*. México. Editorial Harla. 2001.
5. DELGADILLO GUIERREZ. Luis Humberto. *Principios de Derecho Tributario*. Duodécima reimpression de la tercera edición. México. Editorial Limusa. 2000. pp. 233.
6. DE LA CUEVA. Artuto. *Derecho Fiscal*. México. Editorial Porrúa. 1999.
7. DE LA GARZA. Sergio Francisco. *Derecho Financiero Mexicano*. 18va. Edición. 2da reimpression. México. Editorial Porrúa. 1999. pp. 1025.
8. FERNANDEZ MARTINEZ. Refugio de Jesús *DERECHO FISCAL*. México Mc Graw Hill. 1999. pp. 446.
9. FLORES ZAVALA. Ernesto. *Elementos de Finanzas Públicas*. 32 edición. Editorial Porrúa. México.
10. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa México. 1980.
11. GALINDO CAMACHO. Miguel. *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Porrúa. México. 2000.
12. GÁMIZ PARRAL. Máximo N. *Resurgimiento del Estado Federal*. Editado por la Universidad Juárez del Estado de Durango y la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. 2001.
13. GARCÍA MÁYNEZ. Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 46a edición. Editorial Porrúa. México. 1995
14. MARTÍNEZ LÓPEZ. Luis. *Derecho Fiscal Mexicano*. Séptima reimpression. México. Editorial Ecasa. 1985.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

15. PAOLO FORTI, Francesco. *Progetto Italia Federale (Federalismo e Comuni)*, a cura di.
16. PENICHE BOLIO, Francisco J. *Introducción al Estudio del Derecho*. Décima edición. México, Editorial Porrúa, 1990
17. PONCE GÓMEZ, Francisco y otro. *Derecho Fiscal*. Tercera edición. México. Editorial Banca y Comercio. 1998.
18. QUINTANA VALTIERRA, Jesús. *Derecho Tributario Mexicano*. 3a edición. México. Editorial Trillas. 1997.
19. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. *Derecho Fiscal*. 2da edición, México, Editorial Harla, 1986.
20. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Derecho Fiscal Mexicano*. México, Editorial Porrúa, 1999.
21. SANCHEZ LEON, Gregorio. *Derecho Fiscal Mexicano*. 12a edición. Editorial Cárdenas, México. 2000.
22. SÁNCHEZ PIÑA, José de Jesús. *Nociones de Derecho Fiscal*. Séptima edición. México. Editorial Pac. 2000

DICCIONARIOS.

1. AYALA ESPINO, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. México. 2000
2. BARANDIARIAN, Rafael. *Diccionario de Términos Financieros*. Quinta Edición. México. Editorial Trillas. 2000.
3. BANNOCK, Graham y otros. *Diccionario de Economía*. Tercera edición. México. Editorial Trillas. 1988.
4. CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. 9a edición. Tomo III. Buenos Aires. Editorial Heliasta. 1976.
5. CARRASCO IRIARTE, Hugo. *Diccionario de Derecho Fiscal*. México. Oxford University Press. 2000.
6. MARTINEZ MORALES, Rafael I. *Diccionario jurídico Temático*. Derecho Administrativo. Vol. 3. México. Editorial Harla. 1997.

7. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Décimo cuarta edición. Tomo IV. México, Editorial Porrúa, UNAM, 2000.
8. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Décimo cuarta edición. Tomo III. México, Editorial Porrúa, UNAM, 2000.
9. DI GIACOMO DEVOTO E GIAN CARLO OLI. *IL Dizionario della Lingua Italiana*. Edit Le Monnier. Italia. 1990.
10. *Diccionario de la Lengua Española*. 19a. edición. Madrid. Editorial Espasa - calpe. 1981. p. 1242.
11. Real Academia Española. *Diccionario de la Real Lengua Española*. 21 ed. Madrid. Impreso en Brosmac. 1992. p. 1237.
12. *Diccionario Jurídico 2000*. CD. Desarrollo Jurídico. Copyright. 2000. Derechos Reservados.

OTRAS FUENTES.

1. Banco Mundial: World Development Repory 1999-2000. Entering the 21 Century.
2. Conferencia de PASCUAL MARAGALL al Club Siglo XXI: El nuevo federalismo en España y Europa: la propuesta Catalana para Europa (8/2/01).
3. VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Carlos H. Gadsden Carrasco. Mesa 8, **Federalismo y Regionalismo**: Hacia una Coherente Arquitectura de Gobiernos en México, 2002.
4. Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías, un análisis crítico de la literatura reciente, Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México. 2001
5. **GACETA PARLAMENTARIA**. Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México. Año IV. Número 723-I. 5 de abril de 2001.
6. MATRAIA, Cristian, "lifederalismo fiscale: il caso italiano"; en Azienda Pubblica, Revista bimestrale, marzo-giugno, 2000.
7. "Proceso Constituyente", en Estrategias y propuestas para la reforma del Estado, 1ª Edición, UNAM. México. 2001.
8. SANTA LOZA. Salvador. "Algunas de las principales restricciones jurídicas que condicionan la hacienda municipal", en INDETEC (Hacienda Municipal), revista trimestral No. 74, Marzo de 2001. México.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

9. ROMAGNOLI, Cesare. **Gian, Federalismo Fiscal e del lavoro**, in Iustitia, Roma, Luglio-Dicembre, 1994.
10. LA JORNADA. Economía. Juan Antonio Zúñiga M. pág. 20. Martes 20 de mayo de 2002.
11. <http://www.shcp.gob.mx/glosario/>
12. <http://www.sat.org.mx/>
13. <http://eluniversal.com.mx/graficos/impuestos2002/24-enero.htm>
14. <http://eluniversal.com.mx/graficos/impuestos2002/29-enero.htm>
15. <http://eluniversal.com.mx/graficos/impuestos2002/15-febrero.htm>

LEGISLACIÓN.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. 2002.
2. Plan Nacional de Desarrollo. Página en internet de la Presidencia de la República.
3. Ley de Ingresos de la Federación. ISEF. 2002.
4. Presupuesto de Egresos de la Federación. ISEF. 2002.
5. Código Fiscal de la Federación. Delma. 2002.
6. Ley del Impuesto al Valor Agregado. Delma. 2002.
7. Ley del Impuesto sobre la Renta. Delma. 2002.
8. Ley de Coordinación Fiscal. ISEF. 2002.
9. Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos. Delma. 2002.
10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sista. 2002.
11. Reglamento Interior del Sistema de Administración Tributaria. Página en internet del SAT.
12. LINFONAVIT. Sista. 2002.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

13. Ley del Seguro Social. Delma. 2002.

14. LISSSTE. Delma. 2002.