

321909



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

ESCUELA DE DERECHO

“EL DERECHO A LA SOBERANIA TRIBUTARIA”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
ENRIQUE TULIO GOMEZ CHANG

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. ANGEL RICARDO CARBONEL PAREDES



MEXICO, D. F.

2005

m347371



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

†

A mis abuelitos

*Sr. Profr. Dn. Jesus Gómez Nava
Sra. Elodia Esquivel
Sr. Roberto Chang
Sra. Catalina Perez*

In Memoriam

A mis amados padres

*Con profunda admiración
y respeto*

*Sr.Lic.Dn. Enrique Gómez Esquivel
Sra. Rosa Chang de Gómez*

*"Ejemplos de amor y cariño, apoyos
incondicionales durante toda mi vida"*

A mi hermana

Con todo mi cariño

Dra.Erika Gómez Chang

"Corazón y tenacidad"

A mis filios

Enrique Augusto y Tulio Emilio

"El Salvador Justo" "El Gran Orador"

Con todo mi amor

***A mis profesores y maestros
Por compartir y brindarme generosamente
sus conocimientos.***

***y especialmente a los Señores
Licenciados.***

***Enrique Salcedo Lezama
Angel Ricardo Carbonel Paredes
Ivan del Llano Granados
Alfredo Álvarez Narváez***

***Por orientarme y darme las herramientas necesarias
para la culminación de mi carrera.***

***A mis amigos
Los que siempre han estado y
los que siempre estarán ahí...***

"Jamás debe escribirse sino lo que se ama."

Ernesto Renán.

(Recuerdos de Infancia y de Juventud.)

INTRODUCCION

Difícil tarea ha sido el desarrollo de la presente tesis; y no por su complicada materia, ni por su supuesta aridez que le atribuyen los anticrematísticos. Mas bien, por el embrollo con la que la han matizado sus estudiosos; o por la nubosidad con la que la han cubierto los encargados de poner en práctica los beneficios y bondades del Sistema Fiscal Mexicano.

El o los sentimientos que me condujeron a este trabajo los puedo resumir de la forma siguiente:

La admiración y afecto a mi carrera me hicieron entender desde mi etapa de estudiante, que mi profesión sería proclive para encontrar fórmulas simples y llanas que logren mejorar el Sistema Fiscal Mexicano; primordialmente en sus aspectos **impositivos, distributivos, equitativos y proporcionales**; que corten de tajo las políticas arcaicas y anuales.

Pretendo en tres capítulos resumir lo siguiente:

Primero: Enunciar los antecedentes del federalismo y los principios que se plasmaron en ellos, relacionados con la materia tributaria.

Segundo: Analizar la normatividad vigente que regula el aspecto imponible del Estado y su distribución, en los tres niveles del gobierno republicano.

Tercero: Las consideraciones de hecho y de derecho que me permiten augurar el advenimiento de un estado óptimo y eficaz, en la aplicación de sus recursos tributarios, para el desarrollo, progreso y bienestar de todas las comunidades, incluyendo, por supuesto, a las más menesterosas.

El método científico utilizado en el presente trabajo de investigación ha seguido el camino de la duda sistemática aprovechando también los métodos generales (análisis, síntesis, deducción e inducción) lo que me permitió operar con conceptos, definiciones, hipótesis e indicadores para poderme formular en primera instancia **el problema de la soberanía y la distribución tributaria en México**, y en segundo lugar comprobar mi hipótesis, **si en la actualidad dicho sistema verdaderamente resulta óptimo y eficaz**, para que, en consecuencia pudiera obtener satisfactoriamente los resultados y las conclusiones a las que con esta investigación he llegado.

CAPITULO I

EL NACIMIENTO DEL FEDERALISMO

1.1 CONCEPTO DE FEDERACION.

Resulta difícil tratar de dar una definición que contenga todas aquellas ideas sobre las cuales puede estudiarse el federalismo; sin embargo para los efectos de mi tesis he encontrado dos que juzgo servirán para entender mejor el punto de vista sobre el cual se pretende realizar el siguiente trabajo.

Federación del latín *foedeus, foedere* que significa unir o ligar.

“ Esta acepción lógica y etimológica se aplica puntualmente en el terreno jurídico-político por lo que a la federación se refiere. Si este concepto traduce “alianza o unión” debe concluirse que un estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una federación o, hablando con más propiedad, de un estado federal, debe desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza. La independencia previa de estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo estado que los comprenda a todos, sin absorberlos, importan los tres supuestos lógico-jurídicos y prácticos de la creación de un estado federal o federación.”¹

“ Jurídicamente un país es federal o unitario, de acuerdo con lo que establece su constitución. Un estado federal es aquel en el que la norma suprema crea dos órdenes delegados y subordinados a ella, que están entre sí coordinados: el de la federación y el de las entidades federadas, y en el que estas gozan de autonomía para otorgarse la ley fundamental de su régimen interno, con

¹ KELSEN Hans. Citado por Burgoa Ignacio. *Teoría General del Estado y del Derecho*, 3ª Edición, México, Ed. Imprenta Universitaria, 1950, p. 405

independencia de las autoridades federales, cuentan con los recursos económicos para satisfacer sus necesidades, e intervienen en el proceso de reforma constitucional. Estas características pueden no darse simultáneamente en un determinado estado y pueden no cumplirse en todos los países en el mismo grado. Aunque en ambos casos la unidad del estado es la constitución, en tanto que en el estado unitario las divisiones territoriales son meramente administrativas, en el estado federal su existencia implica descentralización política y se les dota de autonomía constitucional. Tanto el régimen federal como el de las entidades federadas emanan de un mandato constitucional, y ningún nivel de gobierno puede contravenir las disposiciones de la ley creadora que les otorga competencia y expresa las facultades del sistema federal y las atribuciones de las entidades federativas, cuyas autoridades no se encuentran subordinadas a aquél, sino que dentro de su competencia son libres.”²

Sin embargo señalaré mas adelante, aquellas facultades Constitucionales que tienen su origen en la economía de las que se deriva la potestad tributaria estatal, en primer lugar para satisfacer sus propias necesidades y en segundo lugar, para dotar de facultades a las entidades federativas, para que estas puedan imponer contribuciones, allegarse de recursos, tomar sus propias decisiones y gozar de plena autonomía dentro del marco constitucional.

1.2 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

Es en este país en el que, por primera vez en la historia se utiliza la forma de organización del estado federal, es por ello que resulta de suma importancia conocer los antecedentes históricos inmediatos que dieron origen a este sistema, así como el pensamiento de aquellos reformistas que intervinieron en su formación, dada la importancia e influencia

² CARPIZO MCGREGOR Jorge, *La Constitución Mexicana*, México, Ed. U.N.A.M, 1982 p.238.

que sigue teniendo hasta nuestros días.

a) En el año de 1763, Gran Bretaña firma en París un tratado de paz con España y

Francia, poniéndose así fin a la disputa existente por los territorios ubicados en América del Norte.

b) En 1776, el presidente del congreso continental, firma la declaración de Independencia de las trece colonias británicas.

c) En marzo de 1781, dichas colonias, se constituyeron en su denominación actual y el Congreso Continental, adquirió el nombre de **"El Congreso de los Estados Unidos"**; cabe mencionar que en esa época reinaba la anarquía, y pese a haber firmado las respectivas legislaturas los artículos de la confederación, el congreso no era respetado ni sus ordenes obedecidas, dadas las pocas facultades con las que contaba. La economía de la nueva nación sumamente precaria como era de esperarse, acarreó diversos problemas, entre otros, como el hecho de que varios estados se hayan opuesto rotundamente a la emisión de un nuevo papel moneda, argumentando esencialmente variaciones o incumplimientos en las obligaciones contraídas con sus acreedores o deudores, es por estas y otras razones que, esta época fue llamada atinadamente como el **"periodo crítico de la historia americana"**

Ante tales discrepancias, fue evidente la necesidad de convocar y reunir a los estados a efecto de revisar, y modificar los artículos de la confederación.

Dicha convención se llevo a cabo en la ciudad de Filadelfia, e inicio formalmente sus trabajos el día 25 de mayo de 1787, la cual, además de tratar de adecuar la constitución, también se centró en la creación de un nuevo sistema de gobierno; después de acaloradas discusiones, el proyecto de la constitución estuvo listo y se sometió a votación, aprobándose con un poco mas del 60% de los asistentes, sin embargo el gran paso, era el hecho de que esta fuera aprobada por el pueblo norteamericano, y a manera de referéndum, se iniciaron campañas en pro y contra de la misma.

Durante esta etapa, fue fundamental la participación de tres personajes que, sin duda alguna influyeron decisivamente en la aprobación la de la Carta Magna; el primero de ellos; un abogado, que había sido secretario de George Washington y que en primera instancia se había expresado mal de dicho proyecto se trató de Alejandro Hamilton, y contó con la colaboración de Santiago Madison y Juan Jay, quienes con gran interés y esfuerzo escribieron 87 artículos en diversos periódicos de la ciudad de Nueva York en pro de este nuevo sistema de gobierno federal, tal hazaña rindió frutos y el proyecto fue aprobado y sancionado el día 17 de septiembre de 1787 empezando así, una nueva era en los Estados Unidos de Norteamérica al adoptar por primera vez en el mundo un sistema de gobierno federal.

En consecuencia resulta de suma importancia, además de conocer los antecedentes históricos que dieron vida a este sistema de gobierno, contar con parte del documento para un mayor entendimiento, en lo referente al sistema federal y la materia impositiva.

“Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una unión más perfecta, establecer la Justicia, afianzar la tranquilidad interior, proveer a la defensa común, proveer el bienestar general y, asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la libertad, estatuímos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América.

ARTICULO I

SECCIÓN 7. Todo proyecto de Ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos.

SECCIÓN 8. El Congreso tendrá facultad: Para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos;

Para contraer empréstitos a cargo de crédito de los Estados Unidos;

Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes Estados y con las tribus Indias;

Para establecer un régimen uniforme de naturalización y leyes uniformes en materia de quiebras en todos los Estados Unidos;

Para acuñar moneda y determinar su valor, así como el de la moneda extranjera y fijar los patrones de las pesas y medidas;

SECCIÓN 9. El Congreso no podrá prohibir antes del año de mil ochocientos ocho la inmigración o importación de las personas que cualquiera de los Estados ahora existentes estime oportuno admitir, pero puede imponerse sobre dicha importación una contribución o derecho que no pase de diez dólares por cada persona.

No se establecerá ningún impuesto directo ni de capitación, como no sea proporcionalmente al censo o recuento que antes se ordeno practicar.

Ningún impuesto o derecho se establecerá sobre los artículos que se exporten de cualquier Estado.

Los puertos de un Estado no gozarán de preferencia sobre los de ningún otro a virtud de reglamentación alguna mercantil o fiscal; tampoco las embarcaciones que se dirijan a un Estado o precedan de él estarán obligadas a ingresar por algún otro, despachar en él sus documentos o cubrirle derechos.

Ninguna cantidad podrá extraerse del tesoro si no es como consecuencia de asignaciones autorizadas por la ley, y de tiempo en tiempo deberá publicarse un estado y cuenta ordenados de los ingresos y gastos del tesoro.

SECCIÓN 10. Sin el consentimiento del Congreso, ningún Estado podrá imponer derechos sobre los artículos importados o exportados, salvo los que sean absolutamente necesarios con el fin de hacer cumplir sus leyes de inspección, y el producto neto de todos los derechos e impuestos que establezcan los Estados sobre las importaciones y exportaciones se aplicará en provecho del tesoro de los Estados Unidos; y todas la leyes de que se trata estarán sujetas a la revisión y vigilancia del Congreso.

ARTÍCULO III

SECCIÓN 2. El poder judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de ésta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; en las controversias en que sea parte los Estados Unidos; **en las controversias entre dos o más Estados**, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.

ARTICULO IV

SECCIÓN 1. El Congreso tendrá facultad para efectuar actos de disposición y para formular todos los reglamentos y reglas que sean precisos con respecto a las tierras y otros bienes que pertenezcan a los Estados Unidos, y **nada de lo que ésta Constitución contiene se interpretará en un sentido que cause perjuicio a los derechos aducidos por los Estados Unidos o por cualquier Estado individual.**

SECCION 4. Los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en ésta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos, cuando lo soliciten la legislatura o el ejecutivo (en caso de que no fuese posible reunir a la legislatura).

ARTICULO VI

Todas las deudas contraídas y los compromisos adquiridos antes de la adopción de esta Constitución serán tan válidos en contra de los Estados Unidos bajo el imperio de esta Constitución, como bajo el de la Confederación.

Jorge WASHINGTON
 Presidente y Diputado por Virginia.”³

De manera complementaria y al pasar de los años se han incorporado a la Carta Magna, tanto la declaración de derechos, así, como diversas enmiendas mismas que en su momento fueron ratificadas por el Congreso y forman parte de la misma.

“ARTICULO OCTAVO

No se exigirán fianzas excesivas, ni se impondrán multas excesivas, ni se infligirán penas crueles y desusadas.

ARTICULO DECIMO

Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo.

ARTICULO DECIMO SEXTO

El Congreso tendrá facultades para establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos, sea cual fuere la fuente de que provengan, sin prorratarlos entre los diferentes Estados y sin atender a ningún censo o recuento.”⁴

³ HAMILTON Alexander, *El Federalista*, 2ª Edición, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2001, p.388.

⁴ *Ibidem*, p.395.

Definitivamente no es la intención del presente trabajo, estudiar exhaustivamente la constitución de los Estados Unidos de América, ni tampoco su régimen fiscal; sin embargo he considerado necesario incluir algunas partes a efecto de tener una imagen más amplia del nacimiento del sistema federal, adoptado evidentemente en muchos aspectos por nuestro país, especialmente las que se refieren al ejercicio de la potestad tributaria, su imposición, recaudación, administración y sobre todo su distribución, para quizás poder entender y señalar con mayor exactitud las deficiencias por la cuales atraviesa nuestro actual sistema de distribución, y en consecuencia encontrar mediante diversas propuestas los mecanismos jurídicos y políticos capaces de fortalecer económicamente no solo a la federación, sino a cada uno de los estados y fundamentalmente a sus respectivos municipios; sin embargo para los estudiosos de la materia quizás bastase con apuntar que si bien es cierto existen similitudes en cuanto a los sistemas y problemas que no aquejan, también lo es que deben estudiarse y atenderse estos, de manera casuística, observando en todo momento las necesidades, desarrollo, cultura, economía y educación de cada nación.

1.3 ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El federalismo mexicano, como tal, tiene sus orígenes en la época independentista, sin embargo sus raíces datan de tiempos anteriores, pudiéndonos referir concretamente a tres fuentes históricas que probablemente influyeron decisivamente en la adopción plena de éste sistema, y que hasta la fecha sigue rigiendo a nuestro estado **“Moderno”**.

“ El Estado moderno es primeramente, una nación (población) requiere como segunda característica la sedentaridad o que es igual, que la nación viva permanentemente en un territorio; finalmente, la unidad nacional y la vida sedentaria en un territorio solo son posibles con base en una organización que ejerza un poder que, a su vez se base en el derecho.(social, jurídico y constitucional).”⁵

La primera que presume la existencia de una organización federativa o confederada en la época prehispánica de carácter descentralizado, es el caso de la alianza de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan; y, al norte de Yucatán con Mayapán.

