



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO.

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 319 DEL CODIGO FINANCIERO DEL
DISTRITO FEDERAL POR VIOLACION FLAGRANTE AL PRINCIPIO DE RESERVA DE
LEY Y SU ALCANCEAL PRINCIPIO DELEGALIDAD”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

FERIA ZARATE SINUE

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA

2008.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatorias.

A mi señora madre:

*Herminia Zárate Ortiz viuda de
Feria.*

*Por tus cuidados, tus enseñanzas,
por dar la vida por tu esfuerzo tan
grande de mantener unida a tu
familia por esas lagrimas en
silencio por todo el dolor de madre
por que con tus cuidados y
enseñanzas supiste como formar un
hombre.*

*Para ti es el regalo más importante,
el logro mayor hasta este momento
de mi vida, a ti gran mujer por ser
lo más importante en el universo,
porque sin ti este universo seria
muy pequeño; para ti es este logro,
de esfuerzo y alegrías este trabajo
para ti la mujer más importante en
el mundo.*

A mi papá:

Feliciano Feria Ortiz. †.

*Por contribuir a formar seis grandes
personas a tus hijos, por formar una
familia y apoyarla hasta el último día de
tu existencia, por luchar por tus sueños,
Por eso a ti te dedico este trabajo con
todo mi respeto y admiración.*

A Dios:

*A ti por darme valor, fortaleza , fe
para seguir adelante, porque cada
vez que sentía que no iba a llegar
estabas ahí para reconfortarme
gracias Dios mío cualquiera que sea
tu denominación porque todas las
personas necesitamos apoyarnos y
creer en ti.*

A mis hermanos:

*Moisés, Noé, Daniel, Elizabeth,
Janeth; gracias por comprenderme
y escucharme, apoyarme y estar
conmigo en los momentos mas
difíciles del arduo y duro camino de
la vida, por compartir felicidad y
tristeza, abundancia y carencia por
compartir la gran familia que
somos.*

A mi sobrina:

*Fernanda Yirari Feria Zárate
gracias por llegar en el momento
mas adecuado, gracias por
divertirte horas y horas a mi lado,
gracias por reforzar la unión de
nuestra familia gracias por existir
este pequeño paso es para ti.*

A mi asesor y amigo

Lic. Felipe Rosas Martínez:

*Por tu tiempo espacio tolerancia
enseñanza dedicación y por todo y
todo ese apoyo que solo muestra
una persona que sabe ayudar.*

A mi alma mater:

***Universidad Nacional
Autónoma de México.***

Por cobijarme, por enseñarme y darme tanto por cobijar a tus hijos, por brindarme educación, por darme la oportunidad de salir del socavón. Por dejarme ser parte de ese lugar, de las 69 mejores universidades del mundo.

A la número 1.

*Mi querida **FACULTAD DE DERECHO**, por darme esta gran y maravillosa oportunidad por todo el aprendizaje, por formar a los mejores profesionistas de este país, gracias.*

Por tu grandeza.

Por cobijarme en tus aulas porque siempre estaré muy agradecido y orgulloso de formar parte de ti.

Agradecimientos.

A la licenciada Joanna.

*Este trabajo es más tuyo que mío,
gracias por ser la gran mujer que
eres, gracias por toda esa paciencia
en mis equivocaciones, gracias por
tus enseñanzas, por tu calidad
humana. Por transmitir a mi
corazón el más bello sentimiento,
por inspirar esta gran aventura,
por vivir y sufrir la travesía
conmigo, gracias por esas piedritas
a mi corazón , gracias por
enseñarme que el valor mas grande
del ser humano es la sencillez y
humildad, por esas noches en vela ,
por esas grandes diversiones , por
esas mañanas , tardes , de largas
platicas, gracias por formar este
gran carácter y por ser quien eres,
por esos viajes a través del
conocimiento, y la preparación,
esos desvelos de aprendizaje esas
grandes ocasiones siempre
quedaran en mi gracias por
empujarme y ayudarme a llegar a
esta primera meta.*

*Escribiste en la tabla de mi
corazón desea y yo anduve, días y
días loco, aromado, y triste,*

*Por que prefiero mil veces la más
grande miseria de tu amor, que tan
solo la más pequeña pobreza que le
puedas otorgar a mi corazón.*

A mis amigos y amigas:

*Ricardo Valdés, Eleuterio
Martínez Pérez, Marcelino,
Andrés Ismael Heredia Duarte,
Ismael Martínez Huerta, Adrián,
Pedro, Luis, Arturo Alvarado
Calderón, Javier, Juan sin tierra,
Gonzalo, Paulino, Marco, Benito
y tantos más que si los describiera
jamás acabaría.*

*Por todos esos momentos de alegría
de nostalgia de carencias y
abundancia, por apoyarme. Por su
amistad, por saber escuchar*

A mis amigas:

*Perla Mili López Carreño, Emma
Zárate, Diana, Lourdes Irene,
Georgina, Maribel Morales
Mata, Cecilia, Martha Angélica
Soto, Claudia Trejo, Guadalupe
Zavala, Carmen, Sara, Reina y a
alguien muy especial por su
calidad humana Lic. Marbella
Elizabeth Ortiz Salazar.*

*A los grandes maestros de esta
facultad:*

*Quintero García Raúl,
José Antonio Granados Atlaco,
Uribe Salazar José Manuel,
Licenciada Jacqueline, Raúl
Rodríguez lobato, Juvenal lobato
Díaz, Miguel ángel Vázquez
robles, Carlos Vidal Rívarol, Uribe
Rea Miguel A., Miguel Cobian
Andrade, Alicia Rendón, Jessica
Carrum barrera, Margarita
Palomino, Virginia villamar
Efraín Cardozo Miranda, Chávez
Benítez, Orlando Montelongo,
Rodrigo García Moncada,
Miguel Ángel Granados Atlaco,
Felipe Rosas Martínez, Castillo
Ruiz Bulmaro.*

*Por todo su esfuerzo y ayuda,
conocimientos y dedicación.*

**Una disculpa a los ausentes del día de hoy.*

INDICE.

	PÁG.
Inconstitucionalidad del Artículo 319, por violación flagrante al principio de reserva de ley, y su alcance al principio de legalidad.	
INTRODUCCION.....	I
CAPITULO 1. FEDERALISMO EN MATERIA FISCAL.	
1.1. El Federalismo en México.....	1
1.2.- El Federalismo Fiscal.....	15
1.3.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como Norma Jurídica	21
1.4.- Supremacía Constitucional.....	23
1.5.- Los principios constitucionales en materia fiscal.....	31
1.5.1.- Principio de legalidad.....	38
1.5.2.- Principio de proporcionalidad y equidad.....	44
1.5.3.- Principio de reserva de ley.....	48
CAPITULO 2. LEY DE INGRESOS.	
2.1.-De la ley de Ingresos de la Federación.....	56
2.2- Ley de Ingresos del Distrito Federal.....	80
2.2.1.- Estructura de la Ley de Ingresos del Distrito Federal.....	93
2.2.2- Contribuciones que establece la Ley de Ingresos del Distrito Federal.....	94
2.3.- Naturaleza jurídica de los ingresos.....	100
2.4.-Base constitucional de los Ingresos.....	103
2.5.- El principio de reserva de ley dispuesto por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	106

CAPITULO 3. CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1.- Clasificación de las Contribuciones en el Código Financiero del Distrito Federal.....	106
3.2.- Impuestos.....	120
3.2.1.-Contribuciones de mejoras.....	120
3.2.2.- Derechos.....	120
3.3.- Aprovechamientos.....	126

CAPITULO 4. DE LOS APROVECHAMIENTOS Y SU ALCANCE AL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY DISPUESTO POR EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.- Concepto del tributo denominado aprovechamientos de acuerdo al Código Financiero del Distrito Federal.....	142
4.1.- Naturaleza jurídica de los aprovechamientos en el artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal.....	143
4.2.- Elementos del impuesto denominado aprovechamientos dispuesto por el artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal.....	144
4.3 Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para definir la legalidad tributaria y el alcance al principio de reserva de ley.....	147
4.4.- Violación del artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal al principio de reserva de ley y su alcance al principio de legalidad.....	154
4.5 Propuestas.....	164
Conclusiones.....	166
Bibliografía.....	169

INTRODUCCION.

El pensamiento que ha contribuido a la formación de una doctrina Mexicana del derecho tributario y constitucional, sobre la cual tiene sus sólidas bases nuestra doctrina jurídica, es fuente de inspiración para las nuevas generaciones , y guía importante para la solución de la problemática actual,; por lo cual se hace patente la necesidad de respetar en todo momento las directrices consagradas por nuestra ley fundamental (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), en la construcción y mantenimiento de un sistema jurídico que respete la esfera jurídica del particular.

Esto es a través del estudio de los principios constitucionales; rectores del derecho tributario mexicano, mismos que operan como limitaciones a la actividad de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Es conveniente apuntar el hecho de que el aumento incesante de las atribuciones del Estado y, correlativamente de las necesidades económicas que impone la realización de aquéllas, se traduce en una creciente complejidad de las obligaciones tributarias, las que, al menos en nuestro país se han ido creando sin la meditación debida, y a veces, sin la preparación técnica necesaria para su ordenación, o sin guardar el debido respeto al principio de justicia en el reparto de las cargas públicas, por lo que esta violación se identifica esencialmente al impuesto con el despojo. En la configuración de este cuadro ha concurrido también el hecho de que el derecho tributario es disciplina de muy reciente autonomía; y su especialización, o su desconocimiento, engendra el vicio del “fiscalismo” que censura con su indiscutible autoridad el ilustre profesor Mariano Azuela Jr., al afirmar que “los agentes del fisco y algunos jueces timoratos ejercen su función llevados exclusivamente por la mira de aumentar los ingresos del Estado, mediante aplicación e interpretación arbitraria de las leyes fiscales... que así llegan a exaltar desmesuradamente el alcance del interés social y deprimir, ilícitamente los intereses del particular... por visión incompleta de los problemas, por adhesión servil a los intereses económicos del Estado. O por desprecio insolente de aquellos intereses del particular”.

Ahora bien sin perder de vista la intención que nos trae a escribir un breve ensayo del tema que nos trata haremos un fugitivo esbozo de lo que en líneas anteriores lo calificamos de despotismo tributario en Roma; contemplando el panorama de la declinación de Roma, en que, por regla general, se ejerció el poder absoluto y despóticamente por los emperadores, escribió Serrigny que el imperio romano no sucumbió al golpe de los bárbaros, sino que fue consumido por la rapacidad del fisco imperial. Esta afirmación de Serrigny nos fuerza a meditar un instante en la situación tributaria de la Roma imperial. La principal fuente nutricia del erario Romano, era el tributo establecido sobre las provincias que habían sido sometidas por el derecho de la guerra; pero el impuesto que gravitaba sobre las provincias nos obliga a recordar la *societas vectigalis* constituidas por individuos que se reunían, poniendo en común sus patrimonios, para adquirir en subasta el impuesto que se les había establecido sobre la provincia, en un ejercicio. Para reconstruir el panorama laboraremos más con inferencias lógicas que con datos del *corpus juris*, que con respecto a las *societas vectigalis* son escasos; pero podemos establecer que por esta adquisición, que se hacía en pública subasta operaba una especie de transmisión, de delegación a los miembros de la sociedad, los publicanos, del derecho de hacer efectivos estos impuestos, lo que ahora llámanos la facultad económica coactiva. También podemos determinar que la utilidad que podía obtenerse de las operaciones que realizaba la sociedad se constituía por la diferencia entre el precio de adquisición del impuesto en la subasta y el rendimiento que se obtuviera del cobro efectivo sobre los súbditos de la provincia. Lo que permite presumir la espontánea tendencia al exceso, de los publicanos, que les creó ese ambiente de odiosidad, con el que, por abundantes pruebas históricas, han llegado hasta nosotros.

Del ejercicio despótico del poder, Roma dio ejemplos importantes de la sucesión de sus emperadores, alternan con irregularidad príncipes ecuanímes y déspotas. Con estos los impuestos alcanzaban alturas inusitadas; a veces, al ascender al poder un emperador honesto y justo rebajaba los tributos a la trigésima parte porque con ello bastaba para satisfacer las exigencias del Estado. Así, si en el poder se encontraba un emperador como Nerva, Trajano, Marco Aurelio, o Alejandro Severo, Roma respiraba; si por el contrario era un Heliogábalo, un Nerón, un Calígula, etc. Roma temblaba.

Salviano colabora a precisar este panorama histórico, al afirmar que los súbditos de Roma consideraban a los bárbaros enemigos más leves o menores que los exactores, y en lugar de huir a Roma, lo hacían hacia los bárbaros.

Roma nos ha legado una lección para todos los pueblos: el despotismo tributario es causa generatriz de la disolución del Estado.

En la revolución Francesa y en la lucha por la independencia de los Estados Unidos destaca, como motivo determinante; el despotismo tributario. La revolución francesa produce la “declaración de los derechos del hombre” en cuyo artículo 13 se establece “Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de la administración, una contribución común es indispensable; ella debe de estar igualmente repartida entre todos los ciudadanos en razón de sus facultades”. La Constitución francesa de 1848 contiene el mismo principio en el artículo 15. “Todo impuesto establecido para la utilidad común; cada uno contribuye a ella en proporción de sus facultades y de su fortuna”.

Ahora bien en Inglaterra se inicia la serie de limitaciones al poder, cuando en 1215, los nobles imponen la carta magna al rey Juan.

La alianza de los tlaxcaltecas con Cortes, que hace posible la conquista de lo que actualmente es México, por España, descubre también idéntico motivo: su expoliación tributaria por los aztecas.

Los esfuerzos para controlar el despotismo tributario contribuyen un aspecto que puede subrayarse, de la lucha en que la humanidad se ha debatido por la libertad.

Ahora bien en las constituciones mexicanas de 1857 y de 1917 se elevan al rango de garantías individuales los principios rectores de la legislación tributaria: audiencia, equidad, irretroactividad, legalidad, etc. Claro, es preciso mencionar nuestro principio rector de la presente investigación el principio de reserva de ley, que es muy poco conocido y estudiado, e incluso algunos juristas incluso se equivocan y confunden el principio de legalidad con el principio de reserva de ley, pues aunque muy parecidos en realidad son dos principios diferentes, por lo cual trataremos a través de este ensayo definir los alcances de cada uno de estos principios en comento.

Este apunte lo quisimos hacer sin perjuicio que a través de nuestra investigación retomemos de manera más puntual el caso de Francia y de Inglaterra en la cuestión de los impuestos, esto por ser tema óbice de l presente trabajo.

Durante el transcurso de nuestros tiempos como pudimos percibir, los gobernados han tenido que soportar grandes imposiciones o cargas tributarias, por lo cuál a través de grandes movimientos se han obtenido aligerar esas cargas y se han obtenido grandes conquistas, y una de ellas es el principio de reserva de ley que es un principio Constitucional y establecido en los gobiernos democráticos.

El tema que nos trae a esta investigación es de gran relevancia, pues el Estado obtiene los recursos para cumplir con sus fines a través de las contribuciones, mismas que son género de los impuestos en general; pero el propio Estado debe de respetar tanto las garantías individuales de los gobernados como por supuesto en su conjunto los principios constitucionales.

Por otro lado, los Aprovechamientos, que sin lugar a duda son parte de los ingresos que va a percibir el Estado, no escapan de estos principios, por lo cuál el legislador debe de ser muy cauteloso y poner en una balanza las

necesidades del Estado o gobierno en este caso el Distrito Federal, y los principio tanto Constitucionales como legales de las contribuciones, para así crear verdaderas contribuciones con el más amplio respeto de los principios y garantías establecidas así por la doctrina como por nuestro mas alto tribunal.

Ahora bien el tema óbice de este trabajo son los aprovechamientos a los cuáles según nuestro criterio no se les debe de dar un trato diferente que las demás contribuciones a las que se encuentra obligado a aportar los contribuyentes, por lo cual; estamos convencidos de que todo ingresos que perciba en nuestro caso particular el Gobierno del Distrito Federal, obligatoriamente se deberán de ceñir a los principio y garantías que son establecidos por la propia constitución y en especial por el constituyente de 1917.

CAPITULO 1. FEDERALISMO EN MATERIA FISCAL.

1.1. El Federalismo en México

“El plan casa Mata, el Federalismo mexicano comienza aquí en casa Mata, aunque no lo parezca. Tal es la principal y fundamental derivación del “*ACTA DE CASA MATA*”. El cambio hacia la república quedo franco, si, pero no sin problemas y dificultades.

Cuatro hechos, sobre todo, parecen consecuentarse en una o en otra forma de dicha acta, el primero, la reinstalación obligada del Congreso, quién aniquiló al imperio y desterró al libertador; el segundo fue la imposición a este Congreso de convocar a un nuevo Constituyente; el tercero hace referencia al movimiento de autodeterminación libre y soberana de muchas diputaciones provinciales ante la resistencia del mencionado Congreso a convocar el nuevo; y el cuarto, consecuencia de la consumada constitución de Estados libres, independientes y soberanos de tales diputaciones, fueron las severas limitaciones que decretaron a algunos diputados electos para el Congreso que finalmente se reunió en noviembre de 1823. Como consecuencia, inesperada, de la rebelión de Veracruz y la firma o adhesión del *Acta de casa mata*.