La segunda nos dice: que al surgir la nueva nación, el federalismo sirvió para unir lo que estaba desunido; en los albores de la Independencia el centralismo fue la base de organización política y económica en nuestro país, la cual tuvo dos grandes aspectos, la centralización del poder de la metrópoli, en manos del rey y del consejo de indias y las de los reinos en manos de los virreyes y las audiencias, la cual tuvo dos etapas, la de la dinastía de Austria y la de la casa de los Borbones y su advenimiento a la corona española, con la cual dada su naturaleza, no solo se recrudece el centralismo, sino, que además, facultan desmesuradamente al virrey para asumir roles en diversas materias como por ejemplo en la milicia, economía y en la religión, dando como resultado el despotismo. Este régimen colonial fue puesto en evidencia por los grandes pensadores durante el siglo del iluminismo y fundamentalmente tras la victoria de la revolución francesa en 1789.

No fue sino hasta el año de 1812 en la constitución de Cádiz, que el entonces diputado por Coahuila Ramos Arizpe propuso la creación de dos figuras regionales, la del

⁵ DE LA CUEVA Mario, *Teoría del Estado*, México, Ed. Porrúa, 1957, p.278.

municipio y la de la provincia, el primero de ellos con la supresión de cargos vitalicios dentro de los consejos; y, en el segundo la creación de una diputación provincial presidida por un jefe político, un intendente y siete diputados electos popularmente, cuyo objeto era el de promover las cualidades y recursos con los que contaba cada provincia, gozando de amplias facultades en materia administrativa. Cabe señalar que con independencia de la duración efímera que tuvo ésta constitución, su influencia democrática que tuvo en nuestro país, al contar con órganos de representación, (diputados), permitió que se abriera el camino hacia la autonomía; es por ello que se le considera como el origen de los estados-miembros, lo que a posteriori se le conocería como la federación mexicana.

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa Orihuela señala:

“ La formación federativa en México se desarrolló en un proceso inverso, al que suele llamarse centrífugo. Las colonias españolas de América y, específicamente la nueva España, en lo que a su régimen interior respecta, sus órganos de gobierno eran designados por la metrópoli, concretamente por el Rey en quien se centralizaban las tres funciones estatales. Como se ve el imperio español era una entidad central. Las partes que integraban ese todo formaban una unidad jurídico-política sin autonomía interior y dependiendo directamente de la metrópoli. Desde que la Constitución de Cádiz se juró en la nueva España y a pesar de la interrupción de su vigencia por Fernando VII, las diputaciones provinciales defendieron perseverantemente los derechos que ese ordenamiento les concedía, propugnando, durante más de dos lustros, su reconocimiento definitivo en el régimen jurídico-político del México Independiente. Los esfuerzos que desplegaron en ese sentido las diputaciones provinciales, aunadas a una tendencia emulativa, del sistema constitucional de los Estados Unidos culminaron en el establecimiento del régimen federal consignado en la Constitución de 1824 y en el documento que le sirvió de antecedente inmediato,

o sea, el acta del propio año”.⁶

Y, la tercera señala que: el origen del federalismo mexicano tuvo su origen en la adaptación de la constitución norteamericana como solución para la unificación nacional, emanada del constituyente de Filadelfia creador del federalismo, cuyo fin fue también el acabar de una vez y para siempre con el colonialismo británico.

Para el año de 1823, ante el enimente derrumbe de la monarquía, las provincias independientes en México obtuvieron tal presencia que lograron peso y fuerza específica, capaz de influir decisivamente en el constituyente de 1824, para que este, se viera obligado a expedir un comunicado, en el cual se señalaba que el sistema que habría que adoptarse era el de una república federada, evitando con esto la división de aquellos estados que soñaban habrían de convertirse en libres y soberanos y a partir de ese momento en consecuencia serían miembros de la federación mexicana.

Cabe señalar que a diferencia de lo sucedido en la nación vecina, en México no existió un consenso, referendum o acuerdo previo entre los estados o sus representantes, para llegar a un pacto federal, sino, que unilateralmente se tomó la decisión de unir a los estados para evitar la posible separación de aquella artificial federación.

“ ya en el acta constitutiva del 31 de enero de 1824 a las provincias integrantes de la colonia y luego del nuevo país se les califica como estados libres y soberanos, cuando nunca reunieron tales atributos. Por lo tanto la Independencia, Libertad y Soberanía, nunca fueron

⁶ BURGOA ORIHUELA Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1973, p.407.

otorgadas y ejercidas por las provincias de la nueva España, ni por los Estados del naciente país, habiendo sido meras declaraciones del acta constitutiva, sin correspondencia con la realidad política y sin adecuación con los conceptos jurídicos respectivos.”⁷

Fue en el año de 1835 en el que las famosas bases constitucionales eliminaron el “federalismo”, gracias a la pugna existente entre liberales y conservadores, convirtiendo a los Estados en departamentos, dependientes de un ejecutivo supremo, regresando así al centralismo, y rompiendo por completo con el esquema fundamental y necesario para la nación.

A pesar de que de iure teníamos los conceptos esenciales del federalismo consagrados en nuestra ley fundamental, de factum sabemos que esto no se llevó a cabo, ni tuvo ni ha tenido, al no existir antecedente alguno de un consenso general que le diera validez y legitimidad al nuevo sistema de gobierno federal, eficacia plena, pero aún peor, al regresar al sistema centralista con estas famosas bases constitucionales no solo se perdió la poca o nula autonomía existente de los estados sino que además perdimos más de la mitad de nuestro territorio. Pero pese a todos los errores cometidos durante estas décadas, finalmente con la constitución del 57 se restauró el sistema federal.

“Artículo 40 de la Constitución Política de la República Mexicana sancionada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857 señalaba: 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

⁷ *Ibidem*, p.409.

principios de esta ley fundamental,”⁸

Y fue el constituyente del 17 el que ratificó el federalismo y señaló sobre la necesidad de preservar una “auténtica” libertad y soberanía para los estados, sin embargo hasta nuestros días podemos advertir que esta idea se ha ido transformando, para dar origen a un fatal centralismo dentro de un utópico “federalismo.”

“la Constitución de 1917 estableció que: 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.”⁹

De igual manera me parece importante incluir la opinión del maestro Burgoa, quien acertadamente señala:

“ México en consecuencia, es un Estado compuesto no por “Estados Libres y Soberanos” sino por entidades autónomas, con personalidad jurídica y política propia, creadas a posteriori en los documentos constitucionales en que el pueblo, a través de sus representantes colegiados en las respectivas asambleas constituyentes, decidió adoptar la forma estatal federal. La Federación Mexicana, por ende no es, no ha sido, en puridad política y jurídica, una unión de “Estados”, sino un sistema de descentralización traducido en la creación de entidades autónomas, dentro de la entidad nacional, dotadas de los elementos que concurren al ser del Estado: la población, el territorio y el poder del imperio (con base en lo jurídico) ejercitable sobre aquella y éste. Tales entidades no preexistieron como Estados libres y soberanos a la Institución Federal; y si nuestro país ha adoptado esta forma jurídica-política, ha sido desde el punto de vista estricto del

⁸ XLVI LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa 1966, p.461.

⁹ *Ibidem*.

derecho, sin haber obedecido al proceso natural y propio de la formación federativa.”¹⁰

En la actualidad nuestro máximo ordenamiento establece en su artículo 40 lo siguiente:

“ 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.”¹¹

Y de manera complementaria el artículo 41 señala:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”¹²

Al Respecto el Dr. Friedmann afirma que:

“ El principio del control del pueblo significa que en definitiva el derecho debe ser de la responsabilidad de los representantes elegidos por el pueblo. Este es, ciertamente, un principio vital, pero puede decir poco acerca de la técnica con que el legislador moderno puede desempeñar esa función.”¹³

¹⁰ BURGOA ORIHUELA Ignacio. Op. Cit. p. 409.

¹¹ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1ª Edición, México, Ed. Sista S. A De C.V, 2004, p.52.

¹² *Ibidem.*

¹³ FRIEDMANN W., *El Derecho en una Sociedad en Transformación*, 1ª Edición, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1966, p. 503.

A pesar de que nuestra Carta Magna admite la distribución entre la federación y los estados, comparto la idea del maestro Burgoa en el sentido de que los estados de hecho gozan únicamente de una mera autonomía, sometida a un poder supremo, sin embargo a pesar de esta concepción el artículo 116 de nuestra constitución establece que:

“El poder Público de los Estados (a través del cual el pueblo ejerce su soberanía) se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.”¹⁴

Diriase que exhaustivamente el legislador mexicano trató de encontrar todos aquellos espacios constitucionales para reiterar las bases sobre las cuales debería descansar la soberanía, resultando en la teoría mucho más avanzada y moderna nuestra constitución, en comparación con otros estados, pero que en la práctica ha resultado ineficaz para satisfacer las necesidades y demandas de los gobernados.

Tal aspecto, también se ve reflejado en el artículo 115 constitucional el cual establece que:

“ Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre....”¹⁵

¹⁴ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ob.cit, p.100.

¹⁵ *Ibidem*, p.96.

Por otra parte y como principio armónico entre las normas constitucionales y las que de ella emanen se establece la supremacía de la misma, señalando en su artículo 133 lo siguiente:

“ Esta Constitución, las leyes de Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión, los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”¹⁶

De igual manera y para efecto de que los gobernados no se vean arbitrariamente afectados en su esfera jurídica, la propia Carta Magna establece en su artículo 103 un mecanismo de control Constitucional el cual se manifiesta a través de Juicio de Amparo.

“Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I Por leyes o actos de la Autoridad que violen las garantías individuales;

II Por leyes o actos de la Autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III Por leyes o actos de las Autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la Autoridad Federal.”¹⁷

¹⁶ *Ibidem*, p.123.

¹⁷ *Ibidem*, p.83.

1.3.1 EL MUNICIPIO

Este constituye la unidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los estados, y es, valga la comparación parecido a la familia considerándose a ésta como núcleo y base de toda sociedad.

“Municipio es la entidad jurídico-política integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado...que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.”¹⁸

Es considerado también como la célula básica de una organización socio-política y es elemento integrante de un estado, con autoridad, autonomía y capacidad para resolver y gestionar sus problemas, obligado a armonizar su subordinación jurídica a un ente político superior.

“ Ha sido el municipio una Institución que, además de vivida a través de los tiempos por Roma y por los pueblos informados por la civilización occidental, ha despertado un vivo interés de parte de los sociólogos, filósofos y juristas y ha sido considerada en los tiempos modernos, como una forma con substancial vida pública...y Roma fue, en sus mejores tiempos una inmensa confederación de municipios. Estos constituyeron el esqueleto, la armazón previa, de lo que después serían las modernas naciones. Antes de que Francia, de que Italia, de que España, para no citar a otros ejemplos, fueren naciones organizadas en Estados, fueron uniones de Municipios...”¹⁹

¹⁸ DE LA CRUZ ROBLES José Alfredo, *Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipales*, México, Ed. Tribunal Fiscal de la Federación Colección de Estudios Jurídicos, 1974 p.126.

¹⁹ ESQUIVEL OBREGÓN Toribio, *Historia del Derecho en México*, México, Ed. Polis, Tomo II, 1938, p.208.

La teoría del municipio autónomo está basado en cuatro raíces históricas:

1.- La de Pouvoir municipal que desarrollo el constituyente francés. Este poder debía ser una parte autónoma a partir del poder del estado. Algunas constituciones le otorgan el carácter de fundamental.

2.- La de la descentralización dirigida contra la centralización napoleónica.

3.- La de la corporación como instrumento para frenar la burocracia. Y

4.- La del local government inglés cuyo autogobierno es un estadio intermedio entre el estado y la sociedad.

Hay algunos autores que señalan que en el imperio Azteca existían formas de organización política y territorial que gozaban de cierta autonomía con base en la representación popular, lo que podría ser hasta cierto punto un antecedente del origen del municipio, pero definitivamente no fue, sino hasta el año de 1519, con la llegada de Hernán Cortés, en donde encontramos como tal el primer antecedente histórico que tenemos en México al fundar precisamente el primer municipio llamado entonces de la Villa Rica de la Vera-Cruz, nombrándose por primera vez alcaldes y regidores, quienes a su vez nombraron a Hernán Cortés Justicia Mayor y Capitán General.

En 1524 se expiden las ordenanzas de Cortés, mismas que fueron sustituidas en 1573 al emitirse las ordenanzas sobre descubrimiento, población y pacificación de las Indias.

Para el año de 1776 las ordenanzas intendentales rigieron la vida de los municipios de dominio español en América.

Algunas de las funciones de los municipios en la época colonial eran administrativas, entre las que se pueden señalar:

1.- Las de cuidado y vigilancia del comercio en mercados, la exactitud en las pesas y medidas,

2.- Las de administración de la policía municipal,

3.- El cuidado en el uso y disfrute de los bienes comunales.

La administración de ingresos provenientes de las ventas de grano comprados en épocas de abundancia y vendidos a precio de mercado, así, como los ingresos obtenidos por el otorgamiento del uso y disfrute de bienes propiedad del municipio.

En algunos casos la hacienda municipal se veía incrementada en sus recursos, gracias a ciertos donativos que realizaban las mismas personas del lugar cuyo interés era el de contar con una mayor independencia de las autoridades centrales, cabe mencionar que debido al buen uso que le daban a esos bienes e interés que mostraban los habitantes de la localidad, en muchas ocasiones eran exentos de tributos de carácter municipal.

Sin embargo esto no ocurría en todos los casos; y, como era de esperarse durante esta época la tendencia a la aristocracia fue manifiesta en los cabildos, dichos cargos empezaron a ser ocupados por unas cuantas familias de nobles, comerciantes o mineros a través de su adquisición en propiedad o en arrendamiento, y las regidurías formaban parte del acervo hereditario de los caciques, quienes a pesar de que les fueron confiados los ayuntamientos por parte de la corona, también se vieron afectados gracias a las

encomiendas y la minimización de su existencia por parte de las autoridades coloniales superiores.

Con la caída de los borbones en España durante el siglo XIX, el ayuntamiento en México, asumió temporalmente una restringida soberanía popular y obligo al virrey a que tomara las medidas necesarias para conservar la integridad de la colonia.

Pero fue hasta la constitución de Cádiz, que además de establecer las diputaciones provinciales y considerarse a esta, como el primer antecedente del federalismo mexicano, el constituyente precisó las bases del encargo edilicio electivo, prohibió la reelección inmediata y determino la esfera de competencia municipal.

Durante la elaboración de las bases del plan de constitución política en 1823, se señalaba que el número de alcaldes, regidores y síndicos debería ser relativo y en función al número de sus habitantes. **Se otorgaba al congreso nacional la facultad de definir los ingresos tributarios provenientes de los ayuntamientos**, sin embargo, ya en el acta constitutiva de la federación mexicana y en la propia constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, ni siquiera se hizo mención expresa al municipio.

Cabe recordar que ésta constitución es considerada como la primera de corte centralista, y la segunda denominada las bases orgánicas de la república mexicana de 1943, otorgó facultades a las asambleas departamentales las cuales tuvieron como fin el de suprimir a los congresos locales señalados en 1824, establecer corporaciones y

funcionarios municipales; y, **aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los municipios.**

Durante el año de 1856, bajo el gobierno de Ignacio Comonfort, entró en vigor la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles, la cual produjo una grave crisis a los municipios, toda vez que los bienes rústicos y urbanos, propiedad de los mismos, fueron rematados; y del dinero obtenido como dice la canción “nunca más se supo nada.”

“Desde ese momento vivieron los Municipios de contribuciones directas o Indirectas decretadas por las Legislaturas de los Estados, compuestas de serviles prosélitos de los gobernadores y éstos llegaron a ser así los árbitros y señores de los fondos municipales y, los funcionarios de los pueblos solamente eslabones en la cadena de concesiones y peculado que arruinaban y degradaban. Tal es el efecto que la ley de Desamortización de Bienes de las Corporaciones Civiles produjo al poner en circulación los capitales de los municipios.”²⁰

Dentro de la constitución de 1857 no se hizo mención en cuanto a la estructura y funcionamiento del municipio, pero sí se aludió a la elección de las autoridades municipales del distrito y territorios federales.

En el año de 1865 con el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, de carácter evidentemente centralista expedido por Maximiliano de Habsburgo, se señaló que cada

²⁰ *Ibidem*, p.208.

municipio debería contar con una administración propia, así, como la obligación de que proporcionarían cada uno, su número de habitantes, además, que los funcionarios municipales estuvieran bien remunerados y distribuyeran de una forma más óptima sus funciones.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, se llevaron a cabo divisiones administrativas que estaban muy por encima de los ayuntamientos, obligando a estos a fusionarse bajo los nombres de partidos, distritos, prefecturas o cantones, bajo el mando de un "jefe político" designado por el gobierno central, ante tales arbitrariedades, esto trajo como consecuencia el movimiento armado que dio origen a la Revolución.

Con la llegada de Venustiano Carranza al poder se propusieron adiciones al plan de Guadalupe, pugnando en primer lugar porque el municipio libre se elevara a rango constitucional, y en 1914 se estableció que la base de la división territorial y la organización política de los estados lo sería el municipio libre; además, se decía que la administración municipal recaería en un ayuntamiento de elección popular directas y sin autoridades intermedias.

Dicho proyecto no solo se centro en buscar la libertad política y económica del municipio, sino que buscaba la forma de que estos obtuvieran los recursos necesarios para hacerle frente a sus imperiosas necesidades.

Cabe destacar las propuestas modificatorias al artículo 115 constitucional que sometió a la asamblea Constituyente Venustiano Carranza las cuales señalaban que:

- 1.- Los municipios serían la base de la organización administrativa de los estados.
- 2.- Que los ayuntamientos serían de elección directa y popular.
- 3.- Que los gobernadores de los estados y el ejecutivo federal se reservaban el mando de la fuerza pública de los municipios en que residieren habitual o transitoriamente.
- 4.- **Que el municipio tendría personalidad jurídica y administraría libremente su hacienda.**

Poco más adelante se desechó la idea de que el municipio fuera el único que recaudara todos los tributos estatales y solamente le otorgara una cantidad al ejecutivo, señalando el constituyente que las haciendas municipales deberían conformarse únicamente con las contribuciones que las legislaturas locales les señalaran.

“El Municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus modalidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores y, una buena ley electoral, que contenga a estos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo...”²¹

El dictamen que elaboró la comisión respecto del proyecto al artículo 115 señaló:

²¹ XLVI LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Ob.cit, p.309.

“ La diferencia mas importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la Administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su Empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el Artículo 115 y que se refieren a la Independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que, también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse etc. Teniendo en cuenta que los Municipios salen a la vida después de un largo periodo en nuestras Instituciones y que, la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidas por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de su vida y su independencia, condición de su eficacia.”²²

Por otra parte el proyecto que presento la comisión al congreso constituyente en forma, señaló:

“ 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señale la Legislatura Local. Los Ejecutivos podrán nombrar Inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los

²² *Ibidem.*

resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.”²³

Con lo anterior se favorecía más a los municipios que a los estados, económicamente hablando, al tener el legislador en cuenta que el municipio es la base de la convivencia humana; en cuanto a la potestad tributaria, se señaló claramente en quiénes deberían recaer primeramente los beneficios de las tributaciones, por una parte la federación y por la otra los municipios, dejando en tercer término con parte de los impuestos recaudados en su totalidad por los municipios a los estados, de acuerdo a la proporción que señalara respectivamente cada legislatura estatal.

Sin embargo se considero excesiva esta redacción y finalmente la fracción II del artículo 115 quedó de la siguiente manera:

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

“...dentro del Estado hay cuerpos administrativos más o menos autónomos, que participan en el ejercicio del poder público y que desempeñan funciones encaminadas a procurar el bienestar de los asociados. Esos cuerpos prestan servicios públicos, hacen desembolsos, tienen empresas propias, contraen deudas, forman y ejecutan sus presupuestos; es decir que ejercen funciones de carácter financiero semejantes a los del Estado. Ante estos puntos de vista que parecen enfrentar la realidad con el ideal, fenómeno,

²³ *Ibidem.*

tan frecuente en materia tributaria, resulta necesario recurrir a ciertos criterios fundamentales. En la vida de una comunidad existe un objetivo esencial, a saber, la creación de condiciones propicias para que sus integrantes puedan desarrollarse integralmente, de acuerdo a sus características de seres inteligentes y libres, pero seriamente condicionados por la satisfacción de sus necesidades materiales. Ante este fin todo lo demás resulta secundario e instrumental. De ahí que sean las condiciones históricas y socio culturales las que determinan los mecanismos que resulten más idóneos para alcanzar esa meta. Esto también explica que un sistema que funciona perfectamente en un país, sea un fracaso en otro. Cada uno tiene sus propias condiciones humanas y sociales. Refiriendo estas ideas a la autonomía financiera municipal cabe concluir que la misma será eficaz en la medida en que se cumplan las condiciones políticas, jurídicas, económicas, administrativas, etc; que garanticen su adecuado funcionamiento, sin afectar el desarrollo de los Municipios restantes, más aún contribuyendo a este. En este sentido se tiene que ser muy realista y no caer en utopías que propicien grandes alabanzas teóricas inmediatas y duras críticas mediatas, cuando se observen los fracasos en que concluyeron, la realidad y el ideal deben vincularse estrechamente. No hay posibilidad de hablar de un régimen financiero municipal sin partir de un supuesto histórico político, ni de resolver los problemas del régimen financiero en un momento histórico concreto sin conocer las metas ideales hacia las cuales el Estado Federación y el Municipio deben confluir a través de las realizaciones del Derecho. Una autonomía financiera municipal entendida al margen de los objetivos generales del Estado podría conducir a etnocentrismos contrarios a la necesaria solidaridad nacional. ¿De que serviría esa autonomía si por incapacidad, inmoralidad o desorganización no solo no se alcanzan los objetivos municipales, sino que los recursos se desvían a enriquecimiento personal o, simplemente, se dilapidan? Bevenuto Grisiotti en sus principios de política, derecho y ciencia de la hacienda analiza con objetividad el problema y encuentra ventajas y desventajas en el sistema; en las primeras menciona: 1. Mayor agilidad en la administración pública, evitándose numerosos controles y autorizaciones administrativas; 2. Contribuye a habituarse al sentido de la responsabilidad política y administrativa por parte del Municipio y frente a los Ciudadanos que dependen de él; 3. Se desarrollan los servicios públicos que los municipios estiman más favorables a sus propios intereses. Entre los inconvenientes destaca, el que no todos los Municipios están en condiciones de ejercer sus funciones administrativas y financieras por falta de cultura, de responsabilidad, de sentido político, así como que pueden surgir contrastes y divergencias en las directrices políticas de los Municipios y del poder del Estado o de la entidad

local y disipación de los dineros públicos por iniciativas no coaligadas y controladas. Valorando ambos aspectos cabe concluir que la autonomía financiera municipal, especialmente en una nación como México, integrada por un mosaico variadísimo de 2337 Municipios, tanto en su estructura jurídica como, principalmente, en su instrumentación diaria, debe subordinarse a fines superiores, a saber los intereses de la entidad política a la que pertenece el Municipio, y a los del Estado. No se trata consecuentemente de propugnar por una autonomía fiscal municipal que esté al margen de los grandes intereses nacionales sino de interpretarla, integrándola a los mismos.²⁴

Luego entonces resulta de suma importancia el fortalecimiento del municipio, dado que en él existen una diversidad de factores humanos y económicos que no solo luchan por su subsistencia y la de su comunidad, sino que unen al estado y fortalecen a la federación; hasta el momento en que éste concepto sea entendido y llevado realmente a la practica, el estado mexicano seguirá adoleciendo de una sana independencia social, política y por supuesto en materia tributaria.

Por otra parte existen algunos autores como es el caso del maestro Sergio Francisco de la Garza quien propugna por la teoría de la autarquía y se manifiesta en contra de la descentralización, definiéndola desde un punto de vista sociológico, jurídico y político:

“En su aspecto sociológico la autarquía supone, ante todo, la existencia de un grupo social coherente, que vive vida propia, que constituye un núcleo, una síntesis de fuerzas, y el grupo, aunque comprendido en una formación social más amplia y condicionado por todo el sistema de relaciones que constituyen el medio social más o menos complejo, se mantiene y actúa con la energía suficiente

²⁴ AZUELA Mariano, *La Reforma Municipal en la Constitución*, 2ª Edición, México, Ed. Porrúa, 1986, p.178.

para producir con determinada originalidad; es decir, la autarquía supone la existencia de una verdadera comunidad, en el sentido atribuido por la sociología moderna, independiente de sus miembros, preexistente y superviviente también a ellos, con una vigorosa personalidad social; ahora bien, éste supuesto sociológico de sustantividad social ha quedado plenariamente demostrado por lo que hace al Municipio, en líneas anteriores, al establecer que es una comunidad natural constituida según las relaciones espontáneas, engendradas por las necesidades de la vida de vecindad, por la convivencia de las familias en determinada localidad. En su aspecto jurídico la autarquía supone poseer condiciones de capacidad. Ahora bien, una comunidad con sustantividad indudablemente reunirá dichas condiciones. La capacidad del ente autárquico lo faculta para gobernarse a sí mismo, para regirse en la vida, en suma, para determinar y definir las normas en su aplicación práctica. Para el caso de Municipio la noción de capacidad se resume en el supuesto de que el núcleo social autónomo pueda producir, en forma de costumbre o de derecho escrito la norma reflexiva, su derecho propio, interno, y declararlo como regla de vida, manteniéndose, por virtud de su decisión, dentro del orden que esta regla establezca. Exige, por lo mismo, que no se considere al Municipio como una mera división territorial del Estado, sino que se repite y se respete como miembro de la comunidad nacional, como órgano de esa comunidad. Supone por lo mismo, que el Municipio pueda darse su propia Constitución, su propia regla de vida, con las limitaciones necesarias para no entrar en pugna con el mecanismo total del Estado. En su aspecto político la autarquía supone que se ha negado que la soberanía sea la característica esencial del Estado y Michoud dijo: esta característica es el derecho de mandar que, por lo demás, constituye el contenido positivo de la soberanía, aunque no la soberanía misma, sino cuando se junta al derecho de no ser mandado por nadie. Ahora bien, se dice, ese derecho de mandar no equivale al poder de imponerse por una fuerza sino el de determinarse libremente, con espontaneidad. Posada declara que la sociedad que se sienta tal y que posea efectivamente, las condiciones para darse una norma, actuará, en último término, como soberana, es decir, como poder propio suficiente para imponer e imponerse a sí misma, la voluntad y, a través de ella, las normas de derecho sentidas y declaradas como costumbres o como ley. La diferencia entre el poder de un Estado, que tiene la plenitud, siempre un poco teórica de la Independencia, o sea voluntad en condiciones para determinarse y fuerzas éticas y naturales para hacer efectivas las determinaciones de la voluntad y, sin que exista, en derecho al menos, otro poder constituido que mande o actúe sobre esta voluntad, y el poder de otro Estado comprendido en la esfera de relaciones de un Estado superior o más complejo, el

Estado, en el Estado Federal, o el poder de los municipios , que son algo más y algo distinto de simples circunscripciones territoriales de una nación o de un Estado, que son miembros de la comunidad superior, la diferencia, digo, entre esos distintos poderes más que de esencia es de grado; todos ellos tiene de común el producirse en entidades adornadas con facultad de autodeterminación y según un proceso análogo en el fondo.”²⁵

A lo largo de los años se han hecho algunas modificaciones al texto constitucional en su artículo 115, empero, es en el año de 1983 en el cual surgieron algunas reformas que considero, por su trascendencia valen la pena señalar que:

1.- Se elevaron a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros de los ayuntamientos cuando existan causas graves previstas en la ley.

2.- Se otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo a las bases de la legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

3.- Se facultó a los municipio de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la ley, pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de servicios públicos.

4.- Se ratificó la libertad municipal, ahora respecto de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario.

5.- Se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano.

6.- Se estableció el sistema de representación proporcional para todos los Municipios sin consignar mínimos poblacionales.

En la actualidad nuestro máximo ordenamiento señala en lo conducente en su artículo 115 lo siguiente:

²⁵ DE LA GARZA Sergio Francisco, *El Municipio*, México, Ed. Jus, 1947, p.78.

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto

e) Panteones

f) Rastro

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. .

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;²⁶

²⁶ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ob.cit, p. 96.

Por lo que respecta al presente trabajo me referiré únicamente la fracción que tiene íntima relación con la materia y que por supuesto es pilar y sustento de nuestro actual régimen de contribuciones.

IV.- Señala a las fuentes de ingresos del municipio como los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas de los estados establecen en su favor, destacándose las que se refieren a la propiedad inmobiliaria; las participaciones cubiertas por la federación a los municipios en la forma y tiempos que anualmente se determinan por las legislaturas de los estados y, aquellos ingresos provenientes por la prestación de servicios públicos, además los municipios podrán celebrar convenio con el estado para que este se haga cargo de la administración de las contribuciones; lo que sin lugar a dudas sería un grave error y un gran retroceso de la autonomía hacendaria municipal; vulnerado en todo momento su derecho a ejercer libremente su soberanía tributaria.

Del texto fundamental, también se destaca que la leyes locales no harán excepciones o subsidios con relación a las contribuciones señaladas a favor de personas físicas o morales, ni de Instituciones oficiales o privadas; lo cual en la practica tampoco es cierto, ya que como bien sabemos algunos estados y municipios tratan de reactivar sus economías invitando a personas físicas o morales para que inviertan en su localidad, dando cierta clase de privilegios fiscales y en otros casos incluso proporcionando los medios para el desarrollo de las mismas, siendo esta practica sumamente desigual, a la cual también se le ha denominado como "elusión fiscal".

Solo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Finalmente nuestro más alto Tribunal ha sostenido en diversas ocasiones que cualquier ordenamiento secundario que pretenda hacer nugatorias las facultades expresamente concedidas a los municipios, será Inconstitucional.

1.4 EL FEDERALISMO FISCAL

En el mismo orden de ideas y como ya se ha definido anteriormente el concepto de federación, inicio este tema, señalando en primer lugar, cual es el origen del término fiscal y que debemos entender por el mismo.