Los acontecimientos militares y políticos que se involucran en la conjuración de Veracruz, más los postulados del Acta, del uno de febrero de 1823, de Casa Mata condujeron directamente al federalismo. Los generales rebeldes vencen a Iturbide. Son ellos quienes fijan las condiciones al vencido y preparan el advenimiento del nuevo orden político social. Primero se reinstala por la fuerza un Congreso que había sido disuelto por la fuerza. Luego se desconfía radicalmente de este Congreso y se obliga, una vez más, poco menos que autodisolverse: después de convocar uno nuevo. Y por lo mientras las provincias se declararon Estados libres y soberanos e imponen al nuevo Congreso su Federalismo¹. Así es que ahí están los hechos que dieron pauta al federalismo en 1824.

¹ Barragán Barragán José El pensamiento federalista mexicano: 1824; Universidad Autónoma del Estado de México, 1993. Pág. VII, VIII.

“El federalismo irrumpe en la historia constitucional de México de la mano de la república, en 1824, bajo el influjo del liberalismo, a través de la constitución de Cádiz y, particularmente de la Carta Norteamericana de 1787.

Junto con el principio de división de poderes, fue visto como una expresión democrática, puesto que ambos comparten la finalidad de repartir con racionalidad el poder público para evitar, así, despotismos.

Empero, la solución federalista fue combatida por el constitucionalismo conservador y, en el terreno de los hechos, por una persistente centralización, que nunca ha acabado de abandonarnos.

La institución municipal, por otro lado, tan asociada al federalismo, al ser ambos sendos esquemas de descentralización, solo figuraba oblicuamente en las constituciones federales del siglo XIX, por considerar los constituyentes que pertenecía al régimen interior de los Estados Unidos. En congruencia con su posición unitaria, las cartas fundamentales centralistas, las de 1836 y 1843 así como los estatutos orgánicos de Maximiliano, fueron más explícitos y sistemáticos por lo que hace al asunto municipal.

La Constitución Federal de 1824, como lo hizo el acta constitutiva de ese año -arreglo orgánico político provisional-, definió los lineamientos que ha observado con constancia el federalismo constitucional, a no ser por la carta de 1857, que inicialmente y hasta 1874, se fue por una fórmula unicameral.

La solución federal del constituyente de 1824 disipaba la tentación monárquica con la caída del imperio de Iturbide y bien afianzada la desvinculación definitiva de España, les pareció un verdadero desatino a varios publicistas e historiadores, quienes consideraban que la nueva España respondía a un acomodamiento centralizado. Sostenían que se trataba de imitar servil e irracionalmente la solución federal de los Estados Unidos, bien fundada allí, por cierto, en la autonomía de que gozaban las asambleas electivas de la corona británica, según sus respectivas cartas.

Otros de no menos talento, los federalistas liberales, abonaron a los padres de la Constitución fundacional de la República Mexicana, quienes tuvieron en cuenta que en sus

últimas fases de la colonia funcionaba con cierta descentralización, al amparo de las reformas político-administrativo- territoriales de los últimos reyes borbones, lo cual se antojaba lógico a la luz de su enorme y despoblado territorio (mas de 4 millones de kilómetros cuadrados y alrededor de 10 millones de habitantes.). La solución federal, además se antojaba políticamente pertinente si se recuerda que las diputaciones provinciales que instituyo, pese a sus vicisitudes, la Constitución gaditana, y la asunción precaria y temporal de la soberanía por parte de los ayuntamientos novohispanos durante la invasión napoleónica a la península, alentaron un rigorismo regionalismo que amenazaba con la segregación de no establecerse una república federal.

Los avatares nacionales, tales como la inestabilidad de los gobiernos, la lucha intermitente entre liberales y conservadores y entre republicanos y monarquistas, las intervenciones extranjeras, los conflictos con la iglesia católica, la destrucción de la riqueza, las guerras civiles, la estrechez del erario, el caciquismo, la irregularidad de los comicios, el atraso económico cultural y social, el pretorianismo, la debilidad parlamentaria y la ausencia de auténticos partidos, que compartió México con el resto de Latinoamérica y aun con España, se conjugaron para que el planteamiento federalista no condujera a una verdadera vida federal.

No se vivió la institución federal, como tampoco la soberanía popular, el municipalismo, la división de poderes los derechos humanos, la democracia electoral, ni el Estado de Derecho. Era el constitucionalismo democrático- popular federal y republicano-, apenas, la aspiración de una sociedad política balbuceante.

“Ahora solo como referencia dedicaremos un poco a la Constitución Federal de 1857, que es la que le antecede a nuestra actual Constitución de 1917; por supuesto no sin antes hacer la aclaración de que al expresidente Benito Juárez García se le atribuye la creación del Senado. característica que en este trabajo no tratamos de desvirtuar ; El 5 de febrero de 1857” La Constitución fue firmada por los diputados y por el presidente de la República”, D. Ignacio Comonfort, mas de noventa diputados entonces la firmaron siendo llamados por Estados. En seguida la juro el vicepresidente del Congreso León Guzmán, luego D. Valentín Gómez Farias, presidente del mismo y siguieron todos los diputados, apoco la juro el

presidente sustituto de la república. Esta Constitución disponía en su artículo 51 que el poder legislativo fuese unicameral.

El 17 de febrero fue la clausura del Congreso y el 11 de marzo se promulgo la Constitución de 1857; Entre marzo y junio de 1957 empezó una fuerte reacción en todo el país contra la Constitución por parte del clero, (recordemos que Juárez era el presidente legitimo y Comonfor sustituto, por unas serie de problemas político sociales que atravesaba nuestro actual país; y así mismo el traía pleito casado con la iglesia, por la tan conocida ley de desamortización de los bienes eclesiásticos.).

Finalmente después de siete años de lucha y de esfuerzo constante del Ejecutivo, el 10 de noviembre de 1874, los diputados firmaron el Acta de reforma por orden de diputaciones quedando aprobada La Cámara de Senadores de la República Mexicana. Se inicio El Senado en la apertura solemne de las Cámaras el 16 de septiembre de 1875.

¿Cuál es la verdadera importancia del Senado, se preguntaba la oposición, y cual es la explicación del celo manifestado por Lerdo para efectuar el cambio?

Mil contestaciones se daban a tales preguntas:

En primer lugar, se decía, el Senado estaba formado por un pequeño grupo de hombres, virtualmente elegidos a mano, al que el Ejecutivo podía controlar fácilmente. El Senado es como una facultad de veto para poner un bozal a la más grande y rebelde Cámara de diputados, sobre la cual el control presidencial era más precario.

Para algunos autores el significado fundamental del Senado era que constituía un expediente legal del ejecutivo para intervenir en los conflictos de los Estados, como lo había confesado Juárez en su último discurso al Congreso. Por lo que se considero al Senado en la práctica como otro instrumento del Ejecutivo para ser arbitro del destino de los Estados, y que permitiría al presidente establecer de hecho el centralismo y... cimentar la dictadura. Tal fue la obra de Juárez y de su ministro y sucesor Lerdo de Tejada, que había de aprovechar con mayor éxito el general Porfirio Díaz; Lerdo no logró sacar provecho de la maquina legal que había construido para destruir al localismo”².

² Ignacio Romero Vargas, La Cámara de Senadores de la República Mexicana, México 1967. Cámara de Senadores Págs. 131, 204, 205, 206.

La Constitución Federal social y política de 1917, fruto normativo del movimiento social (la revolución mexicana) que liquidó la prolongada dictadura de Porfirio Díaz, inaugura el liberalismo social, que equilibra los derechos individuales y los sociales, las potestades del Estado para salvaguardar la soberanía nacional y conducir el desarrollo, y confirma la vocación federalista de México, se afilia al federalismo dual, puesto que la constitución General de la República instituye dos ordenes orgánicos, normativos y de competencias, de identidad jerárquica y sometidos ambos a la propia Constitución : el federal y el estatal.

En consecuencia, no hay una relación jerárquica entre los dos órdenes sino una relación de coextensión.

Los órganos federales- los Poderes de la Unión, o sea los departamentos legislativo, ejecutivo, judicial- tienen la competencia que expresamente les concede la Constitución, y las demás se entienden reservadas a los estados, según dispone el artículo 124, en congruencia con el artículo 40, que prescribe 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”*.

“El pueblo –sigue el artículo 41 ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos que la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivos establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.

La Constitución General define las bases del régimen interior de los estados miembro entorno a dos ejes: el principio de congruencia es uno, y el principio de uniformidad es el otro. Así, entre las instituciones federales y las estatales, propias de la forma republicana, representativa, federal y popular, debe de haber plena coincidencia, para lo cual, como se ha reforzado con numerosas y frecuentes enmiendas, la carta de Querétaro contiene los fundamentos normativos del arreglo interno de los estados particularmente en los artículos 115 (acerca del municipio) y 116 (sobre los poderes locales). La mayor excepción a la congruencia institucional, que no existía en el constitucionalismo de 1824, radica en el bicameralismo federal y en el unicameralismo estatal (cuestión esta en la que México se aparta del modelo norteamericano).

El principio de uniformidad lleva a que todos los estados miembros tengan el mismo estatuto constitucional, independientemente de su territorio, población, recursos, nivel de desarrollo o, inclusive, de su carácter originario o superveniente. Todos ellos, sin excepción alguna, se enfrentan a las mismas prohibiciones o mandatos de la Constitución General por lo que hace a su estructura y competencias.

El federalismo mexicano encuentra su perfil radical en tres elementos que se han mantenido, no obstante al asedio de las reformas centralizadoras que han tenido lugar durante más de 150 años. Los estados tienen la potestad de darse a si mismos su constitución, sin que para perfeccionarse y para surtir plenos efectos normativos se requiera de la sanción de un órgano federal. Poseen, pues, un poder constituyente originario lo que los separa de los ayuntamientos, cuya orbita competencial esta determinada por instancias ajenas (federales y estatales).

Igualmente los poderes constitucionales estatales- ya no el Poder Revisor del estado miembro- actúan en su ámbito de competencia libremente (soberanamente diría el artículo 41 de la Constitución General), sin que sus actos reclamen la aprobación de los poderes nacionales, a no ser para el caso del control de constitucionalidad por vía de amparo o para el de solución de controversias entre los poderes. Al respecto, también se separan los órganos del estado miembro de los ayuntamientos.

Un tercer elemento constitutivo del perfil radical del federalismo mexicano es la participación de los estados en la integración del Poder de la Unión: El Senado –cámara de representación popular territorial- que se compone conforme al principio de paridad puesto que, siguiendo la experiencia norteamericana, lo integran dos senadores por entidad federativa sin perjuicio de su tamaño o importancia, con la intervención de los congresos locales en la calificación de su elección. Ese vínculo inmediato entre la entidad federativa y el senador, que hace incontrovertible la pertenencia de este último a la primera, era mayor bajo la Constitución Federal de 1824, ya que esta prescribía (como originalmente la carta de los Estados Unidos) que los miembros eran elegidos por las correspondientes legislaturas estatales, con lo cual se configuraba una especie de mando (el senador actuaba formalmente como representante de su entidad).

Las competencias del senado encuentran su lógica en un argumento histórico-constitucional: los estados miembros transfieren una parte de su soberanía a la federación a través de la celebración del pacto federal consignado en la Constitución General, siempre que el senado conozca de asuntos que directamente le interesen a las partes y que ellas participen en su composición según el principio de paridad al que ya se hizo referencia. De esta suerte, el Senado actúa como cámara de representación popular- territorial, y de ahí que sean de su conocimiento, por ejemplo, la declaratoria de desaparición de poderes en un estado y la designación, en su caso, de quien deba de hacerse cargo, temporal y extraordinariamente del poder ejecutivo en el mismo; o los conflictos políticos entre estados que no sean de índole jurídica, porque de ser así atañen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con base en ese argumento, al no aceptar los estados miembros tener personalidad jurídica desde el momento mismo que se erige la Federación, la política exterior pasa a ser competencia de la cámara alta, a quien le corresponde también aprobar los nombramientos de embajadores, cónsules generales y demás agentes diplomáticos que lleve a cabo el ejecutivo. Al ser el aspecto fiscal una de las dimensiones mas complejas y trascendentes de las relaciones entre poderes federales y los estatales, que se expresa en el reparto y en la coordinación de las fuentes tributarias, y dada la función de la representación popular-territorial del senado, le es propio desempeñarse a este como cámara colegisladora en tratándose de la fijación de tributos (las leyes de ingresos).

También en la formación de otro órgano federal concurrían originalmente los estados, según la Constitución Social y Política de 1917, pues los ministros de la Suprema Corte de Justicia eran elegidos por los diputados y senadores erigidos en colegio electoral, a partir de la propuesta de candidatos que hiciera cada congreso local. En 1928 se modificó el procedimiento para que recayera en el Presidente de la República la facultad de nombrar a los ministros, requiriéndose al efecto de la aprobación del Senado. La participación de los Senadores en la aprobación de los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia – con mayor razón cuando las legislaturas locales proponían al congreso a los candidatos a ministros de la Corte- se explica plenamente si se tiene a la vista el capítulo cuarto del título tercero de la Constitución: “Corresponde a los tribunales de la federación resolver las controversias que se susciten por leyes o actos federales que violen la soberanía

estatal, y viceversa; y aquellas en que la federación sea parte, o se susciten entre dos o mas estados o entre un estado y la Federación”, entre otras hipótesis.

Para mayor abundamiento, el artículo 105 dispone que *“Corresponde solo a la suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o mas Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus Actos, y de los conflictos entre la federación y uno o mas Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte, en los casos que establezca la ley... Las diferencias en materia de competencias entre los tribunales de los estados o con la federación serán cocimiento del Poder Judicial Federal”*.

Así las cosas, resulta del mayor interés para un Senador, como representante que es de una entidad, que los miembros del máximo tribunal federal, quienes tan amplísimas responsabilidades tienen en la solución de los conflictos entre los dos ordenes de nuestro federalismo dual, sean jusperitos imparciales y moralmente idóneos. La interpretación en boga de los principios de pertenencia, de paridad y de representación popular-territorial ha imposibilitado que se introduzca a la Cámara alta la representación proporcional, conservándose a la fecha el método electoral de mayoría simple uninominal y a una vuelta. Para suavizar ese método y atender los eventuales cambios en el ánimo del ciudadano y en la correlación de las fuerzas, políticas, en 1986 fue enmendada la Constitución para que el Senado se renueve en mitades, es decir, un Senador cada tres años por estado, con mandato sexenal.

El último elemento que proporciona el perfil profundo del federalismo, mexicano es el Poder Revisor. La carta de Querétaro es una Constitución rígida porque se requiere para reformarla de un procedimiento especial, que incluye una mayoría calificada, y de un órgano especial, compuesto por este por las dos cámaras del Congreso de la Unión y las legislaturas locales. Una vez aprobada una enmienda constitucional, por lo menos, por las dos terceras partes de los miembros presentes de los cuerpos federales, la iniciativa de enmienda se remite para su conocimiento a los congresos de los Estados, y solo quedara aprobada si se cuenta con la anuencia de, por lo menos, la mayoría de los congresos locales. El voto de los congresos locales lo hace el Congreso de la Unión, así como la declaración respectiva.

Se aprecia, pues, que para reformar la Constitución General, norma que reparte las competencias entre el orden local y el orden federal, es indispensable que concurra la voluntad de los Estados, que sin quienes, en la tradición constitucional, instituyeron la federación Mexicana de 1824³.

El sistema federal se presenta en nuestro país como uno de los principios político-constitucionales fundamentales de nuestro orden jurídico, así lo consigna la ley fundamental que nos rige y la estructuración política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre las diversas formas de organización del Estado o comúnmente denominadas formas de Estado, encontramos al Estado Central o Unitario, por un lado y a la Federación, por otro; existiendo en el ámbito del derecho internacional o de los Estados la Confederación, la cual es irrelevante para los fines de nuestro actual trabajo de investigación.

Para comprender el alcance de los conceptos de Estado Central y Estado Federal, hemos de comenzar por definir al Estado.

Si bien la diversidad de autores del Derecho Constitucional y la Teoría del Estado consideran a este ente como la organización suprema o prevalente capaz de imponer su orden jurídico y autoridad a la población, la cual en todo momento se encuentra subordinada al mismo. Por otra parte el coautor de la monografía denominada "Teoría Constitucional" el Dr. Barragán Barragán determina acerca del tema que: "El Estado es... una entidad a la que se le reconoce personalidad jurídica, tanto en el campo del Derecho Internacional cuanto en el campo del Derecho interno. Una entidad de carácter público, sometida al Derecho como cualquier otro sujeto, que puede asumir diferentes formas de organización."⁴, de esta manera se aprecia y es de destacarse que el Estado es una persona, la cual, entrando a una clasificación mas íntima en el derecho civil, es moral o colectiva, esto atendiendo a lo determinado por la fracción I del artículo 25 del Código Civil Federal:

³ Ruiz Massieu José Francisco. Cuestiones de derecho político, Universidad Nacional Autónoma de México; México 1993, Pág. 19-26.

⁴ Barragán Barragán, José y Otros. Teoría de la Constitución. 1ª e., Porrúa, México, 2003, p. 22.

Artículo 25.- Son personas morales:

I.- La Nación, los Estados y los Municipios;...

Entonces, queda claro que el Estado es una persona moral, integrada por diversos entes de la población, personas físicas o mismas personas morales, entre las que se encuentran esos Estados que son parte integrante de la Federación.