Proviene de la voz latina *fisco*, que quiere decir tesoro del emperador, a quien las provincias pagaban el *tributum* que les era impuesto; a su vez, *fisco* se deriva de la palabra *fiscus*, nombre con el que era conocida la cesta o canasta en la cual los recaudadores del Emperador depositaban el *tributum*, de ahí que todo tipo de impuesto que recibía el *fisco*, tenía el carácter de ingreso fiscal.

Dicho término se refiere a todo tipo de ingresos, son aquellos que ingresan al *fiscus* o *erario*, como también se le conoce debido a que finalmente la hacienda del estado se formo con dos tesoros, el del emperador (*fisco*) y el del pueblo (*erario*).

Ahora si podemos decir, que el federalismo fiscal, es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones respecto a la prestación de servicios y a la obtención de recursos para hacerlo se ejerce tanto a nivel nacional como a nivel subnacional, entendiendo que el ejercicio de dicha potestad esta encaminado primordialmente a satisfacer las preferencias de los habitantes de cada estado en cuyo ámbito espacial se suministran dichos servicios. De tal suerte que todo sistema fiscal varía de país a país dentro de un amplio espectro, que engloba al menos algunos principios federales.

Su objetivo es el de sentar las bases de una estructura referente a las facultades de la administración pública con el fin de satisfacer las necesidades públicas de acuerdo con las preferencias de los habitantes de cada estado, respetando las costumbres de los demás habitantes (municipios) delimitando perfectamente cuando se trate de materias que conciernan a la federación o solo a los estados.

Conforme a la estructura actual del federalismo fiscal, debemos entender que los impuestos que de cierta manera generan mayores recursos, son prerrogativa de la federación por mandamiento expreso de la constitución y por otra parte en cuanto al gasto público, este atañe a los estados, cuya autonomía se encuentra garantizada por la coordinación entre los municipios y el estado, cuyo objeto primordial es el de brindar servicios públicos homogéneos en todo el país, a través de eficaces políticas económicas y una sana redistribución del ingreso.

Mientras más homogéneos son los grados de eficiencia con los que se suministra el servicio en cada una de las regiones del país, los incentivos para la descentralización son mayores y más marcada la desventaja de hacerlo en forma centralizada.

La característica primordial del federalismo fiscal, se encuentra en la multiplicidad de relaciones financieras y de cooperación, que al combinarse en grados diferentes la división y la integración de la finanzas nacionales y regionales se pone de manifiesto la convergencia de los sistemas hacendarios de los dos niveles de gobierno.

CAPITULO II

EL SISTEMA DE LA DISTRIBUCIÓN TRIBUTARIA Y

LA CARGA FISCAL EN MÉXICO.

2.1 LA SOBERANIA TRIBUTARIA.

La soberanía, que para algunos autores forma parte de los elementos esenciales del estado, constituye el poder más alto, emanado de la propia constitución de un país que lo define como autónomo frente a sus similares y ante los habitantes que lo conforman, se autodetermina, se auto limita y tiene la facultad de impedir la ingerencia de otros países en sus asuntos internos.

La soberanía tributaria entiéndase como la posibilidad constitucional del poder público de establecer tributos, determinar y recaudar; administrar y asignar, aplicar y erogar los recursos materiales necesarios para cumplir con sus funciones y facultades.

“En toda gran comunidad debidamente organizada existe, hoy día, un príncipe omnipotente, llámese dictador, rey hereditario, presidente electo, alcalde cívico, gobernador del Estado, grupo de magnates financieros y políticos o clase dirigente. Su voluntad determina directamente la justicia y la Administración, el ejército, la policía y por supuesto el sistema tributario.”²⁷

La soberanía tributaria se puede dividir en dos grandes ramas:

1.- La potestad financiera que consiste en la regulación de la determinación, recaudación, administración y asignación y, que finalmente se traduce en la aplicación y erogación del gasto público y,

²⁷ BELLOC Hilaire, *Richelieu*, Argentina, Ed. Juventud Argentina, 1942, p.38.

2.- La potestad tributaria que es:

“La facultad de establecer contribuciones o exenciones, o sea, el poder de sancionar normas jurídicas de las cuales derive o pueda derivar, a cargo de determinados individuos, la obligación de pagar un impuesto o respetar un límite tributario.”²⁸

2.2 FUENTES IMPOSITIVAS.

El artículo 124 de nuestra constitución establece la manera en que habrá de distribuirse la soberanía en lo general y la tributaria en lo específico.

“Artículo 124.-Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”²⁹

Por supuesto el constituyente mexicano no quiso pasar por alto el hecho de que las facultades reservadas para la federación, deberían en un futuro señalarse de manera contundente en la constitución, o de lo contrario, el titular que, en principio las delega, conserva las que no hubiesen sido concentradas de forma expresa.

Este precepto tiene por supuesto relación con lo establecido por el artículo 73 de nuestra Carta Magna, y, atendiendo a la división hecha con antelación, en principio diré que la fracciones VIII y X son de naturaleza financiera por la siguiente razón:

²⁸ FOUROUGE Giuliani, *Derecho Financiero*, 2ª Edición, Argentina, Ed. De Palma, 1973 p.83.

²⁹ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ob.cit, p.122.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;”³⁰

En primer lugar el congreso federal determina las bases sobre las cuales el ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, aprobarlos, reconocerlos y, en consecuencia, mandar pagar la deuda nacional. Dicha facultad establece una limitante y tres excepciones, a saber, ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con el propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la república en términos del artículo 29. Esta facultad se constituye como parte

³⁰ *Ibidem.*

integrante de la actividad financiera nacional a través de la cual se trata de dar cumplimiento a sus funciones. Es en síntesis un mecanismo del control económico del Legislativo sobre el Ejecutivo; y en segundo lugar dada la importancia que revisten ciertas materias en el ámbito económico nacional, el legislador federal intervino en estas, tales como la minería, el comercio, energía eléctrica y nuclear, pero además no solo legisla sobre las materias señaladas, sino que además lo hace en otras como hidrocarburos, cinematografía, juegos con apuesta y sorteos, así como para expedir leyes del trabajo reglamentario del artículo 123.

Dicho precepto encuentra clara contradicción en su correlativo artículo 74, fracción IV mismo que señala:

“Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.”³¹

Por otra parte el artículo 73 de nuestro ordenamiento fundamental, se ve complementado en primera instancia con el artículo 122, apartado B, fracción III en donde se determina que corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

³¹ *Ibidem.*

“Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento 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 que disponga la Ley;”³²

Además debe tomarse también en consideración lo establecido en el artículo 90 en tratándose de las entidades y dependencias de la administración pública federal de conformidad con lo que establezca la propia ley y la ley de presupuesto y gasto público.

Son de naturaleza tributaria las fracciones VII y XXIX contenidas en el artículo 73 constitucional, y que por obvias razones, y para efectos del presente trabajo revisten una mayor importancia para nosotros.

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.”³³

“La fracción VII del artículo 73, por lo tanto es la base para que el Congreso apruebe contribuciones federales para el presupuesto nacional de gastos. De aquí deriva que las limitaciones a que habré de referirme en seguida, existe en principio una facultad coincidente del congreso de la unión y de las legislaturas locales para promulgar impuestos sobre la misma fuente contributiva. Es así como la doble imposición ha sido posible en el régimen financiero de nuestros país.”³⁴

³² *Ibidem.*

³³ *Ibidem.*

³⁴ CORTINA Alfonso, *Curso de Política de Finanzas Públicas en México*, México, Ed. Porrúa, 1977, p.28.

Como se ha dicho, el estado cuenta, como uno de sus atributos con el de la soberanía financiera entendida esta como los ingresos y el gasto y en segundo lugar con la potestad tributaria, que es la facultad para crear tributos, ambas potestades estatales son ejercidas por el congreso federal para establecer las contribuciones necesarias para el cabal cumplimiento de su presupuesto tal y como lo establece de manera complementaria la fracción XXIX del mismo artículo.

“XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

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

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

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación;

f) Explotación forestal, y

g) Producción y consumo de cerveza.

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

impuesto sobre energía eléctrica;”³⁵

A mayor abundamiento las fracciones en comento también guardan estrecha relación con lo establecido por el artículo 31 fracción IV de nuestro código supremo el cual de manera ya específica consagra la obligación **únicamente** a los mexicanos de contribuir al erario.

Dicha obligación se fundamenta en que la autoridad tendrá todo el derecho de ejercer su poder de autoridad para realizar el cobro del tributo, incluso de manera coactiva ante el incumplimiento por parte del obligado, de lo contrario el estado no contaría con los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones que le ha conferido la población que lo integra.

En la época del gran imperio romano las Instituciones de Justiniano definen a la obligación como:

*“Iuris vinculum, quo necessitate adstringimur alicuius solvendae rei, secundum nostrae civitatis iura.”*³⁶

Un vínculo jurídico por el cual quedamos constreñidos a cumplir necesariamente, de acuerdo con el derecho de nuestra comunidad política.

³⁵ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ob.cit, p.64.

³⁶ FLORIS MARGADANT Guillermo, *El Derecho Privado Romano*, 21ª Edición, México, Ed.Esfinge, 1995, p.307.

De lo anterior podemos decir que resulta acertada la definición contenida en las Instituciones de Justiniano, toda vez, que sugiere la relación entre un acreedor y un deudor, que para fines del presente trabajo lo llamaremos sujeto activo, que en el caso que nos ocupa lo es (el estado) y un sujeto pasivo llamado (el contribuyente), este último, obligado a cumplir con las normas que emanan del propio estado, reconocidas por los habitantes de la comunidad; cabe mencionar que dicha obligación no se constriñe únicamente a pagar una determinada suma de dinero, sino a cumplir en general.

Por otra parte la Real Academia de la Lengua Española, dice que debemos entender a la obligación, entre otras acepciones como “a la imposición o exigencia moral que debe regir la voluntad libre; también dice de ella que es el vínculo que sujeta a hacer o abstenerse de hacer una cosa, establecido por precepto de ley, por voluntario otorgamiento o por derivación de ciertos actos.”³⁷

Así las cosas el texto fundamental en su artículo 31 de manera expresa señala que:

“Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”³⁸

³⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª Edición Tomo II, España, Ed. Espasa Calpe, 1999, p.1460.

³⁸ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ob.cit, p.48.

Juzgo que es de suma importancia el principio antes mencionado y consagrado en nuestra carta magna, para efectos del presente trabajo, toda vez que de el se deduce que las contribuciones se deben establecer en base a la capacidad contributiva del sujeto pasivo en la relación tributaria, sin embargo en la practica, este principio se lleva a cabo arbitrariamente, ya que de manera complementaria la autoridad facultada para imponer y recaudar las contribuciones, debería tomar en consideración, además, las características y circunstancias especiales, razones particulares y causas inmediatas del particular, este último concepto debería estar consagrado en la constitución y no encontrarse en una ley de carácter local como un simple elemento esencial y de validez del acto administrativo, (Ley del Procedimiento Administrativo del D.F); ya que a nivel federal, ni siquiera en la propia Ley Federal del Procedimiento Administrativo se contemplan dichos conceptos, únicamente se mencionan entre otros: como elementos y requisitos de los actos administrativos, el estar fundado y motivado. En la actualidad se utiliza un sistema por demás desproporcional e inequitativo basado en un porcentaje y que a todas luces y por obvias razones resulta inconstitucional.

Dichos conceptos fueron introducidos por Adam Smith con fundamento en el pensamiento ético-tributario del siglo XVII, quien procuraba que el establecimiento de los tributos se desarrollara de la manera menos gravosa para el contribuyente y, en consecuencia más justa.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado de la siguiente manera:

“PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. SON REQUISITOS DE NATURALEZA DISTINTA CON LOS CUALES DEBEN CUMPLIR LAS LEYES FISCALES. La proporcionalidad y equidad con la que deben cumplir las leyes fiscales, conforme a la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, no deben confundirse, pues tienen naturaleza diversa, ya que mientras el primer requisito significa que las contribuciones deben estar en proporción con la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, el segundo consiste en que éstos reciban un trato igual, lo que se traduce en que las leyes tributarias deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.”³⁹

El Maestro Manuel Yáñez señala que:

“Es muy frecuente que los causantes interpongan amparos alegando que un nuevo impuesto que se establezca, o los ya establecidos concurrentemente por la Federación y por las entidades, deben considerarse inconstitucionales por que duplican los impuestos. Ya la Corte ha establecido, fundándose en precedentes Constitucionales, que esto no puede ser motivo de inconstitucionalidad, por que el artículo 31 Constitucional establece la obligación de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos tanto de la Federación, como del Estado y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, y existe jurisprudencia firme estableciendo: **IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE.-** La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y de los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículo 73, fracción VII y 124). b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracción X y XXIX); y , c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y XII, y 118) **que aparece en la obra Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia en los fallos pronunciados en los años de 1917 a 1954. Volumen III, página 1026, número 557.”**⁴⁰

³⁹ GACETA DE SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN No. 38, México, 1991, p.15

⁴⁰ YAÑEZ RUIZ Manuel, Memorandum presentado al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

Finalmente Fritz Neumark define el principio de proporcionalidad, como el principio de fijación y distribución de las cargas tributarias según la capacidad individual de pago de los contribuyentes que exige que las cargas fiscales imputables en conjunto al individuo se estructuren de tal manera que, después de tener en cuenta todos los factores personales de importancia para los indicadores de la capacidad tributaria, reflejen la proporción de las capacidades individuales de pago y en consecuencia que las pérdidas ocasionadas al individuo por la imposición, en cuanto a su disponibilidad económico-financiera, puedan ser igualmente consideradas como onerosas en términos relativos.

Por otra parte, solo queda puntualizar que existe concurrencia de facultades entre la federación y los estados para establecer impuestos y cubrir sus presupuestos con las propias limitantes que la constitución señala.

Esta determina cuales son los impuestos que de forma exclusiva corresponden a la federación: los señalados por el artículo 73, fracción XXIX, los que se encuentran dentro de la facultad legislativa sobre determinada materia propiamente a través de dicha función (artículo 73, fracción X), y, prohibiendo a los estados ciertas formas de procurarse arbitrios.

“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

III. 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 exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto 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.

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.”⁴¹

De lo anterior se infiere a contrario sensu que dichas facultades son reservadas de manera exclusiva a la federación, y de forma complementaria la carta fundamental establece el caso de excepción a saber:

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

⁴¹ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ob.cit, p.117.

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.”⁴²

Esto quiere decir, que para el caso de que el congreso unió de su consentimiento a los estados, estos, estarían en aptitud de poder establecer impuestos y contribuciones por los conceptos supracitados en beneficio de su hacienda.