Para el autor García Pelayo "...el Estado Federal significa, por lo tanto, una forma de división del poder político no solo desde el punto de vista funcional, sino sobre todo, desde el punto de vista territorial, y con arreglo a la cual hay un único poder para ciertas materias y una pluralidad de poderes (regionales) para otras."⁵

De esta manera, es de afirmarse que el sistema federal se compone por una pluralidad de sistemas de poder que se encuentran ligados entre sí a consecuencia de su imposición en el texto constitucional, en el respectivo ejercicio de soberanía, que hemos de entender como la fuerza política real y prevalente emanada de la voluntad general con capacidad de autodeterminación para imponer su forma de estado, forma de gobierno, orden jurídico y la actuación exterior del Estado en el ámbito del derecho de gentes.

Resulta atinado recordar brevemente las posturas de los ius-internacionalistas, por un lado y los constitucionalistas que pugnan por la unidad de la soberanía, manifestando como sus elementos la inalienabilidad, indivisibilidad e imprescriptibilidad. Mientras que los primeros partiendo de la tesis de Alexis de Tocqueville sostienen la posibilidad, no de división, sino de distribución de la soberanía del Estado, impulsada por la distribución de competencias entre las entidades federativas y el gobierno central en el sistema político del Estado Federal.

⁵ Cfr. García-Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. 1ª e., Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 217.

Desde el punto de vista del Doctor Miguel Carbonell⁶ se considera en cuanto a lo expuesto por el artículo 41 constitucional, que las Entidades Federativas son autónomas y no soberanas, refiriéndose a la descentralización política y no a la distribución de soberanía, lo cual consideramos acorde a nuestro criterio.

Desde nuestro particular punto de vista diremos que la soberanía es exclusiva del pueblo mexicano y que se lleva a la práctica a través de los poderes federales (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial); por lo que respecta a los estados estos tienen autonomía y por lo tanto podrán realizar sus funciones sin contravenir disposiciones de orden federal; y, por otro lado tenemos a los municipios que detentan algo que los estudiosos del tema le llaman autarquía y esta consiste en que los municipios manejen su hacienda de manera libre pero con atribuciones mucho más acotadas.

Las formas de Estado se presentan de una forma diversa y muy peculiar en los distintos Estados del mundo; bien pueden apreciarse el centralismo de Francia, España, por parte de Europa, aunque el caso de Europa es un caso muy *sui-generis* pues como es de todos bien sabido ahora ya es una unión europea lo que implica que es una confederación, lo cual solo enunciamos y no nos toca realizar ni siquiera un breve esbozo de la unión europea.

Por lo que respecta y como en América se encuentra los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos.

Adentrándonos al caso en el que versa nuestra investigación, nuestro país, a través de su historia se ha visto envuelto en conflictos por el poder del Estado, cuya ciencia que se encarga de su estudio es la cratología y aunada a la misma la estasiología; que han provocado el resultado de que se haya sustituido una y otra vez la forma de Estado, destacándose principalmente el conflicto entre los liberales y los conservadores, manteniéndose de manera indefinida entre el centralismo y el federalismo.

⁶ Carpizo, Jorge y Miguel Carbonell. Derecho Constitucional. S.e., Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 42.

La Federación como Forma del Estado en México Conforme al texto constitucional vigente en nuestro país, el mismo se define como una Federación, en la que se encontraran los diversos sistemas de poder a que hicimos referencia antes.

Así, lo expuesto se fundamenta en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: *“Artículo 40. 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.”*, que se conjuga con el artículo 41 al exponer que se ejercerá la soberanía del Estado a través de los poderes de la Unión en lo que competa a estos o por los Estados en lo que no corresponda a la federación como sigue: *“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la 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”*.

De esta manera, se manifiesta en el presente artículo uno de los rasgos mas distintivos del sistema federal del Estado, la distribución de competencias que corresponderán al gobierno federal en representación de todo el Estado y por otro lado la que ha de realizarse por las Entidades Federativas fundadas en la omisión constitucional respecto de las competencias de la primera.

Por lo que toca a las facultades que corresponden a la Federación cabe apuntar las que Manuel García Pelayo considera en su tratado de Derecho Constitucional Comparado como las de mayor jerarquía a las que apuntamos a continuación⁷:

- a) Política Exterior;
- b) Mando, organización y distribución de las fuerzas armadas;

⁷ Cfr. García-Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. 1ª e., Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 237.

- c) Política Comercial Común;
- d) Circulación, Sistema Monetario, Pesos y Medidas;
- e) Sistema Postal, Correos, Telégrafos, Radio y Líneas Aéreas;
- f) Ejecución Constitucional;
- g) Legislación y Gobierno del Distrito Federal; y
- h) Decisión de conflictos entre los Estados.

En lo que toca a las partes integrantes de la federación que resultan complementarias a esta idea, los artículos siguientes las denotan como hacemos a continuación: *“Artículo 42. El territorio nacional comprende:*

I.- El de las partes integrantes de la Federación;

II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

Y de manera aclaratoria en relación con el artículo anterior se cita el siguiente artículo, destacando a las partes integrantes de la Federación. *“Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal”.*

A manera de complemento, inferimos que en el Estado como organización suprema en la que se organiza la nación, sería inadmisibles ante la ausencia de una actividad financiera que la encamine, proveyera y posibilite al cumplimiento de los fines que ha de perseguir,

motivo de su existencia. Lo anterior se ha de cumplir a través de lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución que de manera imprecisa menciona que las facultades no determinadas expresamente para la Federación, corresponderán a los Estados, sin especificar el aspecto de las facultades concurrentes.

1.2.- El Federalismo Fiscal

El Derecho Fiscal, identificado como un conjunto de disposiciones reguladoras de la relación entre los ciudadanos contribuyentes para el sostenimiento del gasto público y la hacienda pública recaudadora, es eminentemente constitucional, en tanto se refiere a uno de los aspectos de mayor trascendencia en el orden jurídico supremo, el sostenimiento económico del Estado a través de las aportaciones establecidas en las leyes emanadas de la Constitución para el cumplimiento de la finalidad, por lo que podemos sostener que el Derecho Fiscal que emana de la ley fundamental se encuentra íntimamente ligado con la misma.

En otra perspectiva, la base constitucional de Derecho Fiscal se constituye por cuatro principios: libertad de trabajo o profesión, igualdad, derecho de petición y seguridad jurídica, de los cuales dos en el mundo fáctico resultan anticonstitucionales y dos son necesarios para el ejercicio del Derecho Fiscal.

Respecto al primero de los principios mencionados se menciona que se encuentra limitado por el fisco. En cuanto a la igualdad entre varón y mujer que se presume en la Constitución resulta violada en algunas legislaciones tributarias, caso del Distrito Federal, donde se otorgan descuentos y otras reducciones a madres solteras, personas de la tercera edad y pertenecientes a grupos vulnerables. El Derecho de petición en materia fiscal habrá de ser por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Y del principio de seguridad jurídica se desprende que nadie podrá ser juzgado por leyes privativas y/o tribunales especiales.

Dada la organización política y forma de estado acogida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función del derecho fiscal en nuestro país se ha de distribuir federalmente, invocando la existencia de la actividad contributiva de los sujetos obligados

desde los tres posibles ámbitos o niveles de gobierno, federal, estatal y municipal (o delegacional, en el caso del Distrito Federal).

Aunado a esta idea, bien se puede plantear la noción doctrinal del sistema de contribuciones, que el maestro Hugo Carrasco Iriarte lo define como "...el régimen jurídico integrado por el conjunto de normas de rango constitucional, ordinario y reglamentario que establecen y desarrollan en forma general (ley de ingresos) y de manera específica (cada impuesto, derecho, etc.), las contribuciones en un Estado, las cuales varían en diversas épocas y acorde a las circunstancias históricas que vive una nación."⁸, de lo cual resalta la diversidad de contribuciones no solo en las épocas, sino también y en específico en los lugares que comprenden territorio del Estado.

Tratando mas específicamente el concepto anterior se presenta el de Sistema Federal de Contribuciones que el maestro Hugo Carrasco dice que "...se refiere a las normas jurídico tributarias aplicables en un Estado federal conforme a sus orígenes y su desarrollo político, económico y social, que da características propias a una Federación."⁹, presentándose nuevamente en la definición la mención sobre las características propias que distinguen a la forma de Estado comprendida en el presente análisis.

Tratando de manera plena el objeto del presente subtema, el federalismo fiscal, una vez mas, el maestro Hugo Carrasco se posiciona respecto del federalismo fiscal diciendo que: "La regla en el sistema federativo mexicano consiste en la concurrencia (la facultad simultanea) que tienen la Federación y los estados para imponerse contribuciones."¹⁰

Hablar de la concurrencia es algo muy técnico pues a nuestro punto de vista se podría interpretar como que la federación y los estados dejan caer todo su facultad o potestad tributaria conforme a el artículo 31 IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien es cierto que ambos entes (federación, estados), tienen potestad tributaria también es cierto que es muy cuidada esta potestad tributaria pues, existen impuestos locales

⁸ Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal II. 3ª e., Iure Editores, México, 2003, p. 1.

⁹ Ibidem, p. 6.

¹⁰ Ibidem, p. 32.

e impuestos federales evitando así la doble imposición tributaria. Esto a razón de una ley de coordinación fiscal en la cual los Estados firman a través de el gobernador (ejecutivo local) esta ley en mención; con la anotación de que esta ley deberá de ser ratificada por el poder legislativo local. En esta ley se deja en claro que la federación cobrara determinados impuestos, y que a su vez los estados recibirán una parte de lo recaudado por la federación, sin adentrarnos mas al tema seguiremos nuestra investigación.

En nuestro particular punto de vista, el término de federalismo fiscal atiende a la acalorada polémica correspondiente a la soberanía en cuanto a la distribución de competencias entre la Federación, las Entidades y los Municipios, en el ámbito de la percepción de ingresos correspondiente a la actividad financiera del Estado, que en tal aspecto se presenta como compartida entre los entes mencionados dado el ejercicio de las facultades concurrentes en lo que respecta a la materia.

Carrasco Iriarte sostiene que “La asignación de campos de contribuciones no esta definida totalmente en la Ley Fundamental mexicana, debido a que hay algunas áreas exclusivas para la Federación y los municipios, y en cuanto a las entidades federativas solo existen prohibiciones.”¹¹

Este autor define que campos de aplicación contributiva¹² hay, señalando:

- **Federación**
- ✓ “Contribuciones Especiales
- ✓ Comercio Exterior
- ✓ Demás contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto
- **Estados y Distrito Federal**

¹¹ Ibidem, p. 34.

¹² Idem.

✓ La Constitución no señala un campo específico de contribuciones a cubrir, de ahí es posible afirmar que, salvo las competencias de la Federación y los municipios, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pueden cualquier hecho o fenómeno económico.

➤ **Municipios**

✓ Contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria y derechos que se cobran por los servicios municipales, que en forma exclusiva establece el artículo 115, fracción IV, incisos a) y c) constitucionales

✓ Demás ingresos que la legislación estatal señale para beneficio de los ayuntamientos

Una vez que se presenta con poca claridad la distribución de competencias fiscales entre los tres niveles de gobierno, se expide en el año de 1980 la **Ley de Coordinación Fiscal**, en la que se prevén como objetivos¹³:

➤ Coordinar el sistema fiscal de la Federación, con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios,

➤ Determinar la participación correspondiente a las haciendas de los niveles de gobierno mencionados en los ingresos federales,

➤ Distribución de participaciones entre esas haciendas,

➤ Fijación de reglas de colaboración administrativa entre las autoridades fiscales existentes, y

➤ Constituir organismos de coordinación fiscal, las bases de su organización y funcionamiento.

Ahora bien como colofón y a título muy particular, después de escuchar alguna de las ya tan acostumbradas y muy brillantes exposiciones del licenciado Miguel Ángel Vázquez Robles hago mención de un tema que en estos momentos está de moda con lo cuál diremos que “este tema es la famosa reforma fiscal, en esta ya tan de moda reforma que es lo que se

¹³ ObCit, p. 36.

busca, pues bien dos cosas primordialmente ; primera como recaudar mas es decir estrategias para tener mas ingresos, este tema no es otro que en si la famosa reforma fiscal, ahora bien por otro lado enunciaremos que la reforma hacendaría es como nos vamos a distribuir estos ingresos , que es lo que buscan los estados”¹⁴.

Una vez ya entrados en lo temas en mención nos atreveremos a dar una breve semblanza de lo que se dio en unas de las primeras reformas fiscales por lo cual diremos que “hace ya bastante tiempo existían demasiados impuestos entre esos por hacer mención la tan conocida ley de timbres, por lo que en un esfuerzo de los gobernantes de aquella época decidieron abrogar tantos impuestos tanto locales como federales y por su puesto que crear solo algunos entre esos el I.V.A; I.S.R. y en estos impuestos englobaron casi la mayoría de los impuestos de aquella época, aunque hubo muchas dificultades por ejemplo existían conceptos o impuestos que no se estaban gravando por lo que se crea de igual manera el I.E.S.P.S.; todos estos de naturaleza federal, para lo cual se pacto que un porcentaje de lo recaudado seria para la federación y el otro seria para los estados el famoso 80, 20 o sea el primero para los estados y el segundo para la federación, después hubo muchos atropellamientos con esta nueva forma de imposición de impuestos pero como ya estaba firmado y ratificado no hubo de otra y hasta nuestros días se ha instaurado esta forma de imposición”¹⁵.

El Derecho Fiscal mexicano tiene su fundamento de existencia en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que expone: “*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.”, apareciendo de esta manera la relación jurídico tributaria entre la hacienda pública y los contribuyentes, siendo parte de los segundos los funcionarios que constituyen a la primera, estas obligaciones serán correspondientes a todos los mexicanos, sean funcionarios integrantes de la administración tributaria o no, quedando en la ambigüedad y vaguedad la situación de los extranjeros al respecto.

¹⁴ Vázquez Robles Miguel Ángel, Curso de Especialización en Justicia Administrativa 2007; Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁵ Palomino Guerrero Margarita, Curso de Especialización en Justicia Administrativa 2007; Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa

Entonces, el Derecho Fiscal en nuestro país se constituye por la disposición constitucional previamente expuesta, la legislación que se integra por: el Código Fiscal de la Federación, Ley de Ingresos de la Federación, la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Impuesto al Activo, la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, Impuesto Predial, Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, entre otras, algunas de carácter Federal y otras de carácter estatal, obviamente la jurisprudencia como fuente supletoria, principios generales de derecho tributario (algunos de los cuales se trataran mas adelante en el presente capitulo), por otra parte el Decreto-Ley del Ejecutivo, los Reglamentos de cada Ley y del Código Fiscal de la Federación, que destaca por ser el único en su género al contar con reglamento, la Resolución Miscelánea Fiscal y las Circulares. Desde otro ángulo se deben hacer notar las instituciones con jurisdicción para intervenir o denominados sujetos de Derecho Fiscal, además de los contribuyentes. Dentro del Supremo Poder de la Federación están el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, destacándose el segundo por conducir la política fiscal del país, a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y el Sistema de Administración Tributaria como desconcentrado de la anterior. Por otra parte, cuando se presentan conflictos de intereses entre los contribuyentes y la hacienda pública se encuentra para la solución, el órgano formalmente administrativo y materialmente judicial, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

No puede quedar a un lado la participación del Poder Legislativo Federal en el Derecho Fiscal cuando conforme al artículo 72 y 73 constitucionales es facultad de este legislar en la materia. Y por lo que toca al Poder Judicial de la Federación, tendrá verificativo su actuar respecto a la solución cuando se llegue a su instancia.

1.3.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como Norma Jurídica

Nuestro ordenamiento jurídico constitucional se presenta en el Estado mexicano como esta fuente de derecho se presenta en la inmensa mayoría de los Estados del mundo, salvo el caso específico de Holanda, en el que un Tratado Internacional puede imponerse a la Constitución y el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa que se

manifiesta como orden jurídico prevalente sobre las Constituciones de los 27 Estados que integran a la Unión. Bien puede ser apreciado de distintas maneras, como la ley fundamental, norma primaria del orden jurídico u otras, sin embargo, resulta conveniente apegarnos a una definición que sea clara y convincente de lo que básicamente significa el término Constitución, el cual a nuestra consideración es indiscutible y de mayor congruencia.

El Doctor Ignacio Burgoa define a la Constitución como "...el ordenamiento fundamental y supremo en que se proclaman los fines primordiales del Estado y se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público..."¹⁶

Queda claro que esta definición de Constitución Política no requiere de ninguna interpretación en específico, una vez que se muestra su claridad en los tres aspectos trascendentes que son: a) ordenamiento fundamental y supremo, b) proclama los fines, orientaciones y régimen del Estado, y c) de sus normas se establecen normas inferiores que desarrollaran el actuar del poder público. Así, el Derecho Fiscal emanado de la Constitución Federal se asienta sobre esta como su base y fundamentación, ubicándola como todo el sistema de normas secundario en el lugar supremo, regulador, no solo del orden jurídico tributario, sino de toda la sistemática jurídica mexicana.

Para aterrizar este tema en el tema central de nuestra investigación diremos que debemos asentar claramente el marco conceptual sobre el cuál laboraremos nuestro tema central de investigación; cuando hablamos de la reserva de ley, estamos, tratando de un principio propio del Derecho Constitucional. Como posteriormente estudiaremos, la reserva de ley no podría entenderse fuera de la Constitución, o bien dentro de una Constitución que no contemple mecanismos de autodefensa. La reserva de ley se caracteriza, esencialmente, como un principio Constitucional, pues esta característica es la que le da efectividad.

Asimismo hacemos referencia también a un problema sobre las fuentes del Derecho Constitucional. Al disertar sobre las fuentes nos referimos a una de las problemáticas propias de la ciencia del Derecho, sobre la que muchas opiniones encontradas se han expresado, nosotros de una manera pragmática, para efectos del estudio que nos ocupa, nos adherimos

¹⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10 e., Porrúa, México, 1991, p. 281.

al concepto del brillante jurista Español Ignacio de Otto, cegado por la muerte a una corta edad, pero que dejó para la posteridad su refulgente trabazón de ideas y seguridad de doctrina. De Otto, en su obra cumbre, se refiere a las fuentes del Derecho de la siguiente manera:

Con la expresión fuentes del Derecho se designa la propia manifestación de la voluntad normadora, esto es, el acto al que conduce el ejercicio de la voluntad normadora del órgano habilitado para ello por el ordenamiento jurídico. Fuentes son los llamados actos normativos, aquellos a los que el ordenamiento jurídico atribuye la virtualidad de producir una norma jurídica.

Efectivamente, nos encontramos ante un problema de creación de normas y de validez de la Constitución, puesto que la reserva de ley es una limitación competencial al órgano parlamentario. Asimismo también resulta ser una manera en que la Constitución delimita la forma de regulación normativa de determinadas materias, es decir, por mandato del constituyente se reserva una materia a una forma de normar, a una forma de creación del orden jurídico: la ley.

Como observaremos posteriormente, esta cuestión no es gratuita y tiene que ver con el papel de la ley en el Estado de Derecho y en el desarrollo del mismo, lo que le llevo a constituir una de las garantías base de éste, sin embargo la reserva de ley no se podría comprender sin una cuestión esencial: la supremacía Constitucional.

1.4.- Supremacía Constitucional.

Ya con anterioridad manifestamos la posición que guarda el orden constitucional en el Estado. Su aplicación en cuanto a la población en México es directa, inmediata y prevalente. Sus mandatos serán para todos, nacionales o extranjeros, esto conforme al artículo 1: *“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”*, y adentrándonos aun más en el aspecto correspondiente, el artículo 133 de la misma Constitución dice conforme al texto que: *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que*

estén 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.”, lo que ante la vaguedad del texto constitucional se reafirma con la jurisprudencia siguiente:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, Marzo de 2001

Tesis: 1a. XVI/2001

Página: 113

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE. En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de **supremacía constitucional y jerarquía normativa**, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la **Ley Suprema de toda la Unión**, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que **conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna**, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las

disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Amparo en revisión 2119/99. Francisco Tomás Ramírez. 29 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

Por otra parte se ubica la siguiente jurisprudencia, al igual que la anterior, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la jerarquía normativa en México, como punto de partida ubicando a los Tratados Internacionales por debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales, siguiendo la línea jerárquica como sigue.

- a) Constitución,
- b) Tratados Internacionales,
- c) Leyes,
- d) Reglamentos, y
- e) Normas Jurídicas Individualizadas.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Noviembre de 1999

Tesis: P. LXXVII/99

Página: 46

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la

Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de

1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

El principio de supremacía constitucional se consagra en el artículo 133 de la constitución de 1917 siendo el texto de dicho precepto el siguiente:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén 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 la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes, tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.”

Parece ser que la primera parte del propio artículo otorga el carácter de supremacía a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso federal que emanen de ella y a los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del

Senado. No obstante, a pesar de esta declaración, la supremacía se reserva al ordenamiento Constitucional, pues tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución.

La hegemonía de la constitución es decir, del Derecho fundamental interno de México, sobre los convenios y tratados en que se manifiesta el Derecho Internacional público, se corrobora por lo que establece el artículo 15 de nuestra ley suprema, en el sentido de que no son autorizables, o sea, concertables tales convenios o tratados si en estos se alteran las garantías y los derechos establecidos constitucionalmente para el hombre y el ciudadano. La mencionada hegemonía confirma, pues, el proverbio Iglésista que proclamaba que “sobre la constitución nadie”. En conclusión, reservándose el principio de supremacía a la constitución Federal, frente al régimen que instituye no tiene validez formal ni aplicabilidad las convenciones internacionales que la contravengan.

Por lo que concierne a la segunda parte del artículo 133, cuyo sentido irreflexiva e inconsultante fue tomado por el constituyente de 1856-57 de la constitución federal norteamericana y reproducido por el congreso de Querétaro de 1917, apunta a lo que en la doctrina se le llama “control difuso” o “auto control constitucional” por parte de las autoridades judiciales; y que por su trascendencia citamos la siguiente jurisprudencia.

No. Registro: 193,558

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Agosto de 1999

Tesis: P./J. 73/99

Página: 18

CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expreso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz.

Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 73/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

Hemos aseverado anteriormente que, siendo la Constitución la ley fundamental, no puede estar supeditada a otra y, en caso de que se la repute como prolongación de un régimen jurídico constitucional anterior, no por esta circunstancia debe de ser sometido a los imperativos de este. El supuesto contrario haría nugatorio el principio de supremacía ya que la Constitución posterior esta siempre ligada, en una relación de subordinación inadmisibles a la Constitución anterior. Dicho principio en consecuencia, atribuye a fundar lógica y jurídicamente la legitimidad constitucional de la que hemos hablado, y proyectada esta idea a la constitución social y política de 1917, jamás puede sostenerse con validez que es espuria, porque su elaboración y expedición no se ajustaron a las normas de la constitución Federal de 1857, toda vez que, si bien es verdad que reformo esta siguiendo sus lineamientos generales en lo que algunas decisiones fundamentales se refiere, surgió con absoluta independencia, sin la cual no hubiese sido la expresión del poder constituyente del pueblo mexicano ejercido por el congreso de Querétaro. La doctrina proclama según se ha dicho ya, que este poder constituyente no debe de estar restringido por normas anteriores o, como dice Recaséns Siches el “poder constituyente no puede hallarse sometido a ningún precepto positivo, porque es superior y previo a toda norma establecida; por eso el poder constituyente , cuando surge in acto, no reconoce colaboraciones ni tutelas extrañas, ni esta ligado por alguna traba; la voluntad constituyente es una voluntad inmediata, previa y superior a todo procedimiento estatuido; como no procede de ninguna ley positiva, no puede ser regulada en sus tramites por normas jurídicas anteriores”.

Pues bien en la constitución se crean órganos o poderes encargados del ejercicio del poder público del Estado. Estos órganos o poderes son, por consiguiente, engendrados por

ley fundamental, a la cual deben su existencia y cuya actuación, por tal motivo, debe de estar subordinada a los mandatos constitucionales. Es por esto por lo que los órganos estatales, de creación y vida derivadas de la constitución, nunca deben, jurídicamente hablando, violar o contravenir sus disposiciones, pues sería un tremendo absurdo que a una autoridad constituida por un ordenamiento le fuera dable infringirlo. De acuerdo con estas ideas, la actividad del legislador ordinario, originado por y en la constitución, debe de estar sometida a los imperativos a ella y los fundamentales o efectos objetivos de dicha actividad, o sea las leyes tienen, consiguientemente, que supeditárseles también y, en caso de contradicción, debe de optarse por la aplicación de la ley fundamental, lo cual no es otra cosa que la expresión del principio de la supremacía constitucional¹⁷.

1.5.- Los principios constitucionales en materia fiscal.

Los principios mas importantes y trascendentes, que derivan de la organización política de nuestro país, son los contenidos en los artículos 31 IV, 36 fracción I, 38 fracción I, 73 fracción VII, 72 inciso H), 89 fracción I y 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 31 fracción IV.

Son obligaciones de los mexicanos:

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

Del contenido de este artículo se desprenden las siguientes consideraciones:

➤ Establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos.

➤ Las entidades que tienen derecho a percibir el producto de las contribuciones son la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

¹⁷ Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. México 2002 Editorial Porrúa, paginas 357 - 365.

- La residencia del contribuyente es la que determina si debemos contribuir a la federación, cuando se trate de contribuciones federales, y si corresponde al Distrito Federal o algún estado de la república, en el caso de las contribuciones locales así como a que municipio debemos contribuir, en el caso de contribuciones municipales.
- Las contribuciones deben de ser proporcionales y equitativas.
- El destino de las contribuciones debe de ser para cubrir los gastos públicos del Estado (Federación, Distrito Federal, Estados o municipios.)
- Las contribuciones deben de establecerse en ley formal y materialmente legislativa, o sea expedida por el poder legislativo, con efectos jurídicos generales.

Artículo 36 fracción I.

Son obligaciones del ciudadano de la república:

- I. Inscribirse al catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, la profesión o trabajo del que subsista así como también inscribirse en el registro nacional de ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

El contenido de este artículo representa una medida de control fiscal y viene a ser el fundamento constitucional del Registro Federal de Contribuyentes, el cual esta debidamente reglamentado por el Código Fiscal de la Federación en el Artículo 27 y los correlativos de su reglamento.

Artículo 38 fracción I.

Los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrán además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley.

Esta disposición establece las consecuencias por no dar cumplimiento al contenido del artículo 36 del ordenamiento en comento, por no dar cumplimiento a las obligaciones relacionadas con el registro nacional de ciudadanos.

Artículo 73 fracción VII.

El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Este artículo aunado con el 31 IV determina que la obligación de contribuir a los gastos públicos, debe de establecerse en una ley formal y materialmente legislativa o sea expedida por el poder legislativo, con efectos jurídicos generales y obligatorios.

Artículo 74 fracción IV.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. Examinar discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deban decretarse para cubrirlos así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El ejecutivo federal hará llegar a la cámara, iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación a mas tardar el día 15 de diciembre cuando inicie su cargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos .

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con este carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearan los Secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del exámen que realice la contaduría mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación de los gastos hechos se determinara la responsabilidad de acuerdo a la ley.

La cuenta pública del año anterior deberá de ser entregada a la cámara de diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Solo se podrá ampliar el plazo de la presentación de iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la comisión permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente, a informar de las razones que lo motiven.

Este artículo prevee el principio de anualidad de las leyes fiscales, toda vez que los presupuestos deben de presentarse cada año para su aprobación por la Cámara de Diputados, ya se trate de ingresos o de egresos, que son los que establecen los conceptos por los cuales debemos de contribuir a los gastos públicos y el destino que se les de a estos respectivamente.

Artículo 72 inciso h).

Todo Proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

i) La formación de leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

El artículo 50 constitucional establece que:

El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un congreso general, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La forma de elección de los integrantes de cada una de las Cámaras es distinta.

La Cámara de Senadores se compone de cuatro miembros por cada Estado y cuatro por el Distrito Federal, de los cuales tres serán electos según el principio de votación

mayoritaria y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años. Por cada senador propietario se elegirá un suplente de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 56 y 57 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada propietario se elegirá un suplente. La de esta Cámara es de trescientos Diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 51 y 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del contenido de estos preceptos constitucionales, se desprende que siempre será Cámara de origen la Cámara de Diputados, y revisora la Cámara de Senadores; cuando la formación de leyes o decretos versen sobre contribuciones o empréstitos; además de que los Senadores carecen de facultades para presentar iniciativas de ley que versen sobre estas materias, porque únicamente pueden presentarlas en sus respectivas Cámaras.

La justificación de que siempre sea Cámara de origen, la Cámara de Diputados es de carácter histórico, porque el sistema de integración bicameral, señala que los Diputados son los representantes de la nación y por consiguiente son los que tiene contacto más directo con el pueblo, respecto a los distritos electorales que representen, los senadores son representantes de las entidades federativas.

Artículo 89 fracción I.

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

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

Del contenido de este precepto se desprende el fundamento de la facultad del presidente de la República de expedir reglamentos en materia fiscal.

Artículo 115 fracción IV.

Los Estados adoptaran, 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.

IV. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara 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 propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras así como las que tengan por base el cambio de valor de inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que este 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 municipio con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y

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

Las leyes federales no limitaran las facultades de los Estados para establecer las contribuciones a que se refiere los incisos a), c), no concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobaran las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisaran sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Como pude advertirse de la transcripción de este artículo constitucional, se tiene que los municipios tienen facultad exclusiva para que a su cargo las legislaturas de los Estados a que correspondan, establezcan las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Deben de ser las legislaturas de los estados, porque la obligación de contribuir al gasto público de los municipios en que se reside, debe de ser de conformidad con lo que establezcan las leyes, y como los municipios en nuestro sistema jurídico carecen de facultades para expedir leyes (facultades legislativas), corresponde dicha facultad a las legislaturas de sus respectivos Estados. Sin embargo, se les deja en completa libertad para administrar su hacienda pública¹⁸.

1.5.1.- Principio de legalidad.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

La primera consideración a comentar sobre el principio de legalidad es que este, a pesar de ser considerado como un verdadero derecho garantizado por el estado, no precisamente se refiere a la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio de legalidad establece que solamente las leyes serán fuente de obligación en materia tributaria, y por ningún motivo el Estado podrá imponer contribuciones que no encuentren un fundamento debido en ley, entendiéndose a esta como un acto de manifestación de voluntad de la mayoría que deberá contener las características propias de la misma: impersonal, abstracta, general y emanada del poder legislativo.

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRNCIPIO DE RESERVA DE LEY. Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con

¹⁸ Fernández Martínez Refugio de Jesús, Derecho Fiscal, Editorial Mc Graw Hill, edición 2001 paginas 78-82.

suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquel. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece como la regulación de una determinada materia queda acotada de forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reserva de ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero si que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a favor del legislador. En suma la clasificación de reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Precizando lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente solo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de este modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias, posteriores, las cuales nunca podrán contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria. (semanario judicial de la federación, novena época, tomo VI noviembre de 1997, p.78.)

De cualquier manera el principio de legalidad obliga al Estado a plasmar en ley todas aquellas contribuciones a cargo de los contribuyentes, y su reconocimiento también reconoce la idea de justicia en el plano tributario.

MATERIALIZACION DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

El principal ordenamiento normativo en materia fiscal lo representa la ley de ingresos de la federación, por ser el documento por virtud del cual el Estado obtiene la autorización para realizar el cobro de aquellas contribuciones previstas necesarias para cubrir el gasto público; y de la aprobación de esta ley dependerá el nacimiento de las contribuciones que se pretendan cobrar durante todo un ejercicio fiscal, por lo que anualmente será necesario la expedición de una ley de ingresos que encabece la garantía de legalidad en materia tributaria.

Pese a lo anterior, vale comentar que el principio de legalidad contiene dos excepciones dignas de estudio; la primera, la constituye el caso de la suspensión temporal de las garantías individuales, contenida en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuyo supuesto se da el caso de que una contribución puede ser creada por el ejecutivo federal durante un estado de emergencia, al final del cual deberá regir nuevamente el principio de legalidad.

La segunda excepción se encuentra contenida en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece en su segundo párrafo que:

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

Esta facultad del poder ejecutivo para poder crear, aumentar, disminuir o suprimir contribuciones al comercio exterior ha sido interpretada por muchos como una verdadera

potestad tributaria normativa en manos del ejecutivo(ya que lo convierte en un órgano creador de normas impositivas), y representa una delegación real de atribuciones legislativas, las cuales han sido establecidas para permitir al propio poder ejecutivo federal tener control de la balanza comercial del país razón que resulta valida desde el punto de vista material ante los procesos económicos globales.

Por supuesto la facultad tributaria normativa a cargo del poder ejecutivo no es del todo arbitraria, y por si misma no puede representar un acto formalmente legislativo(a pesar de lo comentado), ya que se somete a la aprobación del congreso de la unión, tal como el propio artículo lo señala, por lo que la soberanía tributaria del poder ejecutivo se encuentra limitada, a su vez, por un orden de carácter estrictamente legislativo.

El principio de legalidad en materia tributaria no es de creación moderna; encuentra su fundamento en la tradición europea, ya es reconocido por primera vez en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, el 26 de agosto de 1789.

En dicha declaración se ordenaba que todos los ciudadanos tienen el derecho de imponerse, por ellos mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de controlar su empleo y de determinar su tasa, su base, su recaudación, y su duración.

Ahora bien veamos que dice el Lic. Servando J. Garza en su libro titulado, las garantías individuales en el derecho tributario mexicano.

En el artículo 14 se expresa “ Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

“En los juicios del orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta, se fundara en los principios generales del derecho.”

Aquí se consagra el principio de legalidad que exige, para la privación de un derecho del particular, que se funde en ley y que esta sea aplicada correctamente.

Prosigue el licenciado la redacción del precepto descubre el pensamiento del legislador proyectada al derecho civil y penal, dada su alusión a la garantía de audiencia "juicio seguido ante los tribunales..." Pero su garantía de legalidad (aplicación correcta de la ley) debe de alcanzar a todas las ramas del Derecho incluso el administrativo y el tributario¹⁹.

Respecto a nuestro criterio; en nuestro orden jurídico, como lo ha sostenido nuestro más alto tribunal, no basta la simple imposición de una contribución para que pueda considerarse salvaguardado el principio de legalidad tributaria si no que es menester que todos los elementos del tributo se comprendan en una ley. Así, para observar el principio constitucional enunciado, el ordenamiento correspondiente debe de establecer, a los sujetos, el objeto, la base, tasa o tarifa, la época de pago e inclusive las excepciones de su aplicación o supuesto de exención.