“ El sistema tributario establecido constitucionalmente, se fundamenta en los rasgos de autonomía que deben respetarse a los diversos niveles de organización política y reconoce a los gobiernos de la Federación de los Estados miembros plenas facultades para crear las contribuciones necesarias para financiar sus gastos, sin más limitaciones que las derivadas de las garantías de los gobernados y de la propia organización política. Esta situación de independencia legislativa entre la Federación y Estados miembros en el ejercicio de la potestad tributaria, ha permitido la concurrencia en la mayoría de las fuentes económicas susceptibles de gravamen. En otros países de régimen Federal se ha pretendido evitar la concurrencia señalando a cada nivel de gobierno las materias que puedan gravar, como es el caso de la Constitución de la India de 1950 que reparte rigurosamente las fuentes entre el Estado Federal y los Estados Federados, pero al mismo tiempo faculta a aquel a aplicar tributos sobre materias no enumeradas como exclusivas de sus partes constitutivas, o bien, señalando límites para uno de los niveles de gobierno, generalmente el federal, dejando al otro aplicar todos los impuestos no reservados expresamente a aquel como la Constitución Suiza de 1874, que ha autorizado a los cantones para aplicar cualquier tributo, excepto los escasos gravámenes atribuidos expresamente a la Federación.”⁴³

De lo anterior coincido parcialmente con el autor, porque juzgo que los primeros beneficiarios y facultados para recibir y administrar los recursos

⁴² *Ibidem.*

⁴³ FLORES ZAVALA Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, 2ª Edición, México, Ed. Porrúa, 1978, p.349.

tributarios no deben ser los estados, sino que deben ser los municipios,(cantones), en quienes recae la facultad intrínseca de gozar de una autonomía plena, primordialmente en materia financiera, económica y política y, que por excepción de acuerdo con un pacto municipal en segunda instancia lo será la federación; encargada y facultada para percibir y administrar directa y exclusivamente aquellos ingresos que se derivan del actual artículo 27 constitucional; por que es realmente en los municipios en donde nace la verdadera potestad tributaria y que, de acuerdo a sus usos, costumbres, capacidades, clima, territorio, etc, serán en primer grado los que deban decidir libre y soberanamente hacia donde se dirigen parte de sus ingresos, quienes van a administrarlos y en que forma tienen que aplicarse estos.

2.2.1 LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA.

Es la obligación que tiene una persona física (mexicano) o moral (de acuerdo a las leyes de la materia), de contribuir al erario público, en pro de la federación, y en su caso, de sus respectivos municipios y estados, con sujeción a un mandato legal.

Ahora bien, también podemos decir que es una obligación *ex lege* por que el sujeto activo, siempre lo será el estado, a través de sus órganos, cuyo objeto primordial será el de recaudar directa o indirectamente los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de su pueblo, lo que algunos autores señalan se traduce como el hecho generador de la obligación tributaria.

Al respecto cabe hacer la distinción que realizan algunos autores entre el hecho generador y el imponible; este último es la situación de hecho y de derecho que el legislador estableció para que al ser realizada por un sujeto, genere la obligación tributaria; por otra parte, el hecho generador es la realización del supuesto previsto en la norma, lo que nos dará la obligación tributaria en general, ya sea de dar o no hacer.

El hecho imponible es la previsión concreta, señalada por la propia ley para que nazca la carga tributaria, y el hecho generador es la conducta que realiza o despliega el sujeto o la persona.

En conclusión la obligación fiscal nace cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en la leyes fiscales, este coincide con el de su exigibilidad; que es cuando se registra alguna persona física o moral, cuando verdaderamente se da nacimiento al hecho generador, sujetándolo al imperio de la ley, obligándolo a cumplir en virtud de un determinado plazo o término, a que declare o pague sus impuestos respectivos, evidentemente esto no siempre coincide con la realidad; el artículo 6 de Código Fiscal señala que:

“ Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso que ocurran.”⁴⁴

⁴⁴ CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, México, Ed. Isef, 2004, p.4.

Además, no solo importa el hecho imponible o generador, sino que, es necesario saber que tarifa o impuesto se va a aplicar, para estar en aptitud de realizar las operaciones para determinar la cantidad específica que constituirá la deuda y crédito fiscal. A este acto de precisión del *quantum* se le denominara como determinación fiscal.

2.2.2 SUJETOS DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA.

Los sujetos que nacen de la relación jurídico tributaria podemos decir que son dos:

- a) Sujeto activo y,
- b) Sujeto pasivo.

El primero tiene la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación en los términos fijados por la propia ley; sin embargo en materia tributaria esta facultad no es discrecional, como en el derecho privado, sino, por el contrario se presenta como una facultad u obligación irrenunciable, de lo que resulta que no solo tiene el derecho de exigir el cumplimiento, sino, también la obligación de hacerlo.

Al respecto la Suprema Corte ha señalado que toda vez que los créditos tributarios son de interés público, la administración en ningún caso podrá renunciar a la obtención de lo que por derecho le corresponde y necesita para satisfacción de las necesidades generales.

La excepción confirma la regla, y es que, a pesar de que el estado es quien esta facultado para ejercer la facultad tributaria, nos encontramos entes autónomos, con personalidad jurídica distinta a la del estado y que también pueden ser sujetos activos de la relación jurídico-tributaria; el ejemplo más claro de esto lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, quien, como organismo fiscal autónomo, además de poder determinar créditos fiscales, tiene la facultad económica-coactiva para ejecutar sus propias resoluciones.

Con respecto al segundo podemos decir que es la persona física o moral con capacidad de goce y ejercicio, en quien recae la obligación de contribuir al erario publico por mandamiento expreso de la ley, sin embargo, puede darse el caso de que la contribución no sea enterada por la persona que realizó el hecho generador, sino, un tercero quien de manera directa o indirecta tuvo alguna relación con el sujeto del impuesto.

Otro tipo de sujeto pasivo en la relación tributaria lo es el responsable, ya que a través de él, el fisco asegura de manera más óptima y simplificada su actividad recaudadora.

La ley de manera específica lo denomina como responsabilidad solidaria, por lo que en el caso de llegar a estar bajo algún supuesto impositivo, quedarían como deudores solidarios del crédito fiscal.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 26 al respecto señala lo siguiente:

I. Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones.

II. Las personas que estén obligadas a efectuar pagos provisionales por cuenta del contribuyente, hasta por el monto de estos pagos.

III. Los liquidadores y síndicos por las contribuciones que debieron pagar a cargo de la sociedad en liquidación o quiebra, así como de aquellas que se causaron durante su gestión.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando la sociedad en liquidación cumpla con las obligaciones de presentar los avisos y de proporcionar los informes a que se refiere este Código y su Reglamento.

La persona o personas cualquiera que sea el nombre con que se les designe, que tengan conferida la dirección general, la gerencia general, o la administración única de las personas morales, serán responsables solidarios por las contribuciones causadas o no retenidas por dichas personas morales durante su gestión, así como por las que debieron pagarse o enterarse durante la misma, en la parte del interés fiscal que no alcance a ser garantizada con los bienes de la persona moral que dirigen, cuando dicha persona moral incurra en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) No solicite su inscripción en el registro federal de contribuyentes.

b) Cambie su domicilio sin presentar el aviso correspondiente en los términos del Reglamento de este Código, siempre que dicho cambio se efectúe después de que se le hubiera notificado el inicio del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en este Código y antes de que se haya notificado la resolución que se dicte con motivo de dicho ejercicio, o cuando el cambio se realice después de que se le hubiera notificado un crédito fiscal y antes de que éste se haya cubierto o hubiera quedado sin efectos.

e) No lleve contabilidad, la oculte o la destruya.

IV. Los adquirentes de negociaciones, respecto de las contribuciones que se hubieran causado en relación con las actividades realizadas en la negociación, cuando pertenecía a otra persona, sin que la responsabilidad exceda del valor de la misma.

V. Los representantes, sea cual fuere el nombre con que se les designe, de personas no residentes en el país, con cuya intervención éstas efectúen actividades por las que deban pagarse contribuciones, hasta por el monto de dichas contribuciones.

VI. Quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, por las contribuciones a cargo de su representado.

VII. Los legatarios y los donatarios a título particular respecto de las obligaciones fiscales que se hubieran causado en relación con los bienes legados o donados, hasta por el monto de éstos.

VIII. Quienes manifiesten su voluntad de asumir responsabilidad solidaria.

IX. Los terceros que para garantizar el interés fiscal constituyan depósito, prenda o hipoteca o permitan el secuestro de bienes, hasta por el valor de los dados en garantía, sin que en ningún caso su responsabilidad exceda del monto del interés garantizado.

X. Los socios o accionistas, respecto de las contribuciones que se hubieran causado en relación con las actividades realizadas por la sociedad cuando tenía tal calidad, en la parte de interés fiscal que no alcance a ser garantizada con los bienes de la misma, siempre que dicha sociedad incurra en cualquiera de los supuestos a que se refieren los incisos a), b) y c) de la fracción III de este Artículo, sin que la responsabilidad exceda de la participación que tenía en el capital social de la sociedad durante el período o a la fecha de que se trate.

XI. Las sociedades que, debiendo inscribir en el registro o libro de acciones o partes sociales a sus socios o accionistas, inscriban a personas físicas o morales que no comprueben haber retenido y enterado, en el caso de que así proceda, el impuesto sobre la renta causado por el enajenante de tales acciones o partes sociales, o haber recibido copia del dictamen respectivo y, en su caso, copia de la declaración en la que conste el pago del impuesto correspondiente.

XII. Las sociedades escindidas, por las contribuciones causadas en relación con la transmisión de los activos, pasivos y de capital transmitidos por la escidente, así como por las contribuciones causadas por esta última con anterioridad a la escisión, sin que la responsabilidad exceda del valor del capital de cada una de ellas al momento de la escisión.

XIII. Las empresas residentes en México o los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, por el impuesto que se cause por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y por mantener inventarios en territorio nacional para ser transformados o que ya hubieran sido transformados en los términos del Artículo 1o. de la Ley del Impuesto al Activo, hasta por el monto de dicha contribución.

XIV. Las personas a quienes residentes en el extranjero les presten servicios personales subordinados o independientes, cuando éstos sean pagados por residentes en el extranjero hasta el monto del impuesto causado.

La responsabilidad solidaria comprenderá los accesorios, con excepción de las multas. Lo dispuesto en este párrafo no impide que los responsables solidarios puedan ser sancionados por los actos u omisiones propios.

XV. La sociedad que administre o los propietarios de los inmuebles afectos al servicio turístico de tiempo compartido prestado por residentes en el extranjero, cuando sean partes relacionadas en los términos de los artículos 106 y 215 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, hasta por el monto de las contribuciones que se omitan.

XVI. (Se deroga).

XVII. Los asociados, respecto de las contribuciones que se hubieran causado en relación con las actividades realizadas por el asociante mediante la asociación en participación, cuando tenían tal calidad, en la parte del interés fiscal que no alcance a ser garantizada por los bienes de la misma, siempre que la asociación en participación incurra en cualquiera de los supuestos a que se refieren los incisos a), b) y c) de la fracción III de este artículo, sin que la responsabilidad exceda de la aportación hecha a la asociación en participación durante el periodo o a la fecha de que se trate.⁴⁵

De la transcripción antes hecha, podemos encontrar distintos tipos de responsabilidades.

⁴⁵ *Ibidem.*

La responsabilidad solidaria por retención: Es la obligación que por mandato expreso de la ley tienen algunas personas de retener la parte correspondiente a las contribuciones cuando hacen algún pago al sujeto del impuesto, el caso más simple es el de los patronos o el de los Notarios Públicos.

La responsabilidad solidaria por representación: Es aquella en la que algunas personas que por una causa determinada están obligados a realizar los pagos en nombre de los contribuyentes originarios, tal es el caso de liquidadores, síndicos de sociedades en liquidación etc.

La responsabilidad objetiva: Se causa cuando se adquiere un bien mueble o inmueble, respecto del cual se adeudan contribuciones.

La responsabilidad voluntaria: es cuando una persona expresamente manifiesta su voluntad de asumir el pago del adeudo, o afecta sus bienes para dar cumplimiento.

Podemos decir en consecuencia que esta es una forma de garantizar el pago de las obligaciones contraídas, y el pago que realice cualquiera los libera a ambos de esta, con independencia de las relaciones que de forma particular se hayan generado entre los sujetos, ya que si el obligado solidario no cumple, tampoco libera al deudor principal de su obligación.

También de manera expresa la Ley Aduanera señala quienes serán obligados solidarios además de otras sanciones, para el caso de que no se realicen los pagos correspondientes por la importación o exportación de mercancías, (por ejemplo el agente aduanal).

2.3 LAS CONTRIBUCIONES.

Algunos autores señalan además ya, de manera específica como hechos generadores de la contribución, los que van encaminados directamente al ingreso, al consumo y a la riqueza.

La imposición al ingreso, puede ser aplicada a los rendimientos que obtiene un trabajador, prestador de servicios profesionales. Etc.(persona física o moral), procedentes de alguna persona, física o moral, (patrón), o, en otro supuesto a lo producido por el primero de forma individual o en asociación, sin la necesidad de que exista formalmente una relación laboral.

La Imposición al consumo, quiere decir, como su nombre lo indica que a la persona (física o moral) que consume (para sí), o utiliza o compra ciertos productos en la manufacturación o venta de los mismos para obtener un lucro, se le debe de aplicar el impuesto correspondiente, por dicho consumo, independientemente de que estos sean nacionales o extrajeros, dicha imposición se puede ver reflejada en la misma etapa de manufacturación o de distribución, sin embargo en la practica y gracias al efecto cascada, o al valor agregado, sabemos que es el consumidor, quien finalmente cumple con la carga

tributaria impuesta, esto se ve reflejado en el precio final del producto.

La imposición a la riqueza, se estructura supuestamente con el fin de que el vendedor o el patrón de manera solidaria actué como un retenedor del impuesto y sea por lógica el consumidor o el trabajador, en quien recaiga dicha obligación, aunque pueden introducir alguna progresividad en el sistema fiscal, si hay artículos suntuarios o superfluos, y los de consumo básico o necesario, se eximen de su pago (alimentos y medicinas), quizás podrían resultar proporcionales en relación al consumo que se haga de estos, sin embargo, si las imposiciones se hacen únicamente en cuanto al ingreso resultaría regresivo, por que entre menores son las entradas al erario, mayor es la proporción que se destina al consumo.

Como punto de partida y para analizar ya de manera específica a las contribuciones del estado, diremos que el elemento fundamental lo es la **Ley de Ingresos de la Federación, emitida por el Legislativo Federal, bajo el principio de anualidad, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 74 fracción IV y su correlativo 73 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

La Ley de Ingresos de la Federación, señala que se obtendrán ingresos por los siguientes conceptos.

I. Impuestos.

1. Impuesto sobre la renta.

2. Impuesto al valor agregado.
3. Impuesto especial sobre producción y servicios.
4. Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.
5. Impuesto sobre adquisición de inmuebles.
6. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
7. Impuesto sobre automóviles nuevos.
8. Impuesto sobre servicios de interés público.
9. Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes.
10. Impuestos al comercio exterior:
 - a) A la importación.
 - b) A la Exportación.

II. Aportaciones de Seguridad Social.

1. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones, para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
2. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
3. Cuotas para el ISSSTE a cargo de los trabajadores.
4. Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

III. Contribuciones de mejoras.

1. Contribución de mejoras para obras públicas de infraestructura hidráulica.

IV. Derechos.

1. Por la prestación de servicios que corresponden a funciones de derecho público.
2. Por el uso y aprovechamiento de bienes del dominio público.
3. Derecho extraordinario por la extracción de hidrocarburos.

V. Contribuciones pendientes de liquidación de ejercicios anteriores.**VI. Accesorios.****VII. Productos.**

1. Por los servicios que no corresponden a funciones de derecho público.
2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

VIII. Aprovechamientos.

1. Multas.
2. Indemnizaciones.
3. Reintegros.
4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.
5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados.
6. Participación de ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones.

7. Aportaciones de Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.

8. Cooperación del Departamento del D.F. Por servicios públicos prestados por la Federación.

9. Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para obras diversas.

10. Aportaciones a cargo de establecimientos de salud.

11. Participaciones a cargo de 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 fundos y explotaciones mineras.

14. Aportaciones de contratistas de obras públicas.

15. Destinados al fondo para el desarrollo forestal.

16. Hospitales Militares.

17. Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal de Derechos de Autor.

18. Remanentes de precios de venta de mieles incristalizables, alcohol, y cabezas y colas realizadas por azúcar S.A. de C.V.

19. Recuperaciones de Capital.

20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.

21. Otros.

IX. Ingresos Derivados de Financiamientos.

1. Emisiones de Valores.

2. Otros Financiamientos

X. Otros Ingresos.

1. De organismos descentralizados.
2. De empresas de participación estatal.
3. Financiamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Después de observar esta lista, podemos decir que los ingresos que percibe la Federación, al momento de ser recaudados no cumplen con el principio de proporcionalidad y equidad; por otra parte, estos se pueden dividir en dos grupos:

a) Ingresos tributarios, que son aquellos que provienen del poder impositivo del Estado y los,

b) Ingresos no tributarios, que son todos los demás y no poseen las mismas características.

Los ingresos tributarios tienen su origen en el poder del imperio del estado, tal y como sucedía en el antiguo Imperio Romano, que le permitía el dominio absoluto sobre los pueblos conquistados, sometiéndolos a su autoridad soberana e imponiéndoles la obligación de aportarle recursos.

El estado es el único facultado para exigir ciertos recursos al particular, pero no toda imposición tendrá el carácter de exacción tributaria, ya que además existen otros ingresos que a pesar de ser impuestos no gozan de esta característica; tal es el ejemplo de las multas, que a pesar de que representan un ingreso para el estado, su imposición emana de un incumplimiento o hecho ilícito.

Además se deben excluir aquellos que se derivan del acuerdo de voluntades entre el estado y otros organismos públicos o privados; ahora bien, como ya se ha mencionado deben fundar su existencia en la constitución y aunque no existe definición expresa en la norma Suprema que señale que los tributos son aquellas aportaciones que el estado impone a los particulares con el fin de obtener recursos, podemos derivar su base en lo establecido por los artículos 31 fracción IV, 73 fracciones VII y XXIX y, 74 fracción IV de la propia constitución.

A mayor abundamiento podemos decir que los ingresos tributarios son:

- a) Los impuestos,
- b) Las aportaciones de seguridad,
- c) Las contribuciones de mejoras,
- d) Los derechos,
- e) Las contribuciones pendientes y,
- f) Los accesorios de contribuciones.

Por otra parte algunos tratadistas aseguran que la figura tributaria por excelencia son los impuestos; el propio Código Fiscal de la Federación señala sin lugar a dudas que los impuestos son los tributos más representativos, ya que están a cargo de los particulares.

Los impuestos; son de acuerdo al hecho imponible, las actividades que realicen los particulares, de carácter económico que el estado, a través del poder legislativo considere así para que se genere la obligación.

Las aportaciones a la Seguridad Social; será el beneficio que reciba el contribuyente por el pago para el establecimiento de un servicio de seguridad social realizado por el estado. (Ley del Seguro Social, Ley del ISSSTE, Ley del Infonavit, Ley de SAR, Ley del ISSFAM, etc.)

Las contribuciones de mejoras; serán los beneficios que reciba una persona como consecuencia del pago que haga para la realización de una obra pública.

Derechos; Es el pago que se realiza por la prestación de un servicio particularizado por el contribuyente, o el uso o el aprovechamiento de bienes del dominio público de la federación (Ley Federal de Derechos)

A su vez los **Impuestos** se dividen en:

- a) Directos.
- b) Indirectos.

Los primeros son aquellos mediante los cuales el legislador se propone alcanzar inmediatamente al verdadero contribuyente, sin intermediarios; son los que recaen sobre las personas, la posesión o el disfrute de la riqueza; gravan situaciones normales y permanentes; se consideran estables y se pueden recaudar a través de las listas conocidas como padrones de contribuyentes.

En los segundos el obligado principal, traslada a un tercero el impuesto, quien es el que al final lo paga, ocurren de manera aislada o accidental, razón por la cual no se puede llevar un registro. Sin embargo en la forma clásica de eludir la obligación fiscal tributaria.

A su vez los **impuestos directos** se dividen en:

a) Personales.

b) Reales.

Los personales son aquellos en los que se toma en cuenta para su imposición las condiciones personales de los sujetos pasivos; esto es, sobre su verdadera capacidad contributiva (Ley del I.S.R).

Los reales son los que recaen sobre la cosa objeto del gravamen, sin considerar las características especiales de la persona (Impuesto predial).

Por otra parte los **impuestos indirectos** se dividen en:

a) Impuestos sobre los actos.

b) Impuestos sobre el consumo.

En los primeros es el que recae sobre las operaciones "**actos**" que son parte del proceso económico (Impuesto sobre Importación y Exportación).

En el segundo caso se establecen al realizarse la última fase del proceso económico que se está gravando, o las encaminadas directamente al consumo.(Ley del IEPS)

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

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

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

Finalmente se deben considerar como ingresos patrimoniales del estado los demás ingresos que no obstante tener su origen en actividades realizadas de acuerdo a sus funciones de derecho público, no se derivan del poder de imperio tales como multas, indemnizaciones, reintegros, participaciones, cooperaciones, regalías, etc; enunciados en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley de Ingresos como Aprovechamientos.

En otro apartado, **los crediticios** son aquellas cantidades que con carácter de préstamo se obtienen por diferentes vías, financiamientos internos o externos, a través de préstamos o por la emisión de bonos cualquiera que sea su denominación, pero que presentan la característica de tener que ser reembolsados en su oportunidad.

Nuestra constitución en la fracción VIII del artículo 73, faculta al poder legislativo para sentar las bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar las operaciones que al efecto realice y para reconocer y disponer el pago de la deuda nacional. De acuerdo con esta facultad, el congreso de la unión expidió la Ley General de la Deuda Pública, que norma todas las actividades relativas a esta materia.

2.4 DOBLE TRIBUTACION.

La permisión de la doble tributación, en principio resulta según señalan algunos autores casi consecuencia natural y hasta obvia de la concurrencia de federación y estados miembros y que, por no estar prohibida está permitida.

Dicho principio ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando ha sostenido.

“Es tendencia de la política fiscal de la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación precisamente para realizar la justicia fiscal; para lograrlo infinidad de países han celebrado convenciones, convenios y modus vivendi, y existen normas de derecho tendientes a evitar la doble tributación. Sin embargo, en ocasiones, la doble tributación es conscientemente buscada por el legislador para lograr diversos fines, como lo son: graduar la imposición o para hacerla mas fuerte a través de dos

gravámenes que se complementen, en lugar de aumentar las cuotas del primeramente establecido; buscar un fin social extra-fiscal; lograr una mayor equidad en la imposición tomando en cuenta la distinta capacidad contributiva de los sujetos pasivos, y aún tratar de captar un aumento en el ingreso con mayor comodidad para la administración pública. En nuestra propia legislación positiva existen normas que tratan de evitar la doble tributación y otras que claramente dan lugar a ella. **Sin embargo, no puede decirse que por el solo hecho de que un determinado impuesto dé lugar a una doble tributación, por ello sea inconstitucional, podrá contravenir una sana “política tributaria” o principios de buena administración fiscal, pero no existe disposición constitucional que la prohíba.** Lo que la norma constitucional prohíbe, en su artículo 31, fracción IV, es que los tributos sean exorbitantes o ruinoso, que no estén establecidos por ley o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación.

En resumen, una misma fuente de ingresos puede estar gravada por uno o más tributos, sin contradecir por ello la Constitución; lo que podría violar la Carta Magna es que con diversos tributos se rompa la proporcionalidad y equidad que deben satisfacer. Séptima época, primera parte: Vols. 181-186. A. R. 5322/50. Siderúrgica de Monterrey, S. A. Unanimidad de 18 votos. Vols. 115-120, Pág. 167. A. R. 402/76. J. Jesús Castellanos. Unanimidad de 15 votos. Vol. 62, Pág. 23. A. R. 6168/63. Alfonso Córdoba y Coags. (Acums.) Mayoría de 18 votos. Vols. 97-102, Pág. 72. A. R. 1597/65. Pablo Legorreta Chauvet y Coags. Unanimidad de 18 votos.”⁴⁶

Por otro lado, el principio que reza, “Conducta no prohibida, es conducta permitida” que pretende sostener, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis, ya transcrita, resulta inaplicable porque en un estado de derecho, tal regla general solo es aplicable a los particulares o, como en el caso, es susceptible de ser aducido por las entidades federativas dado el método de exclusión que adopta el Artículo 124 de la constitución; pero de ninguna manera, puede ser operante respecto de la federación, la que asume el carácter de autoridad

⁴⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ius*, México, Poder Judicial de la Federación, 2004.

o entidad creada a partir de los estados miembros y , por tanto, no le será aplicable el principio, enunciado; por el contrario, le corresponde el que establece el numeral 124, es decir que, **la federación, solo puede ejercer las funciones y facultades que le hayan sido otorgadas expresamente por la propia constitución, en acatamiento a un supremo principio de competencia.**

Lo anterior rompe con las conclusiones que al respecto fueron formuladas en la segunda convención fiscal, en adición de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

a) Legislación. Reconócese como principio fundamental la necesidad de que **ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debe estar gravado por dos o más impuestos, tasas o derechos**, en consecuencia, cada fuente de imposición debe reportar un solo gravamen establecido por la autoridad a quien sea más conveniente atribuir esa facultad de acuerdo con la delimitación de jurisdicciones

b) Contraviene el sistema que impone artículo 124 constitucional; En tanto que establece sin ulterior posibilidad que, o las facultades que se otorgan, por la propia constitución, a la federación; o, deberán tenerse por reservadas a los e; es decir que, en lógica, por el método de exclusión, no cabe la posibilidad, que intenta sostenerse, afirmando que, por un lado, se otorgan facultades expresas a la federación, para establecer contribuciones sobre determinadas fuentes, artículo 73,fracción XXIX, y de las que quedan, o de las que restan, deben participar ambas, entidades, en forma simultánea, concomitante o coincidente. El método de exclusión resultaría vulnerado de manera rotunda.

Por tales hechos y dadas las circunstancias económicas actuales del país, considero que debería existir una prohibición expresa no solo por parte de la Suprema Corte, sino, en el texto constitucional, ya que al dejarse al libre arbitrio del legislador la facultad discrecional de imponer una doble contribución a los ingresos, so pretexto de obtener con esto mayores recursos, resulta completamente inequitativo, y en consecuencia es inconstitucional, ya que viola flagrantemente lo establecido en el artículo 31 fracción IV de nuestra carta magna.

2.5 SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

Dicha actividad se genera a partir de la tesis de la concurrencia tributaria entre la federación y los estados federados y encuentra su fundamento en la **Ley de Coordinación Fiscal** la cual en la actualidad señala en su artículo 10 que las entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esa ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura y, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La federación entonces, se encuentra omnipresente y omnipotente a partir de convenios tipo celebrados con base en la **Ley de Coordinación Fiscal**, con todas y cada una de las entidades federativas.

Dicha ley considera el establecimiento de participaciones que corresponden a las haciendas públicas de los estados en los ingresos federales, mediante la constitución de fondos, denominados según su función. Así por ejemplo el Fondo General de Participaciones, se constituye con la asignación del 18.51 por ciento de la recaudación fiscal federal participable.

La recaudación federal participable, consiste en la que obtiene la federación por todos sus impuestos; así como por concepto de derechos sobre extracción de petróleo y de minería, una vez deducidos los montos de las devoluciones respectivas.

Así también la ley en comento, se ocupa de distribuir entre las entidades, los fondos en que participan; fijar reglas de colaboración administrativa; y constituir organismos en materia de coordinación fiscal.

Todos los estados miembros de la federación mexicana se han adherido integralmente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y, por ello, han celebrado convenio de adhesión, autorizado debidamente por la legislatura local. En caso de incumplimiento de las disposiciones constitucionales que marcan limitaciones a los estados miembros, así como de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda, en primer término, el infractor; sufrirá la disminución en su participación, en la misma proporción del monto estimado de recaudación obtenida o del estímulo fiscal otorgado; en segundo término contará con un plazo mínimo de tres meses para corregir la irregularidad, en caso contrario dejará de estar adherida.

Es natural que algunas entidades sí hayan deseado la adhesión. Pero otras no la requerían; sin embargo por razones de carácter político han suscrito los convenios, comprometiéndose a derogar o mantener en suspenso sus propias contribuciones.

La ley señala que los convenios deberán llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la federación, que las entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, solo participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

Así las cosas los estados quedan como prestadores de servicios administrativos, en el control y fiscalización, registro etc. Por lo cual reciben una retribución. En coordinación fiscal, la excepción a la prevalencia de los tributos federales se da respecto de la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, cuya vigencia se encuentra en suspenso y, en todo caso rigen las leyes de carácter estatal, si se reúnen los requisitos que tales gravámenes locales deben cumplir para coordinarse con la federación.

Por otra parte y a efecto de poder encontrar soluciones a los problemas que se enfrentan tanto los estados como los municipios en relación con la federación en pos de un verdadero pacto federal, dado el dinamismo y crecimiento de las necesidades de nuestras comunidades, se han llevado a cabo tres convenciones nacionales fiscales cuyas conclusiones tuvieron gran influencia en la primera convención nacional hacendaria llevada a cabo el día 5 de febrero del año dos mil cuatro en la ciudad de Querétaro, la cual tuvo

como objetivo principal la redistribución de los ingresos fiscales en un país que se proclama república federal, pero que sigue contando con un sistema tributario muy centralizado.

1. Primera convención nacional hacendaria (feb de 2004)

Antecedentes:

Aproximadamente el 50% de los presupuestos de los 31 estados mexicanos y de los municipios provienen de transferencias federales, y en el caso del Distrito Federal (ciudad de México, con más de 20 millones de habitantes), esa cifra ronda el 75%.

Adicionalmente, de cada 100 pesos recaudados (unos 10 dólares), poco más de 63 los administra el gobierno federal, 24 los Estados y 13 los Municipios.

La constitución mexicana autoriza a los estados y municipios a aplicar impuestos, pero la realidad es que el 95% es recaudado por el gobierno federal, que para 2004 tuvo presupuestado unos ingresos totales de 146.000 millones de dólares.

Puntos sobresalientes:

1. Homogeneizar el IVA, actualmente del 15% y del 10% en la frontera, y que no se aplique a medicinas y alimentos.

2. Repartición entre los estados de los excedentes que se generen de la aplicación general del IVA.

3. El principal problema de México sigue siendo, por encima el cómo se reparte lo que se recauda, y la evasión fiscal a todos los niveles.

4. En México la recaudación fiscal supone el 18% del producto interno bruto (PIB), en comparación con 33,5% en Canadá, 30% en Estados Unidos o incluso 33% de Turquía, según la OCDE.