El principio de legalidad en materia tributaria nace y se desarrolla en el sistema jurídico mexicano, como un derecho fundamental del gobernado, como una limitante al poder cuya construcción protectora- propia de un Estado de Derecho- se basa en la distinción de legislación, administración y justicia, y solo toma razón y sentido en tanto se entienda que la transferencia de la facultad legislativa, la integración de la ley por la voluntad de dos órganos del Estado y la oscuridad y la imprecisión, son inadmisibles e inconciliables con el principio mismo.

No. Registro: 182,554

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVIII, Diciembre de 2003

¹⁹Servando J. Garza Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2002, pp186.

RENTA. EL ARTÍCULO 77, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE DICIEMBRE DE 1993, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.

Conforme al citado principio contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **los elementos esenciales del impuesto (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago), así como la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria deben estar consignados expresamente en la ley**, de manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo conozca la forma cierta y precisa de contribuir al gasto público y la autoridad aplique las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso; de ahí que la Constitución Federal reserve a la ley la creación de las contribuciones. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en materia tributaria la reserva de ley es relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe regularse en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente con un acto normativo primario que contenga las reglas esenciales y defina los límites para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán contravenir lo dispuesto en la norma primaria y, por otro, en casos excepcionales y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias siempre y cuando establezcan una regulación subordinada y dependiente de la ley; que además constituyan un complemento de la regulación legal, indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria. En congruencia con lo antes expuesto, se concluye que el hecho de que el artículo 77, fracción XVI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1993, habilite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que mediante reglas generales determine cuáles serán las acciones u otros títulos valor que se enajenen en bolsa de valores autorizada, o bien en mercados de amplia bursatilidad, cuyas operaciones generadoras de ingresos estarán exentos para efectos del pago del impuesto sobre la renta, no transgrede el mencionado principio constitucional, ya que esa habilitación acota la actuación de dicha entidad, aunado a que ésta,

al controlar y conocer los mercados bursátiles y su dinámica a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuenta con elementos técnico operativos e información especializada que justifican su habilitación, máxime cuando el legislador no puede regular tales aspectos fluctuantes de naturaleza económica o financiera.

Amparo en revisión 199/2002. Moisés Saba Masri. 9 de septiembre de 2003. Mayoría de seis votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Disidentes: Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy trece de noviembre en curso, aprobó, con el número XVIII/2003, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a trece de noviembre de dos mil tres.

1.5.2.- Principio de proporcionalidad y equidad.

Señala nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la obligación de contribuir será de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, esto es, que solo las contribuciones, sino también las leyes que las regulen, tendrán que ser proporcionales y equitativas.

De la proporcionalidad se dice que es la conformidad o proporción de unas partes con el todo o de cosas relacionadas entre si. Y proporción es la mayor o menor dimensión de una cosa.

Para el maestro Delgadillo Gutiérrez la proporcionalidad necesariamente hace alusión a alguna parte de una cosa con características económicas, por lo que se deduce que la contribución se debe establecer en proporción a la riqueza del sujeto pasivo de la relación tributaria.

En materia tributaria la proporcionalidad ha sido representada a través de un porcentaje (%), y sin duda es un concepto que se utiliza para determinar el monto de una contribución a pagar, por parte del contribuyente, y que afecta de manera directa sobre su capacidad económica.

Y por equidad se entenderá a la disposición y del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece, o dicho de otro modo tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Así la proporcionalidad y la equidad son conceptos que en la interpretación tributaria, dan pie para el nacimiento de una nueva idea: capacidad contributiva.

Sobre ambos conceptos 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 debe 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 estos reciban un trato igual, lo que se traduce en que las leyes tributarias, deben tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales. Según la interpretación que ha manifestado la Suprema Corte de Justicia de la Nación los conceptos de proporcionalidad y equidad integran dos principios diferentes: como cada uno es un concepto distinto, cada uno representa un concepto autónomo. Sin embargo, otros opinamos que ambos conceptos no pueden ser entendidos de manera autónoma, aunque se trate de conceptos diferentes, sino que necesariamente tendrán que analizarse de manera conjunta formando un solo principio el de “PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD”, o si se prefiere de capacidad contributiva, dos conceptos, un principio.

Por lo que al respecto nuestro máximo tribunal se ha expresado de la siguiente forma:

No. Registro: 180,809

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XX, Agosto de 2004
Tesis: P. XXXVII/2004
Página: 13

RECARGOS FISCALES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD APLICABLE EN ESA MATERIA, SE TRADUCE EN QUE SU CUANTÍA RESULTE RAZONABLE FRENTE AL DAÑO OCASIONADO AL ERARIO.

La finalidad de los recargos consiste en indemnizar al fisco por el daño causado por la falta de pago oportuno de las contribuciones. Por ese motivo, el principio de proporcionalidad aplicable a dichos recargos debe ser calificado a través de un juicio de adecuación que permita determinar si la fórmula prevista en la ley para obtenerlos, arroja resultados que se limitan, en esencia, a colocar al erario en una situación similar a la que se encontraría de no haberse producido el hecho lesivo derivado del incumplimiento de la obligación fiscal, y no mediante la aplicación del principio genérico de proporcionalidad tributaria que atiende, básicamente, a la capacidad contributiva.

Amparo directo en revisión 1387/2003. Automotivo, S.A. de C.V. 27 de abril de 2004. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: José Alberto Tamayo Valenzuela.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy ocho de julio en curso, aprobó, con el número XXXVII/2004, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a ocho de julio de dos mil cuatro.

No. Registro: 205,958
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Octava Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación

CORREO, DERECHO POR SERVICIOS DE. EL ARTÍCULO 142 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

La tarifa contenida en el artículo 142 de la Ley Federal de Derechos, que contiene la tarifa de derechos que deben pagarse por la prestación del servicio de correo, se basa en un sistema progresivo que atiende y varía según el peso de la correspondencia. Ahora bien, las diferencias que se establecen en cada parámetro no son inequitativas puesto que, por un lado, un derecho refleja en términos generales el costo que el servicio representa para el Estado y, por otro lado, el legislador, al determinar una tarifa no está obligado a fijar cuotas atendiendo a la situación particular de cada sujeto. El principio de equidad consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, debe interpretarse en el sentido de que la elección de una tarifa no se traduzca en un trato desigual de los destinatarios de la norma.

1.5.3.- Principio de reserva de ley.

Una vez fijada la existencia del principio de supremacía constitucional en nuestro ordenamiento jurídico, pasamos a exponer nuestra opinión sobre la importancia en relación con el principio de reserva de ley.

“Siendo la reserva de ley, como habremos de esclarecer mas adelante, una figura exclusivamente constitucional, se comprenderá que el principio de supremacía constitucional, así como los medios de defensa de la misma, son de radical importancia, ya que dan su fortaleza y sostén a la reserva de ley como institución.

Efectivamente, la reserva de ley es establecida por la constitución, de ella depende su fuerza para vincular a los poderes constituidos, ejecutivo, legislativo, e incluso judicial, ya que

al ser una disposición de origen constitucional surge la obligación de que las normas y actos emanados del ejecutivo y legislativo deben apegarse a la Constitución, y de que los jueces que deciden sobre la constitucionalidad deben, lógicamente tener como única guía la Constitución.

Es en este marco conceptual eficaz, operativo y funcional, que tiene como presupuesto la supremacía constitucional, en donde se puede hablar de reserva de ley.

Como se ve , lo mas importante es que la reserva de ley es una institución constitucional que se tiene que desenvolver, necesariamente, dentro de un ordenamiento jurídico que garantice la válidez de la Constitución, es decir, en donde la supremacía constitucional sea una realidad. La consagración escrita meramente en un texto constitucional, sin la posibilidad de su obligatoriedad, no podría llevar la idea de una reserva de ley.

Podemos así concluir varias consecuencias de que la reserva de ley sea un principio constitucional.

1) hace que la misma tenga gran fijeza y estabilidad máxima, en virtud de la jerarquía que la Constitución tiene como norma primaria en el sistema de fuentes.

2) El efecto básico es que vincula al legislador ordinario y a todos los poderes constituidos y permite un control de la constitucionalidad. Es decir, la conquista de la certeza de los gobernados en la tributación no solamente se vuelve política, sino que se plasma jurídicamente en la norma fundamental, adquiriendo así plena eficacia a través del control constitucional.

3) Contribuye a una mayor cohesión del ordenamiento financiero. En efecto, la sistematización y efectividad del derecho financiero debe mucho a la recepción constitucional de sus principios.

4) Ahora bien; la situación mas importante que se presenta es legislativo definitivamente, que la creación de la ley esta determinada por la Constitución, es decir, la importancia de la ley no se debe tan solo a la aprobación de la misma por parte del Congreso de la Unión, como representante de la voluntad del pueblo mexicano, sino que su elaboración se sujeta a un procedimiento basado en la discusión y la publicidad concebido originariamente como cauce para alcanzar la racionalidad y la verdad, aun cuando el mismo tal vez no este

en condiciones de llegar a tales objetivos, y tal vez ni siquiera sea el más adecuado para la creación de normas.

Efectivamente, el procedimiento legislativo sigue cumpliendo una imprescindible función legitimadora de la ley precisamente por obra de los mecanismos de publicidad y discusión que lo hacen técnicamente tan defectuoso y complejo.

Es la discusión la que asegura que la voz de las minorías será escuchada, de ahí su importancia

Por otra parte, encontraremos la publicidad en la discusión, cuestión que resulta también muy destacada, puesto que permite la participación del pueblo por diversos medios y la posibilidad de la modificación del sentido del voto de los grupos parlamentarios mediante la presión de un clima de opinión.

La teoría de la reserva de ley nace en Alemania de fines del siglo XIX, bajo el régimen de la monarquía constitucional, que se encontraba insertada en un contexto dualista: monarquía-parlamento, donde la reserva de ley vino a ser “La expresión jurídica de un problema concreto: la rivalidad política real entre el gobierno –ejecutivo- y el órgano de representación civil, el parlamento. La técnica de la reserva de ley era utilizada como un medio para delimitar las esferas de influencia entre uno y otro poder”.

En efecto la nueva concepción de la ley como regla capaz de afectar la esfera privada (libertad – propiedad) con el consentimiento de los gobernados, es la fórmula que permite injertar el postulado revolucionario de la ley, adoptado primero en Inglaterra y Francia y poco después en la monarquía limitada de los estados alemanes.

Tenemos que situarnos en la realidad constitucional alemana del siglo XIX para comprender el surgimiento de la teoría de la reserva de ley. En Alemania, la actividad del monarca era también una actividad normativa, creadora de normas jurídicas, en donde por excepción y como consecuencia de las conquistas de la burguesía por defender sus derechos, se establece la reserva de ley con su carácter garantista de las cláusulas libertad-propiedad, como un límite a la actividad descontrolada del monarca, es decir, la ley señalaba algunos límites al poder del monarca.

Por otro lado hay que considerar que, en la Alemania del siglo XIX, el principio monárquico era predominante sobre el principio democrático, lo que incluía el rechazo a la soberanía popular por un lado, y, por otro, el rechazo a la idea parlamentaria. Sin embargo, el avance de los estamentos arrojó como consecuencia la necesidad de que los representantes populares estuvieran conformes para que pudiera modificarse la Constitución, también se les concedió el derecho de iniciativa de ley, lo que demostró que el principio monárquico se había debilitado. La declaración de la soberanía del príncipe era un intento de salvar al absolutismo, meta que fue lograda mediante el emplazamiento del ejecutivo en la estructura constitucional.

A pesar de lo anterior, aun las Constituciones otorgadas unilateralmente nacieron por la presión política de la burguesía, por lo que el principio monárquico estaba verdaderamente minado, no subsistía ya el derecho divino de los reyes. Es decir, esta mutación convierte el problema de la titularidad de la soberanía en un problema entre órganos (legislativo-ejecutivo), ambos bajo la supremacía de la abstracción del poder del Estado.

Una de las consecuencias más importantes de esta situación es que el monarca ya no lo es a la manera absoluta: a pesar de tener una supremacía orgánica se encuentra limitado.

Cuando hacemos referencia a la reserva de ley estamos haciendo mención de un problema relativo a las fuentes del derecho positivo, planteado desde una perspectiva constitucional, en el cual la Constitución es mucho más que una mera enunciación formal sin trascendencia, por el contrario, la Constitución es una norma jurídica, la norma jurídica fundamental, y por lo tanto, obligatoria, lo que se garantiza mediante la existencia de los tribunales constitucionales y de los diversos medios de defensa que tiene la misma.

No debemos olvidar que la reserva de ley tiene como fundamento la ley, entendida como un concepto democrático, es decir, el reconocimiento de que en los parlamentos o cámaras se depositan la voluntad popular y es esta la que por medio del procedimiento de legislación regulado constitucionalmente, se da sus propias normas y aprueba de esta manera sus impuestos.

Debemos enunciar que entre los conceptos de principio de legalidad y de reserva de ley no existe una diferencia antagónica, muy por el contrario, la reserva de ley forma parte, hoy en día, del principio de legalidad porque es uno de sus componentes.

En efecto el principio de legalidad es una de las bases del Estado de derecho, por no decir que constituye la base esencial del mismo; se podría decir que su finalidad es “que todo el ámbito estatal esté precedido por normas jurídicas, que el poder estatal, la actividad desarrollada por este se ajusten a prescripciones legales.”

Algunos autores como “Fernando Pérez Royo en España, al tratar el tema de la reserva de ley opinan que este término coexiste y en ocasiones sustituye al principio de legalidad. El autor citado afirma que la reserva de ley jamás ha sido mas que el principio de legalidad o viceversa, ya que existe una coincidencia entre estas expresiones, que pertenecen a mundos conceptuales distintos, el principio de legalidad pertenece al parlamentarismo clásico, mientras que el de reserva de ley fue creado en Alemania para explicar las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo”.

Por su parte el administrativista vasco Iñaki Lesagabaster Herrate comparte la afirmación anterior y se manifiesta por la diferenciación contemporánea de ambas expresiones en los siguientes términos:

El principio de legalidad se agotaba en la reserva de ley. Hoy en día no. En primer lugar. Porque no tiene en cuenta la primacía de la ley. En la Alemania del siglo XX la reserva de ley tenía un significado contradictorio con el principio de primacía: el legislador solamente podía regular aquellos campos en los que existía una reserva de ley. Los demás eran campos de no-derecho, donde la administración, los señores, actúan a su libre albur, sin estar sometidos en su actuación a normas jurídicas., En este caso identificar reserva de ley y principio de legalidad parece correcto. En la actualidad la situación es muy otra.... La

diferencia entre el principio de legalidad y la reserva de ley se pone de manifiesto con facilidad. Si se identifica reserva de ley con principio de legalidad, eso quiere decir que la administración, si no existe reserva de ley, puede actuar sin estar sometida a normativa de ningún tipo, sin necesitar la de habilitación. Por definición la habilitación se necesita solamente cuando la Constitución prescribe la reserva, no en caso contrario. Si se parte del principio de legalidad como juricidad, la situación es muy otra. La administración en caso de reserva de ley, necesitara la habilitación del parlamento. Si no hay tal reserva, la administración necesitara también una habilitación, aunque esta sea de simple rango reglamentario. Sin habilitación, por tanto, no hay actividad lícita de la Administración. El principio de legalidad absorbe el de reserva de ley, pero sin quedar agotado. Cuando el principio de reserva deja de surtir efectos, todavía encuentra aplicación el principio de legalidad, aunque obviamente sobre actividades no normativas. La reserva de ley es, pues, una parte del principio de legalidad. En su ámbito de ley debe decir necesariamente cuales son las posibilidades de actuación de la administración y, en su caso, si ha lugar al ejercicio de la potestad reglamentaria. Aquí la reserva de ley actuaría como la define Faber, como la necesaria base legal para la actuación de la administración.

Como vemos la cuestión va más allá de una disputa terminológica y se introduce en una cuestión eminentemente sistemática.

La reserva de ley tiene un antecedente quizá el mas famoso en la Carta Magna otorgada en Inglaterra el 15 de Junio del año 1215, cuando en la pradera de Runnymede, a las orillas del río Támesis, los barones arrancaron – espada en mano- la Carta Magna al rey Juan sin Tierra... un pacto en el cual los barones no aparecen como súbditos, ya que se habían librado de sus promesa de fidelidad y se presentan como beligerantes ante un rey vencido -casi como un monarca extranjero- que soporta las condiciones que le imponen los vencedores.

El antecedente de la reserva de ley, quedo plasmado en las cláusulas XII y XIV de la Carta Magna que, en lo correspondiente son del tenor siguiente:

XII. Ningún impuesto o contribución será aplicado en nuestro reino a menos que se fije por deliberación conjunta, excepto para rescatar nuestra persona, para hacer caballero a nuestro hijo mayor y para casar por una

sola vez a nuestra hija mayor y por esta se pagara una contribución razonable. Así se hará respecto a las contribuciones de la ciudad de Londres...XIV. Para obtener la deliberación conjunta de todo el reino con respecto a la fijación de impuestos que no sean los tres casos citados anteriormente, haremos que se citen separadamente por nuestras cartas, los arzobispos, obispos, abates, condes y grandes barones, y además haremos que sean citados conjuntamente por nuestros alguaciles y oficiales de justicia, todos los que dependan de nosotros a reunirse en un día determinado, es decir, a un día de cuarenta días por lo menos y en un lugar determinado y en todas las cartas de dichas citaciones explicaremos las causas y los emplazamientos así realizados, las tratativas se llevaran a cabo el día señalado, de acuerdo al consejo de los presentes a pesar de que el número total de personas convocadas no hayan ocurrido.

Una nueva idea de ley la Revolución Francesa.

El monarca triunfaría en la lucha por la soberanía, se impondría ante quienes le disputaban el poder hacia el interior y el exterior y, como consecuencia de esto emergería el absolutismo. El monarca se convertiría en el *legibus solutus* que teoriza Jean Bodin y la participación estamental en la aprobación de los tributos no sería más que un formalismo hueco.

El debate entre la soberanía del monarca y la del pueblo cobraría relevancia hasta que nuevas ideas, producto del desarrollo de una burguesía creciente, alcanzaron su cristalización; cuando los principios de la ilustración se consagraron en las revoluciones francesa y norteamericana, e ideas como la voluntad general, de Juan Jacobo Rousseau, encontraron en la ley su máxima realización: la ley, producto de la asamblea, reflejo de la realidad.

Recordemos que Rousseau, en su obra el contrato social, habla de la voluntad general a la cual concibe de una manera metafísica como recta e infalible; para él, la ley es el reflejo de lo público, de lo que conduce al bienestar de todos, por eso la ley tiene que ser general y abstracta.

Citemos algunas palabras del ilustre ginebrino sobre su concepción del fundamento de ley:

Las leyes no son propiamente sino las condiciones de la asociación civil. El pueblo sumiso a las leyes debe ser su autor; corresponde únicamente a los que se asocian arreglar las condiciones de la realidad”²⁰.

²⁰ Marat Paredes Montiel, Raúl Rodríguez Lobato; El Principio de Reserva de Ley en Materia tributaria, Editorial Porrúa 2001, pp. 307.

Siguiendo con el principio de reserva de ley citamos la siguiente tesis aislada.

No. Registro: 177,175

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Septiembre de 2005

Tesis: 2a. XCVI/2005

Página: 539

RENTA. EL ARTÍCULO 40 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

El artículo 31, fracción XII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que para determinar el límite que tiene el patrón para deducir los gastos de previsión social por cada trabajador no sindicalizado, es necesario calcular el promedio de cuánto obtiene por este concepto cada trabajador sindicalizado, lo que significa que para saber lo que éste percibe por concepto de previsión social, habrá que sumar el total de lo obtenido por este concepto por todos los trabajadores sindicalizados y dividirlo entre el número de ellos y el resultado así obtenido será el límite deducible por cada uno. Por su parte, el artículo 40 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que se determinará el promedio aritmético anual por cada trabajador sindicalizado, dividiendo el total de las prestaciones entre el número de días trabajados, y multiplicando el resultado por 365. En este sentido, el hecho de sustituir el número de trabajadores por el de días trabajados, e incorporar la multiplicación aludida, ocasiona que el cálculo no refleje cuánto gana cada trabajador sindicalizado en promedio por concepto de previsión social, sino una cantidad distinta, que corresponde a cuánto es el gasto diario anual de la empresa por concepto de previsión social respecto de sus trabajadores sindicalizados, lo que se traduce en **una modificación en la base del impuesto sobre la renta, violatoria del principio de reserva de ley**, pues la autoridad administrativa, por medio de un reglamento, establece la forma en que debe calcularse la base del tributo.

Amparo en revisión 805/2005. Productos Kraft, S. de R.L. de C.V. 12 de agosto de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Genaro

David Góngora Pimentel. Secretaria: Fabiana Estrada Tena.

EXENCION DE IMPUESTOS. SOLO COMPETE ESTABLECERLA AL PODER LEGISLATIVO EN UNA LEY, NO AL EJECUTIVO EN USO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

El establecimiento de exenciones fiscales, es facultad exclusiva del órgano legislativo, por lo que no cabe aceptar su ejercicio por parte del Ejecutivo a través de reglamentos, según se infiere del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto prohíbe "las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes", reserva que se confirma por la íntima conexión que la parte transcrita tiene con la fracción IV del artículo 31 constitucional, que al establecer la obligación de contribuir al gasto público, impone la condición de que ello se logre "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Esta Suprema Corte siempre ha interpretado que en este aspecto, **por ley debe entenderse un acto formal y materialmente legislativo, por lo cual ha de considerarse que si la creación de tributos, así como sus elementos fundamentales son atribuciones exclusivas del legislador, también lo es la de establecer exenciones impositivas, que guardan una conexión inseparable con los elementos tributarios de legalidad y equidad**, sin que valga en contra de tales disposiciones constitucionales, ningún precepto legal.

CAPITULO 2. LEY DE INGRESOS.

2.1.-De la ley de Ingresos de la Federación.

“Hablar de la ley de ingresos de la federación es un tema desde nuestro punto de vista, como un reto más en el presente trabajo, por lo después de buscar información diremos:

La ley de Ingresos de la Federación no es más que el presupuesto de ingresos que pretende percibir el gobierno Federal por concepto de diversas contribuciones y empréstitos por un año de calendario.

“La mayor parte de la producción literaria considera que la ley en cuestión no es mas que un listado de ingresos por medio de los cuales sea la Federación, el Estado, o el Municipio de que se trate, pretenden recaudar los recursos necesarios para hacer frente a los compromisos estampados en el presupuesto de egresos.

Para principiar el análisis de la postura comentada podemos hacer mención de la tesis Fraga, para quien en materia de ingresos tributarios existen dos clases de leyes o disposiciones: las que fijan el monto del impuesto, los sujetos del mismo y las formas de causarse y recaudarse, y las que enumeran anualmente cuáles impuestos deben causarse. Lo que explicado en otras palabras viene a significar que existe una ley general que no contiene sino un catalogo de tributos que han de cobrarse durante un ejercicio, como la ley de Ingresos: a lado de leyes que tienen como finalidad regular un instituto tributario, como puede ser el IVA o ISR.

De la misma forma de pensar es Tena Ramírez, lo que se denota cuando sostiene que mientras el presupuesto de egresos se resuelve en cifras, la Ley de Ingresos se reduce a enumerar las fuentes tributables. El *quantum* del tributo, en cambio, se fija en las leyes especiales

Por su parte otro ilustre constitucionalista mexicano, Carpizo Mcgregor, lo expone de la siguiente forma: “La Ley de Ingresos únicamente realiza una enumeración de las materias sobre las cuales se podrá cobrar impuestos, pero no especifica las cuotas, los sujetos la manera de cobrarse etc. sino que estos aspectos están contenidos en leyes específicas”¹.

¹ Priego Álvarez Freddy A., Introducción al Derecho Presupuestario, naturaleza y efectos jurídicos, Editorial Porrúa, México 2004.

Al respecto nosotros desde un punto de vista muy particular acogemos esta idea y nos atrevemos a complementar diciendo que en efecto la ley es el pilar y el fundamento constitucional de los tributos y las leyes especiales detallan estas contribuciones.

“Serra Rojas hace una interpretación similar a la de nuestro autor que antecedió y al respecto dice la Ley de ingresos, misma que contiene una lista o enunciado general de cada una de las materias que deben de ser grabadas, llegando incluso a denominarlas ley fiscal básica anual”².

Su fundamento se encuentra en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que menciona en su fracción VII como una facultad del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público o presupuesto de Egresos.

La Ley de Ingresos, por su carácter, es el presupuesto de ingresos anual del gobierno federal por lo que en la práctica le da vigencia anual a la legislación fiscal, en otras palabras supongamos que la Ley de Ingresos de la Federación olvida contener algún gravamen, por ejemplo, el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN). En la práctica los contribuyentes gravados por ese impuesto podrían ampararse y solicitar el no gravamen por el ejercicio completo, ya que la autoridad no dio vigencia por ese ejercicio a dicha contribución en particular.

El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le concede al poder Legislativo, la facultad de iniciar leyes o decretos, en el caso de la Ley de Ingresos de la Federación es una facultad natural del poder Ejecutivo presentar este tipo de iniciativa, pues es éste quien tiene los elementos de análisis y visión para armarla y; sin embargo, toca al Congreso de la Unión discutirla y en su caso aprobarla. Inicialmente debe de ser discutida en la Cámara de Diputados (Art. 72 H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.), por lo tanto en este caso en particular, dicha Cámara será considerada como Cámara de origen y por lo tanto la Cámara de Senadores fungirá como Cámara revisora. En la Cámara de Diputados, la iniciativa deberá turnarse a la comisión respectiva para ser analizada

² Serra Rojas, Derecho Administrativo t II , editorial Porrúa México 1988 Pág. 58.

por especialistas quienes responsablemente emitirán un dictamen el cual presentarán al pleno de la Cámara para su votación. Es importante señalar que la comisión designada podrá, en su momento, negociar paralelamente con el ejecutivo o su representante el (secretario de la SHCP) las modificaciones necesarias para emitir un dictamen favorable no significa que la iniciativa quedará automáticamente aprobada, esta todavía tendrá que ser votada por la Cámara respectiva quien a su vez podrá aprobarla o rechazarla según la votación de la mayoría.

Nuestro país tiene un congreso plural en la actualidad, esto quiere decir que a diferencia de años anteriores las cámaras están representadas por varios partidos y ninguno tiene mayoría absoluta, por ello la LVII legislatura ha representado el parteaguas en la historia democrática de nuestra patria. Hoy el poder legislativo ha alcanzado una autonomía nunca antes vista y esto es la consecuencia de un régimen democrático como lo expresa nuestra carta magna.

El poder ejecutivo tiene derecho al veto sobre la resolución aprobatoria que emitan ambas cámaras, esto significa que el presidente de la república, quien elabora y entrega la iniciativa al Congreso de la Unión, puede vetar la resolución emitida por ambas cámaras, con lo que la iniciativa tendrá que regresar a la cámara de origen para ser discutida nuevamente, enmendada y en su caso aprobada; pero, en este caso, con una votación a favor que exceda de las dos terceras partes del total y lo mismo tendrá que suceder con la Cámara de Senadores para que dicha iniciativa se convierta en ley sin el consentimiento del Presidente de la República.

Después de todo lo expuesto nosotros solo queremos realizar una propuesta y proponer que a todas las características mencionadas de la Ley de Ingresos le agregaremos que es un acto formalmente Legislativo pero materialmente Ejecutivo.

La ley de ingresos de la Federación contiene el desglose de todos los conceptos por los cuáles el gobierno federal tendrá ingresos al siguiente ejercicio, estos conceptos se dividen en dos; tributarios y no tributarios.

Los tributarios son:

- a) Impuestos.
- b) Aportaciones de seguridad social.
- c) Contribuciones de mejoras.
- d) Derechos.
- e) Productos.
- f) Aprovechamientos.

Los no tributarios son:

- a) PEMEX.
- b) Empréstitos.

Veamos con detalle cada uno de los conceptos tributarios.

Los impuestos son las contribuciones que los particulares deben de pagar al Estado para solventar el gasto público; estos serán analizados más adelante.

Las aportaciones de seguridad social se encuentran definidas en la fracción II, del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, y son:

Contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por ley en materia de seguridad social.

Las contribuciones que tienen este carácter son:

- Aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT).
- Cuotas para el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

-Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

“Dentro de nuestra legislación encontramos que las aportaciones de seguridad social son contribuciones, a diferencia de otros países en donde no se retoman como tales. Lo anterior ha creado en la doctrina una diversidad de criterios, existiendo distintas tesis sobre la naturaleza de las aportaciones de seguridad social, siendo para algunos autores: Derechos, para otros contribuciones especiales o subespecie dentro de la misma con todos los caracteres del tributo, e incluso unos solo se pronuncian al respecto como un género de contribución (denominándolos contribuciones parafiscales); de lo cual la crítica primordial es que el acreedor de la contribución no es propiamente el estado.

Para el Licenciado Jesús Quintanilla Valtierra las aportaciones de seguridad social son:

Esta categoría de gravamen se refiere a la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivado de la realización de especiales actividades del Estado. Por ejemplo, las cuotas obrero patronales que se cubren al seguro social”³.

Por nuestra parte diremos que dichas contribuciones las encontramos establecidas en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su carácter es solidario pues corresponde al gobierno proporcionar habitación y en conjunto seguridad social, por lo cual el patrón al beneficiarse directamente del trabajo del trabajador se tendrá que solidarizar, y aportar una determinada cantidad para lograr el objetivo por lo cual normalmente estas aportaciones de seguridad social tienen carácter tripartita esto es que el patrón pone una cantidad, el trabajador otra y el gobierno otra y así haciendo un esfuerzo conjunto se da cumplimiento a una norma de carácter social y también una garantía individual.

Estas contribuciones liberan al patrón de obligaciones muy claras que marca nuestra carta magna en su artículo 123, como es la obligación de otorgar a los trabajadores seguridad social así como casa habitación (entre otros).

El artículo 2 fracción III del Código Fiscal de la Federación define las contribuciones de mejoras así:

³ Saldaña Magallanes Alejandro A. Derecho Tributario, Editorial ISEF, México 2005, Pág.34.

Son las establecidas en ley a cargo de personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

Por ejemplo, supongamos que el gobierno federal decide construir un camino asfaltado que beneficie a una comunidad específica, en este caso la comunidad tendrá que aportar teóricamente al gobierno federal una contribución por dicho beneficio”⁴.

Por lo que respecta a nuestro criterio creemos que no es esa aportación solo teórica, pues como se desprende de los recibos que le llegan al contribuyente esa cuota se la integran y así el contribuyente tendrá que pagar esa contribución de mejora. Y así en la práctica el contribuyente solo ve desglosada otra cuota sin mas explicaciones; amén de tener un criterio errado solo diremos que esto es violatorio del principio de seguridad jurídica e incluso del principio de proporcionalidad y equidad.

El artículo 2 fracción IV del Código Fiscal de la Federación define los Derechos como:

Contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

Son derechos, por ejemplo: la expedición de pasaportes, los servicios migratorios, el registro civil el servicio de agua etcétera.

Por otra parte “el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación establece que los productos son:

Las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de bienes de dominio público.

En este caso estamos hablando de operaciones que realiza el gobierno Federal con particulares como pueden ser:

- Aprovechamiento de bienes.
- Enajenación de bienes.
- Ingresos financieros por intereses, premios, primas, bonos.

⁴ Fernández Martínez Refugio de Jesús, Derecho Fiscal, Editorial Mc. Graw Hill, Edición 2001 Págs. 32,33,34,35.

- Ganancias diversas”⁵.

Después de todo lo anterior queremos subrayar que por fin hemos llegado al tema que nos ocupa y que nada menos que los aprovechamientos

“El artículo 3 del Código Fiscal de la Federación define los aprovechamientos como:

Los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones, ingresos derivados por financiamiento y de organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Podemos considerar como aprovechamientos los siguientes:

- Multas
- Indemnizaciones
- Reintegros
- Participaciones diversas
- Regalías por explotación minera
- Recuperación de capital” ⁶.

De la enunciación de estos aprovechamientos podemos decir que las multas son una indemnización al Erario Federal por haber incumplido con la obligación sustantiva del tributo. Y las indemnizaciones son una carga al contribuyente para resarcir un daño ocasionado a los bienes de dominio público, y los otros tendrán un carácter exclusivo que recibe el gobierno por actividades diversas ya sea en su actuar en su carácter de particular o como ente público.

En nuestro muy personal punto de vista creemos que esta clasificación obedece mas aun interés político que jurídico –fiscal, por lo que diremos que a pesar de que el legislador de manera mañosa y poco patriótica quiso sacar de las contribuciones estos ingresos que percibe el Estado, esto con la finalidad de no meterse en problemas. Pero como demostraremos en el momento oportuno de esta investigación al legislador se le olvidaron aquellos detalles que los estudiosos del derecho conservan de manera muy práctica. Y que solo se aprende con el estudio y asistiendo a las aulas de una universidad.

⁵ Ibidem. p 35.

⁶ Ibidem. p 35, -36.

Ahora bien dejemos estas sanas críticas de lado y vayamos a lo nuestro.

“El ordenamiento tributario ya mencionado utiliza el método por exclusión para definirlos, señala que los aprovechamientos son: (los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distinto de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtenga los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal). Como se verá, este concepto es oscuro e incompleto; Sin embargo si nos remitimos y comparamos los aprovechamientos encontramos algunos rasgos que nos ayudan a distinguirlos:

a) Las contribuciones como señala Valdés Costa, tiene su fuente en la voluntad unilateral del Estado, en tanto que los aprovechamientos no la tienen, en atención a que puede haber acuerdo entre las partes para establecerlas.

b) En ambos casos el Estado actúa en funciones de derecho público, pero en las contribuciones funge como autoridad, en cuanto a los aprovechamientos, de igual a igual (por ejemplo, empréstitos o financiamientos del exterior).

c) Los elementos que conforman las contribuciones (sujeto, base gravable, hecho imponible, o generador, tasa o tarifa) se establecen de un ordenamiento emanado del Congreso, en tanto que para los que componen los aprovechamientos no existe esta existencia legal y puede estar previstos en alguna disposición administrativa (por ejemplo los elementos de las cuotas compensatorias).

d) Las contribuciones deben de ser proporcionales y equitativas para los contribuyentes, tomando en cuenta su capacidad contributiva, en tanto que los aprovechamientos no.