5. En los municipios, el fraude al impuesto predial (bienes inmuebles) equivale al 0,3% del PIB, en comparación con más del 1% de los países industrializados, según informes del Banco Mundial.

Resolutivo:

De conformidad con la declaratoria a la nación y acuerdos de la primera Convención Nacional Hacendaria que en su estrategia cuatro señala, entre otros aspectos, reconocer la aportación del Estado de Campeche a la producción de petróleo, y que las participaciones a entidades federativas, derivadas de los ingresos por derechos de hidrocarburos lo que recibe no refleja la extracción de hidrocarburos en dicha entidad federativa, en este presupuesto se contemplan \$600,000,000.00 de pesos en el ramo general 39 programa de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas, en adición a los recursos que le corresponden del programa de apoyo financiero a las entidades federativas de este ramo. Estos recursos se enterarán de manera ágil y oportuna divididos en doce mensualidades para proyectos de inversión en infraestructura, así como para la operación, conservación y mantenimiento de infraestructura social.

Por otra parte la Ley de Coordinación Fiscal ya de manera específica contempla:

a) Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal.

b) Organizar el Fondo General de Participaciones.

- c) **Fijar las participaciones a las entidades federativas.**
- d) Regular la forma de colaboración administrativa.
- e) Establecer organismos para el manejo de la coordinación.

El objetivo es señalar de manera concreta únicamente lo referente a las participaciones de las entidades federadas, los municipios y el D.F de conformidad con lo establecido en la propia ley.

ARTICULO 1.- Tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece la ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale dicha ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

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

I.- En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala participarán los municipios, en la forma siguiente:

El 0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CCiT = Bi/TB$$

Que significa:

CCiT es el coeficiente de participación de los municipios colindantes *i* en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB es la suma de Bi.

i es cada entidad.

$$Bi = (CCiT - 1) (IPDAiT - 1) / IPDAiT - 2$$

Que significa:

CCiT-1= Coeficiente de participaciones del municipio i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-1 = Recaudación local de predial y de los derechos de agua en el municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-2 = Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

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

III. 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

- a) El 16.8% se destinará a formar un fondo de fomento municipal.
- b) El 83.2% incrementará dicho fondo de fomento municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de la ley.

El 70% incrementará dicho fondo de fomento municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de la ley.

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

$$i \text{ CE} = \frac{A_i}{\sum A_i} \cdot TA$$

$i \text{ CE}$ = Coeficiente de participación en el fondo de fomento municipal de la entidad i en el año t para el que se efectuó el cálculo.

$$TA = \sum A_i = \text{Cada entidad. } i \text{ (CE) (IPDA)}$$

$$i \text{ CE}_{t-1} = \frac{A_i}{\sum A_i}$$

$$IPDA_{t-2}$$

$i \text{ CE}_{t-1}$ = Coeficiente de participación de la $t-1$ entidad, i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectuó el cálculo.

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

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

También dice que los estados deberán entregar íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del fondo de fomento municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Que las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la federación directamente a dichos municipios.

e).- El 0.44% restante, sólo corresponderá a las entidades federativas que se coordinen en materia de derechos y será distribuido conforme a los resultados de su participación en el programa para el reordenamiento del comercio urbano, en los términos del procedimiento que sea determinado conjuntamente por dichas entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las cantidades percibidas por este concepto, serán entregadas íntegramente por los estados a sus municipios.

ARTICULO 3.- La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o. de esta Ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguientes fórmula:

$$i B CP = \frac{t TB}{i CP}$$

Que significa:

$i CP$ = Coeficiente de participación de la t entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo. $i TB$ = Suma de $B i$ = cada entidad federativa. $i i (CP) (IA) i t-1 t-1 B = \frac{t-1 B}{i CP}$
 $- i IA t-2 i CP$ = Coeficiente de participación de la $t - 1$ entidad i en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

$i IA$ = Impuestos asignables de la entidad $t - 1 i$ en el año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo. $i IA$ = Impuestos asignables de la entidad $t - 2 i$ en el segundo año inmediato anterior a aquél para el cual se efectúa el cálculo.

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

ARTICULO 3.-A. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de la ley.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.

ARTICULO 3.-B.- Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal participarán con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.

La federación establecerá los mecanismos administrativos para que se formalice la aceptación del municipio para la aplicación de la presente disposición, los términos y formas para realizar los actos de verificación a contribuyentes sin registro, así como para coadyuvar con la federación en la detección y fiscalización de contribuyentes que tributen en este régimen.

Los municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generen permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad. Asimismo, podrán convenir con los gobiernos de los estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los municipios participarán del 75% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, los estados con el 10% y la federación con el 15%, de dicha recaudación.

Esta participación se distribuirá directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al del pago de las contribuciones.

ARTICULO 4.-Se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuido mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del

ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos Generales de Fomento Municipal a que se refieren los artículos 2o. y 2o.-A fracción III de la ley en comento, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

La distribución de la reserva de contingencia comenzará con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior será el que resulte de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada entidad, entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate.

De la reserva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los estados participarán a sus municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios del total de participaciones de la entidad. En el conjunto de participaciones a los municipios, no se incluirán aquéllas a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2o.-A de la Ley.

Adicionalmente, se crea una reserva de compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se formará con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, a la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2o. así como con el que se deriva de la parte

del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2o.-A, fracción III, inciso b), de la ley.

El monto en que la entidad federativa de que se trate se vea afectada, se determinará restando de las participaciones que le hubieran correspondido, de conformidad con las disposiciones en vigor al 31 de diciembre de 1990, la participación efectiva de la entidad en el año que corresponda. La distribución de la reserva de compensación se hará de la entidad que se vea menos afectada hacia aquella más afectada hasta agotarse, aplicándose anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal.

ARTICULO 5.- Los cálculos de participaciones a que se refieren los artículos 2o., 2o.-A, y 3o. se harán para todas las entidades federativas, aunque algunas o varias de ellas no se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las participaciones que correspondan a las entidades que dejen de estar adheridas serán deducidas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal.

ARTICULO 6.- Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al estado, el cual habrá de cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

La federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la federación hará la entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda al estado, previa opinión de la Comisión Permanente de funcionarios fiscales.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al estado en los términos del penúltimo y último párrafos del artículo 2o. de la ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9 de la ley. Los gobiernos de las entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el diario oficial de la federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, a que está obligada conforme al penúltimo párrafo del artículo 3 de la ley, y deberán publicar en el periódico oficial de la entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el diario oficial de la federación la lista de las entidades que incumplan con dicha disposición.

ARTICULO 7.- El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de la ley.

Las entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mencionado en el párrafo que antecede, recibirán las cantidades que les correspondan conforme a la ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

Cada cuatro meses la federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese periodo. Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes.

A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el ejecutivo federal presente la cuenta pública del año anterior a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión, la federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.

Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o., así como las que se establecen en los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de la ley, se calcularán

provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes."

ARTICULO 8.- Para los efectos de las participaciones a que la ley se refiere y de los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, las entidades, los municipios y la federación estarán al resultado de la determinación y pago, que hubieren efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales.

La federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará bajo los lineamientos que se establezcan, del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas.

ARTICULO 9.- Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el registro de obligaciones y empréstitos de entidades y municipios, a favor de la federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

Las entidades y municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los municipios y las obligaciones que tengan con la federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o la ley así lo autorice.

El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.

En el reglamento que expida el ejecutivo federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de entidades y municipios.

ARTICULO 9-A.- Artículo 9-A.- La federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los estados y municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente.

La aportación a los fondos mencionados se hará por el estado, por el municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos brutos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación federal se distribuirá como sigue: municipios 50% y estados 50%.

Para que un municipio donde exista un puente o varios pueda ser sujeto de participación de estos fondos, deberá acreditar un nivel recaudatorio de al menos un 50% más uno de la recaudación potencial de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio; en su defecto, podrá convenir un acuerdo de mejora recaudatoria de la Hacienda Pública local con la federación, para poder aplicar a la creación de estos fondos en el ejercicio fiscal siguiente, siempre y cuando cumpla con el requisito de recaudación señalado con anterioridad.

En el caso de que el nivel recaudatorio, una vez firmado el convenio, se encuentre por debajo del 50%, la cantidad de recursos se verá reducida de manera proporcional a la disminución porcentual del nivel recaudatorio.

Lo anterior evidentemente guarda íntima relación con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, en lo conducente (ramo general 33) y, en relación con la ejecución del gasto público federal, las dependencias y entidades deberán realizar sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. (artículo 28 constitucional)

Entidad federativa	Total	Ingresos propios					Participaciones federales	Aportaciones federales	Otros ingresos	Por cuenta de terceros	Financiamiento	Disponibilidad inicial
		Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de mejoras						
2002												
Total	642 738 094	26 873 734	21 877 224	4 061 637	6 188 267	627 093	288 361 461	259 823 828	2 742 185	3 864 066	21 814 829	7 346 761
Aguascalientes	5 695 133	40 541	100 626	31 736	10 786	0	2 326 753	2 884 516	2 500	0	294 982	390
Baja California	15 251 901	752 581	397 274	64 290	380 310	0	5 517 891	7 384 336	0	403 998	0	351 251
Baja California Sur	3 982 046	71 906	836	79 638	5 038	34 157	1 319 572	2 200 168	30 212	0	168 918	73 598
Campeche	6 638 400	193 030	101 304	39 068	171 185	0	2 345 371	3 324 360	6 810	106 523	0	550 898
Coahuila de Zaragoza	14 502 619	358 036	389 636	49 095	7 533	305 695	4 797 966	7 367 142	413 281	0	0	785 800
Colima	3 897 644	24 010	74 543	15 868	16 879	0	1 500 091	2 124 471	0	0	139 883	0
Chiapas	23 188 423	143 244	288 967	240 635	176 914	0	7 946 127	13 897 827	365 009	0	0	0
Chihuahua	18 339 781	1 105 016	1 410 776	714 437	529 486	0	8 323 052	8 280 327	840 081	61 265	0	82 307
Distrito Federal	68 488 239	14 017 757	10 559 136	863 515	1 084 461	13 441	27 537 102	9 034 674	0	0	7 198 010	548 124
Durango	9 170 805	154 044	228 687	6 361	74 157	0	2 717 136	5 840 452	5 927	0	143 852	0
Guanajuato	18 849 901	102 820	543 900	187 794	117 912	36	7 470 063	9 774 082	0	0	599 529	76 764
Guerrero	17 823 274	298 738	99 444	27 916	35 095	0	4 409 893	12 986 940	371	0	84 907	0
Hidalgo	11 479 335	125 835	85 488	3 843	9 784	0	3 780 952	7 044 452	0	0	445 000	0
Jalisco	31 770 049	1 211 311	989 550	205 042	259 488	0	13 063 803	14 384 752	0	1 418 272	0	228 036
México	60 740 711	2 365 695	1 428 501	103 987	214 756	5 953	24 839 403	24 237 048	0	0	7 545 386	0
Michoacán de Ocampo	19 553 904	113 194	319 044	76 770	173 984	0	5 924 196	11 993 849	0	0	1 955 696	0
Morales	8 342 081	65 543	140 428	24 142	28 471	10 529	3 279 690	4 737 963	0	0	55 285	0
Nayarit	7 131 237	138 424	85 166	86 102	18 880	0	2 217 297	4 131 930	1 000	34 717	66 000	371 722
Nuevo León	26 454 922	1 478 195	1 048 398	248 208	367 932	0	9 954 784	9 608 878	481 976	691 535	0	2 557 288
Oaxaca	19 324 772	87 802	398 127	121 377	37 186	52 178	4 803 447	13 687 553	60 350	0	119 752	0
Puebla	23 873 824	388 673	383 108	61 793	823 790	0	8 437 198	12 226 013	481 928	443 380	0	685 962
Querétaro de Arteaga	8 949 526	99 245	174 803	83 938	61 902	114 883	3 292 495	4 772 188	49 328	0	291 224	0
Quintana Roo	8 612 121	288 002	171 455	83 983	68 941	0	2 109 737	3 245 236	0	532 050	0	138 418
San Luis Potosí	11 529 045	102 947	139 598	38 808	18 089	0	4 081 811	6 914 900	0	0	237 094	0
Sinaloa	13 186 876	221 817	535 776	188 204	98 098	0	4 988 129	6 759 858	0	0	380 000	0
Sonora	14 443 983	598 434	329 712	33 805	114 826	0	6 583 781	6 421 052	728	0	383 536	322
Tabasco	17 070 956	137 300	183 812	115 107	88 850	0	10 484 374	6 051 612	0	0	0	0
Tamaulipas	16 154 102	874 901	498 047	78 031	102 716	0	5 520 286	9 152 147	0	0	129 371	0
Tlaxcala	5 880 772	82 489	102 861	30 183	15 982	0	1 985 908	3 181 771	3 697	172 337	0	316 452
Veracruz de Ignacio de la Llave	36 612 975	943 052	592 614	90 589	312 395	0	12 854 417	18 382 283	0	0	1 827 836	608 688
Yucatán	8 530 146	195 216	83 491	16 583	75 791	0	3 389 637	4 734 447	0	0	25 000	0
Zacatecas	7 984 132	117 873	154 011	43 418	38 338	0	2 533 132	4 717 270	0	0	360 980	0

* Se habla en millones de pesos.

⁴⁷ FUENTE: Constituida a partir de los datos de los ingresos obtenidos por los Estados durante el ejercicio fiscal del año 2002, contenidos en el Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD) del INEGI 2004.

CAPITULO III

**PARA ALCANZAR UN SISTEMA FISCAL, DISTRIBUTIVO, EQUITATIVO,
PROPORCIONAL , EFICAZ Y OPTIMO EN LA REPÚBLICA MEXICANA.**

3.1 ELEMENTOS QUE DEBEN CONTRIBUIR A LA EFICIENCIA U OPTIMIZACIÓN DEL SISTEMA.

En primer lugar considero que para alcanzar un Sistema Fiscal Tributario que resulte eficiente y óptimo, deben concurrir ciertos elementos, a saber:

- 1.- Un nuevo orden jurídico tributario y distributivo
- 2.- Una razón de estado.
- 3.- Conocimiento de la materia.
- 4.- Simplicidad en la redacción de la Legislación.
- 5.- Plena autonomía y maniobrabilidad en el sistema.

3.2 CONCEPTOS GENERALES

El nuevo orden jurídico tributario y distributivo. Sería como su nombre lo indica con aquellas reformas que se hicieran a los diversos textos normativos que regulan la materia, empezando por supuesto a nivel constitucional, a efecto de que de una vez y por todas se señale que los primeros beneficiarios de todos los ingresos que se obtengan por los diversos conceptos ya establecidos lo serán los municipios; cuya única limitante será de carácter territorial; y que por excepción solo algunos ingresos correspondan de manera exclusiva a la federación para la consecución de su objeto; señalo lo anterior por que para la elaboración de este trabajo, comparo el pacto federal a un contrato, en donde convergen las voluntades; en este caso de dos o más municipios o estados, y se unen para crear o extinguir derechos y obligaciones; dicha voluntad será la base para el pleno ejercicio de la

soberanía tributaria y en consecuencia para el fortalecimiento de la federación.