Por lo anterior, podemos establecer que los aprovechamientos son los ingresos públicos no contributivos, cuyos elementos que los conforman pueden no estar previstos en una ley sino en una disposición administrativa de carácter general emitido por el Ejecutivo, que no requiere cumplir los requisitos de proporcionalidad en la capacidad del sujeto, ni de equidad en el trato, y no provienen necesariamente de la voluntad unilateral sino que pueden estar fijados en común acuerdo entre las partes”⁷.

⁷ Reyes Altamirano Rigoberto, Elementos básicos de derecho fiscal; Editorial Universidad de Guadalajara, Edición 2001 Págs. 98,99.

Creímos conveniente que a pesar de no coincidir del todo con lo anterior plasmado si es de gran relevancia y sobre todo ayuda a enriquecer este trabajo, por lo que nos atrevimos a acrecentar este trabajo y poner puntos de vista que no van con lo que nosotros tenemos planeado identificar.

Una vez hecha la aclaración pertinente diremos que en efecto tanto los aprovechamientos como las demás contribuciones tiene rasgos que los distinguen mas sin embargo también obtenemos otros rasgos que comparten y de una manera muy estrecha por lo que nos atrevemos a decir de manera muy somera pues esto será análisis de otro capítulo que ambos conceptos o impuestos deben de ser cobrados a través del

a) Procedimiento administrativo e ejecución (PAE).

b) El Ejecutivo tendrá que cobrarlos a través de la secretaria correspondiente.

c) El ejecutivo tendrá que dirigirse de acuerdo al principio de legalidad en materia tributaria.

d) Según lo establece la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación

Las características de los aprovechamientos es describir y dar seguridad jurídica al gobernado por lo que para integrar esta seguridad jurídica tanto el legislador como el ejecutivo tendrán que cumplir con la obligación de proporcionar todos los elementos de las contribuciones

Artículo 1o. En el ejercicio fiscal de 2007, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

CONCEPTO	Millones de pesos

A.	INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL	1,511,815.7
	I. Impuestos:	1,003,841.0
1.	Impuesto sobre la renta.	440,405.6
2.	Impuesto al activo.	11,734.8
3.	Impuesto al valor agregado.	428,710.7
4.	Impuesto especial sobre producción y servicios:	59,995.5
A.	Gasolinas, diesel para combustión automotr	16,874.5
	B.Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:	20,564.2
a)	Bebidas alcohólicas.	5,856.5
b)	Cervezas y bebidas refrescantes.	14,707.7
	C. Tabacos labrados.	22,556.8
5.	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	17,286.6

6.	Impuesto sobre automóviles nuevos.	5,042.5
7.	Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación	0.0
8.	Impuesto a los rendimientos petroleros.	2,419.2
9.	Impuestos al comercio exterior:	27,585.7
A.	A la importación.	27,585.7
B.	A la exportación.	0.0
10.	Accesorios.	10,660.4
II.	Contribuciones de mejoras:	17.6
	Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.	17.6
III.	Derechos:	471,353.2
.	Servicios que presta el Estado en funciones	4,256.4

derecho público:		
A.	Secretaría de Gobernación.	1,048.9
B.	Secretaría de Relaciones Exteriores.	1,714.0
C.	Secretaría de la Defensa Nacional.	0.0
D.	Secretaría de Marina.	0.0
E.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	98.5
F.	Secretaría de la Función Pública.	2.4
G.	Secretaría de Energía.	13.3
H.	Secretaría de Economía.	74.6
I.	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	12.1
J.	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	829.8

K.	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	39.5
L.	Secretaría de Educación Pública.	330.5
M.	Secretaría de Salud.	2.4
N.	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	0.9
Ñ.	Secretaría de la Reforma Agraria.	61.4
O.	Secretaría de Turismo.	0.6
P.	Secretaría de Seguridad Pública.	27.5
2.	Por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público:	9,222.2
A.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	0.6
B.	Secretaría de la Función Pública.	0.0

C.	Secretaría de Economía.	173.2
	D.Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	2,789.3
E.	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	6,181.6
F.	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	77.5
G.	Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	0.0
3.	Derechos a los hidrocarburos.	457,874.6
A.	Derecho ordinario sobre hidrocarburos.	398,539.0
B.	Derecho sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización.	55,491.6
C.	Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo.	3,457.9
D.	Derecho para el Fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía.	364.2

E.	Derecho para la fiscalización petrolera.	21.9
	F. Derecho adicional.	0.0
IV.	Contribuciones no comprendidas en las ciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago.	1,473.3
	V. Productos:	7,721.8
1.	Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.	29.7
2.	Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes no sujetos al régimen de dominio público:	7,692.1
A.	Explotación de tierras y aguas.	0.0
B.	Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.	1.0
C.	Enajenación de bienes:	986.0
a)	Muebles.	753.4

b)	Inmuebles.	232.6
D.	Intereses de valores, créditos y bonos.	5,268.6
E.	Utilidades:	1,436.5
a)	De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	0.0
b)	De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	460.0
c)	De Pronósticos para la Asistencia Pública.	975.4
d)	Otras.	1.1
F.	Otros.	0.0
VI.	Aprovechamientos:	27,408.8
1.	Multas.	892.3

2. Indemnizaciones.	650.3
3. Reintegros:	48.7
A. Sosténimiento de las Escuelas Artículo 12	0.4
B. Servicio de Vigilancia Forestal.	0.0
C. Otros.	48.3
4. Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.	165.3
5. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
6. Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
9. Cooperación de los Gobiernos de	

Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.	0.0
10. 5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.	0.0
11. Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de Energía eléctrica	3,472.7
12. Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.	275.1
13. Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.	0.0
14. Aportaciones de contratistas de obras públicas.	4.6
15. Destinados al Fondo para el	1.4

Desarrollo Forestal:	
A. Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.	0.0
B. De las reservas nacionales forestales.	0.0
C. Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.	0.0
D. Otros conceptos.	1.4
16. Cuotas Compensatorias.	411.2
17. Hospitales Militares.	0.0
18. Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor.	0.0

19. Recuperaciones de capital:	4,923.1
A. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de Entidades Federativas empresas públicas.	15.8
B. Fondos entregados en fideicomiso, a favor de empresas privadas y particulares.	1.3
C. Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.	0.0
D. Desincorporaciones.	4,906.0
E. Otros.	0.0
20. Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.	0.0
21. Provenientes del programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras.	1,226.3

22. No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.	0.0
23. Otros:	15,337.8
A. Remanente de operación del Banco de México.	0.0
B. Utilidades por Recompra de Deuda.	0.0
C. Rendimiento mínimo garantizado.	4,345.0
D. Otros.	10,992.8
C. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS	726,596.8
VII. Ingresos de organismos y empresas:	589,663.8
1. Ingresos propios de organismos y empresas:	589,663.8

A.	Petróleos Mexicanos.	338,279.6
B.	Comisión Federal de Electricidad.	216,261.2
C.	Luz y Fuerza del Centro.	-3,195.2
D.	Instituto Mexicano del Seguro Social.	13,039.2
E.	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.	25,279.0
2.	Otros ingresos de empresas de participación estatal.	0.0
VIII.	Aportaciones de seguridad social:	136,933.0
1.	Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para Trabajadores.	0.0
2.	Cuotas para el Seguro Social a cargo	136,933.0

	de patrones y trabajadores.	
3.	Cuotas del Sistema de Ahorro para el retiro a cargo de los patrones.	0.0
4.	Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.	0.0
5.	Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.	0.0
C.	INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS	22,000.0
IX.	Ingresos derivados de financiamientos:	22,000.0
1.	Endeudamiento neto del Gobierno Federal:	209,228.0
	A. Interno.	209,228.0

B. Externo.	0.0
2. Otros financiamientos:	22,000.0
A. Diferimiento de pagos.	22,000.0
B. Otros.	0.0
3. Superávit de organismos y empresas de control directo (se resta).	209,228.0
TOTAL	2,260,412.5

Fig. 1.1 ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal 2007.

Vale la pena subrayar en este preciso instante que en caso de que en la ley de Ingresos no se contemplara alguna contribución; por poner un ejemplo el ejecutivo, a través de la secretaria correspondiente (SHCP.), no contemplo el impuesto al activo para el ejercicio fiscal correspondiente a pesar de que en efecto exista la ley del Impuesto al activo y su reglamento, el contribuyente no estará obligado al pago de dicho impuesto.

Por las cuestiones que se plantean en este trabajo, (principio de legalidad y principio de reserva de ley.).

2.2- Ley de Ingresos del Distrito Federal.

Por supuesto que resultaría muy tedioso y repetitivo señalar las características de la ley de ingresos para el Distrito Federal, por lo que será mejor remitir este tema a las reglas y características generales que tiene la Ley de Ingresos de la Federación.

La ley de Ingresos del Distrito Federal, no es más que el presupuesto de ingresos que pretende percibir el gobierno del Distrito Federal por concepto de diversas contribuciones y empréstitos por un año de calendario. (Ejercicio fiscal) mismo que comprende del 1º de Enero al 31 de Diciembre

Su fundamento se encuentra en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que menciona en su párrafo primero al establecer que:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en el caso de la competencia de estos, y por los Estados, en lo que toca a sus regimenes 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.

Por su parte el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reza lo siguiente:

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

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;

IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y

V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos mexicanos:

I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;

II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito

Federal;

III. 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 términos que disponga la Ley;

IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y

V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

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

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;

III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;

IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

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

a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;

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

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la

elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

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

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

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;

j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;

k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;

l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;

m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y

o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el

Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años

inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de

Gobierno del Distrito Federal;

c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;

d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y

f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito

Federal:

I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta

Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el

presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación

y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;

b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y

c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

H. Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal⁸

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente para 2007.

Hacemos mención por supuesto a **Ley de Coordinación Fiscal**, mismo que suscriben los estados, esta ley es firmada por el gobernador del Estado que lo suscriba en caso del Distrito Federal es suscrito por el jefe de gobierno del Distrito Federal a partir de 1994 que es el año en que la ciudad de México deja de ser un departamento dependiente de el Poder Ejecutivo Federal y adquiere una calidad *sui generis* puesto que es el asiento de los poderes de la unión y esta es la característica que lo convierte en un híbrido pues no es completamente autónomo pero tampoco es totalmente dependiente del gobierno federal.

Y por esta razón la ley de coordinación fiscal es fundamento para que el gobierno local tenga potestad tributaria, y esta ley la vemos realizada en el Código Financiero del Distrito Federal en su conjunto, pero efectivamente a través del pacto Federal se celebran convenios de colaboración administrativa para el efectivo cumplimiento de las obligación establecida en el artículo 31 IV.

La Ley de Ingresos, por su carácter, es el presupuesto de ingresos anual del gobierno del Distrito Federal por lo que en práctica le da vigencia anual a la legislación fiscal.

Artículo 2º.- El monto del endeudamiento neto que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá ejercer durante el ejercicio fiscal 2006, corresponde a lo determinado por el Congreso de la Unión para el financiamiento en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, que importa la cantidad de un mil 600 millones de pesos.

Artículo 3º.- En caso de pago en plazos de los créditos fiscales, ya sea diferido o en parcialidades, se causarán recargos al dos por ciento mensual sobre los créditos fiscales excluidos los accesorios, durante el ejercicio fiscal 2006. Esta tasa se reducirá, en su caso, a la que resulta mayor entre:

- a) Aplicar el factor del 1.5 al promedio mensual de la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación del penúltimo mes inmediato anterior a aquél por el que se calculan los recargos y de dividir entre doce el resultado de dicha multiplicación. A la tasa anterior se le restará el

incremento porcentual del Índice Nacional de Precios al Consumidor del penúltimo mes inmediato anterior a aquél por el que se calculan los recargos.

- b) Sumar ocho puntos porcentuales al promedio mensual de la tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación del penúltimo mes inmediato anterior a aquél por el que se calculan los recargos y de dividir entre doce el resultado de dicha suma. A la tasa anterior se le restará el incremento porcentual del Índice Nacional de Precios al Consumidor del penúltimo mes inmediato anterior a aquél por el que se calculan los recargos.

La reducción a que se refiere el primer párrafo del presente artículo también será aplicable a los intereses a cargo del fisco a que se refiere el artículo 71 del Código Financiero del Distrito Federal. La Secretaría de Finanzas realizará los cálculos a que se refiere este artículo y publicará la tasa de recargos vigente para cada mes en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Artículo 4°.- A los usuarios de servicio de uso mixto de servicio medido que su inmueble tenga una vivienda y un local con giro comercial determinado como seco o semi-húmedo por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, se les aplicará la tarifa doméstica a los primeros 70 metros cúbicos y a cada metro cúbico adicional se le aplicará la tarifa no doméstica, atendiendo a la cuota adicional por metro cúbico excedente que establezca el rango respectivo sobre la base del consumo total efectuado durante el periodo a pagar.

Artículo 5°.- Los ingresos que se recauden por los diversos conceptos que establece esta Ley, se concentrarán sin excepción en la Tesorería del Distrito Federal salvo lo previsto en el Código Financiero del Distrito Federal y deberán reflejarse, cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de la propia Tesorería como en la Cuenta Pública del Distrito Federal.

Artículo 6°.- Los recursos remanentes del ejercicio anterior serán considerados ingresos para todos los efectos; y se aplicarán conforme a lo dispuesto en el Código Financiero del Distrito Federal y demás normatividad aplicable, atendiendo a la estimación que de los mismos realice la Secretaría de Finanzas al término del año correspondiente y a su determinación definitiva al concluir el pago del pasivo circulante en términos de ley.

2.2.1.- Estructura de la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

LEY DE INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2006

Artículo 1º.- En el ejercicio fiscal 2006 el Gobierno del Distrito Federal percibirá los ingresos provenientes por los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

Sin embargo es de advertir que para efectos de nuestra investigación solo transcribiremos los aprovechamientos.

II.	APROVECHAMIENTOS	2,248,121,562.0
	Multas de Tránsito	5,205,780.0
	Otras Multas Administrativas, así como las Impuestas por Autoridades Judiciales y Reparación del Daño Renunciada por los Ofendidos	454,239,571.0
	Recuperación de Impuestos Federales	243,164,619.0
	Venta de Bases para Licitaciones Públicas	24,535,628.0
	Aprovechamientos que se Destinan a la Unidad Generadora de los mismos	42,157,474.0
	Sanciones, Responsabilidades e	1,000.0

	Indemnizaciones	
	Resarcimientos	1,000.0
	Seguros, Reaseguros, Fianzas y Cauciones	1,000.0
	Donativos y Donaciones	1,000.0
0.	Aprovechamientos sobre Tierras y Construcciones del Dominio Público	43,860,000.0
0.	Aprovechamientos sobre Tierras y Construcciones del Dominio Público	43,860,000.0
1.	Otros no especificados	1,374,954,490.0

2.2.2- Contribuciones que establece la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

LEY DE INGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2006

Artículo 1º.- En el ejercicio fiscal 2006 el Gobierno del Distrito Federal percibirá los ingresos provenientes por los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

IMPUESTOS (Art. 31fracción I.)	Contribuciones
Predial	Contribuciones
Sobre Adquisición de Inmuebles	Contribuciones
Sobre Espectáculos Públicos	Contribuciones
Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos	Contribuciones
Sobre Nóminas	Contribuciones
Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	Contribuciones

Por la Prestación de Servicios de Hospedaje	Contribuciones
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS (Art. 31fracción II.)	
DERECHOS (Art. 31 fracción III.)	
Por la Prestación de Servicios por el Suministro de Agua	Contribuciones
Por la Prestación de Servicios del Registro Público de la Propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarías	Contribuciones
Por los Servicios de Control Vehicular	Contribuciones
Por los Servicios de Grúa y Almacenaje de Vehículos	Contribuciones
Por el Estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública	Contribuciones
Por el Uso o Aprovechamiento de Inmuebles	Contribuciones
Por Cuotas de Recuperación por Servicios Médicos	Contribuciones
Por la Prestación de Servicios del Registro Civil	Contribuciones
Por los Servicios de Construcción y Operación Hidráulica y por la Autorización para Usar las Redes de Agua y Drenaje	Contribuciones
Por los Servicios de Expedición de Licencias	Contribuciones
Por los Servicios de Alineamiento y Señalamiento Oficial y Expedición de Constancias de Zonificación y de Uso de Inmuebles	Contribuciones
Por Descarga a la Red de Drenaje	Contribuciones
Por los Servicios de Recolección y Recepción de Residuos Sólidos	Contribuciones
Por la Supervisión y Revisión de las Obras Públicas	Contribuciones

Sujetas a Contrato, así como la Auditoria de las mismas	
Otros Derechos	Contribuciones
CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES	
ACCESORIOS Art. 33)	
PRODUCTOS (Art. 34.)	
Por la Prestación de Servicios que Corresponden a Funciones de Derecho Privado	Contribuciones
Por el Uso, Aprovechamiento o Enajenación de Bienes de Dominio Privado	Contribuciones
APROVECHAMIENTOS (Art. 32.)	contribuciones
Multas de Tránsito	No son Contribuciones
Otras Multas Administrativas, así como las Impuestas por Autoridades Judiciales y Reparación del Daño Renunciada por los Ofendidos	No Son contribuciones
Recuperación de Impuestos Federales	No son contribuciones
Venta de Bases para Licitaciones Públicas	No son contribuciones
Aprovechamientos que se Destinan a la Unidad Generadora de los mismos	No son contribuciones

Sanciones, Responsabilidades e Indemnizaciones	No son contribuciones
Resarcimientos	No son contribuciones
Seguros, Reaseguros, Fianzas y Caucciones	No son contribuciones
Donativos y Donaciones	No son contribuciones
Aprovechamientos sobre Tierras y Construcciones del Dominio Público	contribuciones
Otros no especificados	Cajón de sastre
ACTOS DE COORDINACIÓN DERIVADOS EL ACUERDO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA	
Por la Participación de la Recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos	contribuciones
Por la Participación de la Recaudación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos	contribuciones
Por Incentivos de Fiscalización y Gestión de Cobro	contribuciones
Por la Participación de la Recaudación de Impuestos Federales	contribuciones
Por Multas Administrativas Impuestas por	No son

Autoridades Federales no Fiscales.	contribuciones
PRODUCTOS FINANCIEROS	
PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES	
Por el Fondo General de Participaciones	No son contribuciones
Fondo de Fomento Municipal	No son contribuciones
Participaciones en Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios	No son contribuciones
TRANSFERENCIAS FEDERALES	
Aportaciones Federales	No son contribuciones
Programas con Participación Federal	No son contribuciones
ORGANISMOS Y EMPRESAS	No son contribuciones
ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES	No son contribuciones

Es necesario establecer que los ingresos son género de las contribuciones por lo cual en nuestro muy particular punto de vista suscribiremos la siguiente fórmula:

Toda contribución es ingreso pero no todo ingreso es una contribución.