La razón del estado. Es la que se verá fortalecida por voluntad expresa del pueblo mexicano, limitada y bien definida en cuanto a sus obligaciones y facultades, toda vez que no debemos crear un monstruo omnisciente, sino que debemos ejercer con plena autonomía las facultades que intrínsecamente nos corresponden, en primer lugar como municipio o como estado y, por excepción a la federación para mantener la cohesión de la nación.

“Razón de Estado es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento.”⁵⁰

El conocimiento de la materia. “saber para conocer”.⁵¹ En un sistema eficaz, resulta básico ya que los servidores públicos, a través de los cuales el pueblo otorga la facultad para que ejerzan su soberanía tributaria, necesariamente deben contar entre otros, con los conocimientos que regulan la materia, ya resulta evidente que si se carecen de estos, al momento de llevar actos tendientes al desarrollo y fortalecimiento de sus municipios, estos no obedecerían a un principio de racionalidad, lo que haría efímero y anacrónico el esfuerzo realizado, permitiendo que otros, (los estados y la federación) se aprovechen de tal situación para eludir las obligaciones a la cual se encuentran

⁵⁰ REYES HERODES Jesús. *En busca de la Razón de Estado*, México, Ed. Porrúa, 1982, p.55.

⁵¹ DE TOCQUEVILLE Alexis, *La Democracia en América*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1957, p.305.

constreñidos por voluntad expresa del pueblo mexicano, a través del pacto federal; ya que por supuesto estos, (los estados y la federación) no suplirían oficiosamente la demanda de recursos para satisfacer las necesidades propias de la comunidades y ahí sí reconociéndoles este derecho como facultad propia y exclusiva de los municipios.

Por otra parte aunque este fenómeno se ve reflejado en muchos municipios, por supuesto no podemos generalizar, ya que algunos otros, los que cuentan con mayores recursos, además de sus características especiales cuentan con los conocimientos necesarios para aprovechar todos estos; que por causas especiales, provengan y tengan derecho a percibir por parte de la federación y los estados; esto por supuesto se aprecia en sus economías. Sin embargo aunque para algunos municipios los recursos que reciben no sean suficientes en relación con la aportación que individualmente hacen al PIB nacional, de lo que se trata **no es de dar más a los que más tienen, sino de homogeneizar** a corto plazo estos conocimientos, para que se aprovechen íntegramente los recursos que por mandato expreso de la ley son nuestros y, se alcance un nivel de vida similar al de otros estados y municipios.

La simplicidad en la redacción de la legislación. No basta con saber para conocer y creo que las leyes que rigen la materia en nuestro país, deberían ser elaboradas con una redacción mucho más simple, ya que al contener demasiados tecnicismos impide en muchos casos que no sólo los gobernados sino aún las autoridades sepan la forma y la proporción en la que sus ingresos serán distribuidos independientemente de que se tenga acceso a ellas. lo que ocasiona que en muchos de los casos opten por delegar sus

facultades a los estados o a la federación ante tal ignorancia.

Una plena autonomía. Permitirá que los municipios puedan maniobrar eficaz y óptimamente dentro del sistema tributario nacional, sin que esto signifique una descentralización política de la federación, ya que tampoco sería lo conveniente; de lo que se trata es que los municipios se vean fortalecidos económicamente y todos los recursos que obtengan de manera directa alcancen para cubrir las necesidades de sus comunidades, y se redistribuyan en forma proporcional y equitativa, buscando ante todo la estandarización de los niveles de vida de los núcleos de población; para que, en consecuencia puedan fortalecer a sus estados y se adhieran bajo los mismos principios al pacto federal.

Por su puesto no pretendo cambiar la naturaleza jurídica de la rama de estudio que nos ocupa y, aunque haga votos por que alcancemos una soberanía igualitaria distributiva y eficaz no propongo que debe formar parte del derecho social, ya que esta tesis no está encaminada a que **el estado** como órgano rector de las actividades económico tributarias, trate igual a los iguales y desigual a los desiguales, en un entorno de justicia social, tal y como sucede en otras materias, sino que, **cumpla cabalmente con la función constitucionalmente encomendada y atienda a los principios esenciales que rigen a la materia.**

3.3 SISTEMA TRIBUTARIO IDEAL.

Aceptando ya como elemento fundamental en nuestro país la preexistencia de una federación capaz de mantener la unión de los estados y respetando el sano equilibrio de los poderes en todos los niveles de gobierno, resulta evidente que para alcanzar tales fines necesita contar con los recursos suficientes para cumplir con tales objetivos; para lo cual dichos recursos deberán provenir únicamente por dos fuentes (directa e indirecta), la primera por los ingresos que se obtengan por la explotación o enajenación de cualquier manera de los recursos que son del dominio exclusivo de la nación y, la segunda por las aportaciones que realicen los estados mediante convenios o acuerdos para el fortalecimiento de la federación; dichos acuerdos estarán supeditados bajo la condición a que si los ingresos provenientes de fuente directa bastan para cumplir con los fines de la federación, los excedentes generados serán regresados por conducto de los estados a cada uno de los municipios, en la misma proporción en que estos hicieron sus aportaciones iniciales.

Los estados a diferencia de la federación no tendrán dos fuentes de ingresos, sino que únicamente contarán con aquellos que les fueren proveídos por los municipios que de acuerdo a un pacto o convenio intermunicipal deberán ser de manera proporcional y equitativa atendiendo ante todo a las condiciones particulares de cada uno de ellos. Los cuales deberán ser suficientes para que cumplan con sus objetivos.

En cuanto a los municipios diré que estos son la base de la cadena en el desarrollo evolutivo dentro del sistema fiscal mexicano, ya que como lo he mencionado en múltiples ocasiones de ellos nace la facultad intrínseca de recaudar, administrar y señalar de qué forma se van a destinar sus recursos, permitiéndoles contar con las más amplias facultades para llevar a cabo estos fines, incluso de acuerdo con los pactos o convenios celebrados para tal efecto, podrán actuar coercitivamente en contra de aquellas personas físicas o morales (no solo los mexicanos) que evadan o pretendan evadir sus obligaciones fiscales, aplicando en todo lo conducente aún, el principio de extraterritorialidad.

Tal medida parecería rigurosa y extremista, pero si hablamos de proporcionalidad y equidad, es por que todos estamos sujetos al imperio de la ley sin distinción alguna, por que, en caso contrario estaríamos vulnerando el principio de igualdad, mismo que antecede a los conceptos supracitados.

Sus obligaciones serían en primer término las de recaudar de manera proporcional y equitativa los ingresos que provengan de cada una de sus comunidades; administrar eficaz y óptimamente los recursos de su hacienda y erogarlos en beneficio de las mismas, atendiendo a sus necesidades primarias; fijándose en su momento en las características especiales de cada contribuyente y sus excedentes de acuerdo a lo que hayan pactado intermunicipalmente, transferirlos a sus entidades respectivas, para que estas, a su vez, apliquen a su hacienda la parte proporcional que les corresponda con la obligación de remitir a la federación la diferencia restante.

La proposición de implantar este sistema obedece a la observación y exposición de la realidad, que la recaudación es a la inversa de la que se propone, y por ello la deficiencia y anacronismo del sistema.

Por lo anterior no hablo de ingresos destinados únicamente a los municipios o de aquellos que se deriven de algún acuerdo de coordinación fiscal, fondo, partida, ramo o de algún estímulo en especial; por que; se entiende que los municipios serán en primer lugar los titulares y garantes de la soberanía tributaria.

Congruente con los anterior, para el nuevo sistema tributario ideal que se propone, que debe organizarse inversamente al que rige en la actualidad, es decir, que nazca de las comunidades al municipio y de este a la entidad federativa respectiva, con meta final a la federación, será necesario que todo a aquel o aquellos que aspiren a puestos de administración municipal, sean compelidos y advertidos previamente e incluso antes de que inicien su campaña electoral para alcanzar ese cargo, que el puesto que van a desempeñar reviste de responsabilidad grave fundamentalmente tratándose del manejo de fondos y recursos provenientes de la tributación. que su manejo deberá ser transparente y acorde a las necesidades prioritarias de las comunidades; sin admisión de dispendio alguno, ni por ningún motivo, llamese político, social o de cualquier otra índole; y en caso de contravenir esta advertencia e incurrir en dilapidación, disposición o peculación, sin que medie indagatoria previa, con el solo hecho de comprobar sus irregularidades en la recaudación y administración de los ingresos tributarios, será reo de delito grave, que por ningún concepto se le permitirá su libertad caucional, así sea infima la cantidad dispuesta o

desviada para fines distintos a los que le encomendó la comunidad municipal.

Por supuesto que esta proposición requerirá de una reforma a fondo e integral en el artículo 115 constitucional que es relativo al municipio, para que se hagan las adecuaciones correspondientes, mediante sendos foros de consulta en todo el país y sobre todo con la participación de las legislaturas locales. Los municipios por mandato expreso de la ley, deben ser autónomos y autosuficientes, procurando ante todo la equidad y proporcionalidad al momento de recaudar sus ingresos, por que a posteriori serán ellos los que sentarán las bases para el desarrollo óptimo y eficaz de sus comunidades y en consecuencia la de su hacienda municipal.

"Si tu ves la cara de tu País verás en él tu propio rostro: pero si no pones nada de tu alma en esa visión, no lograrás ver nada."

(Der Wanderer und sein Schatten.)

Nietzche

CONCLUSIONES:

PRIMERA. Hemos visto que efectivamente la constitución de los Estados Unidos de Norte Americana tuvo una gran influencia en nuestro actual sistema, sin embargo, y a pesar de que las circunstancias que le dieron origen fueron distintas, por lo que debemos tratar de adecuar los conocimientos adquiridos de manera específica, atendiendo necesariamente a las condiciones particulares de cada región, respetando su autonomía y soberanía, por que serán estas a posteriori las que determinen y fortalezcan el destino de nuestra nación.

SEGUNDA. Considero que toda vez que nuestro actual sistema fiscal no cumple cabalmente con su función primaria, que es, no solo la de obtener ingresos, sino redistribuirlos de manera proporcional, equitativa, optima y justa, suficiente para cubrir las necesidades de todos sus habitantes y fomentar su desarrollo, deberá regresársele esta facultad a los municipios par que cumplan con sus objetivos, fortalezcan a sus estados y unan sus esfuerzos en pro de un verdadero pacto federal.

TERCERA.- Consecuentemente propongo un nuevo sistema tributario, capaz de brindar seguridad a todos los gobernados, dando a los municipios la libertad para administrar libremente sus haciendas, y satisfacer en primer término todas las necesidades que les demanden sus comunidades, atendiendo a los principios que deben regir la materia, así como a las características especiales que para cada caso en concreto existen, por que es en nuestras comunidades en donde originalmente nació este derecho, el cual nos faculta y obliga a ejercer con plena autonomía nuestra soberanía tributaria.

BIBLIOGRAFIA:

AZUELA Mariano, *La Reforma Municipal en la Constitución*, 2ª Edición, México, Ed. Porrúa, 1986, 278 pp.

BELLOC, Hilaire, *Richelieu*, Argentina, Ed. Juventud Argentina, 1942, 289 pp.

BURGUOA ORIHUELA Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1973, 678 pp.

CORTINA Alfonso, *Curso de Política de Finanzas Públicas en México*, México, Ed. Porrúa, 1977, 326 pp .

DE LA CRUZ ROBLES José Alfredo, *Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipales*, México, Ed. Tribunal Fiscal de la Federación Colección de Estudios Jurídicos, 1974, 475 pp.

DE LA CUEVA Mario, *Teoría del Estado*, México, Ed. Porrúa, 1957, 387 pp.

DE LA GARZA Sergio Francisco, *El Municipio*, México, Ed. Jus, 1947, 345 pp.

DE TOCQUEVILLE Alexis, *La Democracia en América*, México, Ed. del Fondo de Cultura Económica, 1957, 751 pp.

FLORES ZAVALA Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, 2ª Edición, México, Ed. Porrúa, 1978, 381 pp.

FLORIS MARGADANT Guillermo, *El Derecho Privado Romano*, 21ª Edición, México, Ed. Esfinge, 1995, 530 pp.

FOUROUGE Giuliani, *Derecho Financiero*, 2ª Edición, Argentina, Ed. De Palma, 1973
237 pp.

FRIEDMANN W, *El Derecho en una sociedad en transformación*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1966, 546 pp.

HAMILTON Alexander, *El Federalista*, 2ª Edición, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2001, 430 pp.

INEGI, *Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD)*, México, 2004.

JIMENEZ GONZALEZ Antonio, *Lecciones de Derecho Tributario*, 5ª Edición, México, Ed. Ecafsa, 1999, 432 pp.

XLVI LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *Los Derechos del Pueblo Mexicano*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1966, 1368 pp.

MARGÁIN M. Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario*, 2ª Edición, México, Ed. Universitaria Potosina, 1976, 271 pp.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª Edición Tomo II, España, Ed. Espasa Calpe, 1999, 872 pp.

REYES HEROLES Jesús. *El liberalismo Mexicano*, Tomos I, II y III, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1974, 681.pp.

REYES HEROLES Jesús. *En busca de la Razón de Estado*, México, Ed. Porrúa, 1982, 219 pp.

SMITH Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, 2ª Edición, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1999, 451 pp.

YAÑEZ RUIZ Manuel. Memorandum presentado al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1970, informe 197, 45 pp.

LEGISLACIÓN CONSULTADA:

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México,

Ed. Sista, 2004, 166 pp.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, México, Ed. Isef, 2005, 235 pp.

GACETA DE SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN No. 38, México,

1991.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, México, Ed. Isef, 2005, 185 pp.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN, México, 2005,Ed. Isef, 214 pp.

LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, México, Ed. Isef,

2005,173 pp.

LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL D.F, México, Ed. Isef,

2005, 160 pp.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO

FISCAL DEL AÑO 2005. www.camaradediputados.gob.mx

INDICE

INTRODUCCION.....	6
CAPITULO I. EL NACIMIENTO DEL FEDERALISMO.....	8
1.1 Concepto de federación.....	9
1.2 Estados Unidos de Norteamérica.....	10
1.3 Estados Unidos Mexicanos.....	16
1.3.1 El municipio.....	25
1.4 El federalismo fiscal.....	41
CAPITULO II. SISTEMA DE LA DISTRIBUCIÓN TRIBUTARIA Y LA CARGA FISCAL EN MEXICO.....	44
2.1 La soberanía tributaria.....	45
2.2 Fuentes impositivas.....	46
2.2.1 La obligación tributaria.....	58
2.2.2 Sujetos de la obligación tributaria.....	60
2.3 Las contribuciones.....	66

2.4	Doble tributación.....	76
2.5	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	79
	 CAPITULO III. PARA ALCANZAR UN SISTEMA FISCAL, DISTRIBUTIVO, EQUITATIVO, PROPORCIONAL Y EFICAZ EN LA REPÚBLICA MEXICANA.....	 102
3.1	Elementos que deben contribuir a la eficiencia u optimización del sistema.....	103
3.2	Conceptos generales.....	103
3.3	Sistema tributario ideal.....	107
	 CONCLUSIONES.....	 111
	 BIBLIOGRAFIA.....	 112
	 LEGISLACION CONSULTADA.....	 115
	 INDICE.....	 116