En nuestro particular punto de vista los accesorios forman parte de las contribuciones y deben de seguir las mismas reglas de estas pues lo accesorio sigue la suerte de lo principal (principio general de derecho).

De acuerdo a la fracción VII y hasta la fracción XIII estos para efectos fiscales no son contribuciones pues no estarán a cargo de personas sino más bien serán ingresos que percibirá el gobierno del Distrito Federal ya sea por colaboración administrativa por participación de ingresos federales u otra razón pero no serán recibidos por que el gobierno del Distrito Federal ejerza su potestad tributaria.

Ahora bien veamos como describe el legislador local las contribuciones (ingresos) que debe de percibir el gobierno del Distrito Federal.

ARTÍCULO 31.- *Las contribuciones establecidas en este Código, se clasifican en:*

I. Impuestos. Son los que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista en este Código, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II y III de este artículo;

II. Contribuciones de mejoras. Son aquéllas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se beneficien directamente por la realización de obras públicas, y

III. Derechos. Son las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Distrito Federal, con excepción de las concesiones o los permisos, así como por recibir los servicios que presta la Entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas como tales en este Código.

ARTICULO 32.- *Son aprovechamientos los ingresos que perciba el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo que en este último supuesto se encuentren previstos como tales en este Código. Así también, se consideran aprovechamientos, los derivados de responsabilidad resarcitoria, entendiéndose por tal la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, en los términos del artículo 576 de este Código.*

2.3.- Naturaleza jurídica de los ingresos.

“Ahora bien a referirnos a la naturaleza jurídica de los tributos es necesario referirnos en primer término a los impuestos. Esta prioridad obedece al hecho de que los impuestos constituyen el principal ingreso tributario del Estado e inclusive, en sistemas económicamente sanos que no requieren de financiamientos o empréstitos extranjeros para solventar el presupuesto nacional, constituyen, en términos absolutos, el principal ingreso del Estado.

La gran mayoría de las legislaciones tributarias del mundo occidental basan sus sistemas recaudatorios en el establecimiento, determinación, liquidación, y cobro de impuestos, al grado de convertirlos, invariablemente, en la contribución por excelencia ¿A que se debe esta situación? Creemos que la respuesta se encuentra en la naturaleza misma del impuesto. En efecto, un impuesto refleja con gran fidelidad el objetivo que el Estado persigue a través de la relación jurídico tributaria a saber: obligar a todos y cada uno de los ciudadanos a contribuir en función de sus respectivas capacidades económicas, al sostenimiento de los gastos públicos. El impuesto se ha definido tradicionalmente como un acto de soberanía por parte del propio Estado. Es decir, se trata de un acto que deriva directamente del ejercicio del poder público, como su mismo nombre lo indica, estamos en presencia de una imposición de

la autoridad, que debe acatarse aun en contra de la voluntad de los destinatarios o sujetos pasivos. A cambio del pago de sus impuestos, el ciudadano no recibe absolutamente nada. Es cierto que de manera general se beneficia de los servicios públicos que el gobierno presta como resultado de la propia recaudación. En este sentido, la tesis de Hug Dalton sigue siendo perfectamente válida. Sin embargo, lo que queremos decir es que el pago de los impuestos no conlleva para el causante la recepción automática e inmediata de una contraprestación como sucede con otros tributos, particularmente con los derechos y las contribuciones especiales. A este respecto el tratadista español Adolfo Carretero Pérez sostiene lo siguiente: “Los fundamentos meta jurídicos no sirven actualmente para justificar el impuesto. La fiscalidad es una rama del derecho público y con arreglo a principios jurídicos debe resolverse el problema que plantea. El impuesto ha sido uno de los generadores del Estado de Derecho y no es posible aceptar razonamientos de otro tipo. No hay otra justificación que la necesidad de dinero que precisa la hacienda pública, o sea, la consecuencia de la economía coactiva. Dada la insuficiencia de los ingresos patrimoniales de la administración y la estructura monetaria de la economía actual, para que el Estado pueda funcionar requiere que su soberanía se aplique a las economías privadas que componen a renta nacional para extraer los ingresos necesarios. El impuesto resulta, por consiguiente, inmanente a la soberanía; no hay otra justificación del impuesto que a potestad tributaria y la obligación establecida por las leyes constitucionales de contribuir al sostenimiento de las cargas públicas en la medida en que la desarrolle el sistema tributario; el impuesto es un deber jurídico subjetivo concretado en tantas obligaciones como impuestos sean exigibles al particular”.

Todo lo anterior nos demuestra claramente la especial importancia que el tema de la naturaleza jurídica de los impuestos “ingresos” reviste dentro del derecho fiscal, toda vez que se ocupa del estudio del principal instrumento jurídico que el Estado posee para allegarse de fondos de la ciudadanía. En las circunstancias actuales, caracterizadas por un continuo crecimiento de las funciones públicas, y por ende, por la necesidad apremiante de tener que incrementar año con año, y en forma considerable, los volúmenes del presupuesto nacional, los impuestos se están transformando en un problema de magnitudes insospechadas para la sociedades actuales; problema que ofrece una doble faceta, la del acto de soberanía que

permite al Estado acrecentar su poderío económico para financiar el gigantesco crecimiento de sus atribuciones; y la de un medio de opresión económica al gobernado, que se ve forzado en múltiples ocasiones a sacrificar una parte importante del fruto de su trabajo en aras de un ambiguo concepto de “interés general” que en contadas ocasiones lo beneficia en forma específica. De ahí lo importante y delicado del tema. Y ahí no puede perderse de vista que, para su existencia, imprescindiblemente se requiere que siempre estén previstos y regulados por normas jurídicas, ya que dicha regulación normativa es la única garantía eficaz con la que el contribuyente cuenta de que las disposiciones impositivas se encontraran siempre ajustadas a los principios constitucionales básicos de generalidad, proporcionalidad y equidad”.⁹

Y en nuestro muy particular punto de vista y más siendo el tema que nos trajo a concebir esta investigación agregaríamos el de reserva de ley.

Como bien lo anotan Francisco Ponce Gómez; y Rodolfo Ponce Castillo en su libro Derecho Fiscal.

“Es conveniente analizar cuatro conceptos vinculados entre si y que tienen relación con la actividad financiera del estado, y son los siguientes:

Necesidad Pública: Es la que nace de la vida colectiva y cuya satisfacción se logra a través de la actuación del Estado; por ejemplo la necesidad de resguardar el grupo constituido contra las agresiones de otros grupos.

Servicio Público Éste se define como la actividad que realiza el Estado a través de su elemento más importante, como el gobierno, y que tiene como objetivo la satisfacción de necesidades públicas. Los servicios públicos se clasifican en esenciales y accidentales u ocasionales.

Gasto público: Son las erogaciones que realiza el estado autorizadas por el presupuesto de egresos, tendientes a la satisfacción de necesidades públicas.

Recursos públicos: Son los medios que obtiene el Estado provenientes de la explotación de sus bienes patrimoniales, por ejemplo, cuando explota, arrienda, o vende sus propiedades.

⁹ Arrijo Vizcaíno Adolfo Derecho Fiscal décima segunda edición 1997. Editorial Themis, paginas 317,318, 322.

A todo lo anterior se le llama actividad financiera.

Pero por no ser el punto de nuestra investigación no entraremos en más detalles pues de la simple lectura de estos cuatro puntos podemos decir que los ingresos tienen una naturaleza jurídica económica-protectora. Para la sociedad, además se completa con la simple lectura del artículo 31 IV De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1. Contribuir para los **gastos públicos**, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Y por si hubiera duda nos adherimos a lo expresa Sergio Francisco de la garza “es incuestionable que la actividad posee un aspecto económico por cuanto se ocupa a la obtención o inversión de recursos económicos, necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado”

2.4.-Base constitucional de los Ingresos.

Son varios los artículos constitucionales que se refieren a lo fiscal pero, el principal lo encontramos en el actual artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos antecedentes se analizaran a continuación.

El decreto constitucional para la libertad de América mexicana, mejor conocida como constitución de Apatzingán, Representara el primer ordenamiento jurídico a analizar sobre el origen de la obligación tributaria en un marco normativo constitucional

Sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, decía en su artículo 36 lo siguiente:

Artículo 36. Las contribuciones públicas no son extorsiones de la sociedad, sino donaciones de los ciudadanos para seguridad y defensa.

Llama la atención la calidad de donación que sobre el pago de las contribuciones, el artículo 36 hace. Sin embargo, esta idea romántica no duraría mas de ocho años, ya que en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Establecía en su artículo 15 el término deber y, a partir de entonces, ya no mas el de donación. De hecho, la misma constitución de Apatzingán fundamentaba el pago de contribuciones bajo el término de obligación en su artículo 41 de la siguiente manera:

Artículo 41 las obligaciones de los ciudadanos para con su patria son: una entera sumisión a las leyes, un obedecimiento absoluto a las autoridades construidas, una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos, un sacrificio voluntario de los bienes y de la vida cuando sus necesidades lo exijan. El ejercicio de estas virtudes forma el verdadero patriotismo.

Así las cosas, queda establecida desde 1814 que el único fin para contribuir será el financiamiento del estado para atender el gasto publico; razón que como se analizara en detalle, y que sigue vigente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La constitución liberal de 1857 Con múltiples acontecimientos, acuerdos, proyectos. Documentos y opiniones que le preceden, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 estableció en su artículo 31, por primera vez el carácter proporcional y equitativo de las contribuciones:

Artículo 31. Es obligación de todo mexicano

I. Defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria.

II. contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Básicamente a partir de esta fecha el texto constitucional referente a la obligación de contribuir ha conservado las mismas palabras de hecho la constitución política de 1917 hace el mismo planteamiento, aunque con algunas modificaciones.

La constitución social y política de 1917. El constituyente de 1917 decidió agregar dos fracciones más y dejar la obligación tributaria en el mismo artículo 31 Constitucional, trasladándola tan solo a una fracción IV y cambiando la frase “es obligación de todo mexicano” por la de “son obligaciones de los mexicanos”.

El texto original señalaba que la obligación de contribuir sería para los gastos públicos de la federación, los estados y municipios, sin señalar el Distrito Federal. No fue sino hasta 1933 que se reforma la fracción IV del artículo en estudio y se decide incluir al Distrito Federal a la norma constitucional reconociéndole su calidad de sujeto activo de la relación tributaria.

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

II. Asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir educación cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar;

III. Alistarse y servir en la guardia nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior, y

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

2.5.- El principio de reserva de ley dispuesto por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este no es el momento procesal oportuno dirían los procesalistas y los que nos dedicamos a postular, por lo cual nos ceñiremos a establecer que la reserva de ley se encuentra establecida en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en esta parte que solo algunos estudiosos del derecho le han puesto la atención necesaria y por lo cual transcribiremos en este momento la reserva de ley establecida en el artículo en mención.

V. Contribuir para los gastos públicos así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”¹⁰

Dispongan las leyes; la frase que nos da razones suficientes para decir que ahí se encuentra establecida la reserva de ley, misma que es analizada a través de el presente trabajo.

¹⁰ Curiel Villaseñor Omar, Principios Tributarios; Editorial ISEF, Edición 2003, Págs.13-18

CAPITULO 3. CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

3.1.- Clasificación de las Contribuciones en el Código Financiero del Distrito Federal.

El Código Financiero del Distrito Federal* es el ordenamiento por excelencia, mediante el cual se especifican las obligaciones tanto de carácter formal como de carácter subjetivo, por lo cual haremos mención de este tipo de obligaciones las primeras, las de tipo formal son aquellas donde le imponen al contribuyente realizar actividades tendientes a ubicación, por ejemplo presentar avisos como cambio de domicilio, suspender actividades, solo por mencionar algunas; ahora bien en este tenor las obligaciones de carácter subjetivo son aquellas que tienen relación directa con la contribución como lo son presentar declaraciones tanto provisionales, y anuales.

De la lectura sistemática del Código Financiero del Distrito Federal se desprende en su artículo 30, que transcribimos literalmente para aunar mejor al estudio del tema que nos trata.

ARTICULO 30.- *Las personas físicas y las morales están obligadas al pago de las contribuciones y aprovechamientos establecidos en este Código, conforme a las disposiciones previstas en el mismo. Cuando en este Código se haga mención a contribuciones relacionadas con bienes inmuebles, se entenderá que se trata del impuesto predial, sobre adquisición de inmuebles y contribuciones de mejoras.*

Como podemos percibir de la lectura del citado artículo el legislador del Distrito Federal no se metió en más problemas y únicamente en este artículo en particular hablo de contribuciones que es la especie de los ingresos que percibe el Gobierno del Distrito Federal.

Ahora bien es de resaltar el hecho que el propio legislador habla de contribuciones y de aprovechamientos como si se trataran de diferente nivel de ingresos, por lo que respecto a nuestro particular punto de vista no es así pues tanto las contribuciones llámense impuestos,

* Publicado el 31 de diciembre de 1994, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

derechos, etc. o aprovechamientos son contribuciones por lo cual a los aprovechamientos no se les debe de dar otra categoría distinta que a las demás contribuciones. Por lo cuál consideramos que sin importar la denominación los ingresos que tengan como principal característica una subordinación del particular ante la autoridad tendrá que cumplir con los principios de las contribuciones (proporcionalidad, equidad, legalidad, destino al gasto público, y por supuesto el principal y punto central de este trabajo, principio de reserva de ley).

“Estos principio según se encuentran regulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en las leyes ordinarias y se denominan principios constitucionales o principios ordinarios respectivamente.

Principios constitucionales, están representados por aquellas normas Constitucionales que al ser la norma suprema del país, a ellas debe de someterse toda actividad tributaria del Estado y de los particulares.

Artículo 31 Constitucional.

Este precepto en su fracción IV que es de la que nos ocuparemos, a la letra dice : son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos así de la federación como de los Estados, Municipios y el Distrito Federal, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes

El análisis de este mandato Constitucional, nos lleva a hacer las siguientes consideraciones: La expresión gasto público, teniendo como apoyo legal los artículos 73 fracción VII; 74 IV y 126 de la Constitución, debe de entenderse como la erogación hecha por la federación, siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos:

a) Que se efectúe a través de de la administración activa o administración pública federal, es decir, por las secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

b) Que la erogación se destine a la satisfacción de las funciones de los entes que integran la Administración Pública Federal, funciones que se encuentran reguladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

c) Que el gasto este previsto en el presupuesto de Egresos, ya que de no ser así se violaría el artículo 126 Constitucional que establece

“No podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto determinado por ley posterior.

d) Que la contribución sea para la federación, Estado y Municipio en que se resida, significa que con tal expresión se reconoce por la Constitución la existencia de los tres poderes tributarios mexicanos.

Las contribuciones deben de ser proporcionales y equitativas

Estas dos exigencias esenciales, que toda contribución debe de satisfacer, es uno de los puntos mas debatidos dentro de nuestro sistema tributario.

La proporcionalidad y equidad exigida para el impuesto por la fracción IV del vigente artículo 31 de la Constitución Política y Social de 1917, esta acorde con las constituciones anteriores y con la doctrina económica-política en que se inspiro la Declaración Francesa de 1789 y la Constitución de Cádiz de 1812, y su verdadero sentido esta directamente vinculado a la capacidad contributiva del deudor fiscal y a los tributos requeridos para cubrir los gastos públicos de la Federación, Estados, y municipios, pues el impuesto debe de ser en atención a sus facultades (posibilidades) como propuso dicha declaración francesa, o en proporción a los gastos decretados y a los haberes o facultades del obligado, como quiso e instituyo la misma constitución de Cádiz.

Todo lo anterior sistematizado en una doctrina del impuesto, que desde luego es aplicable en México, lleva a estas conclusiones:

1.- Todos los habitantes de un Estado están obligados a pagar impuestos.

2.- Los impuestos deben de ser en proporción a los haberes del obligado a satisfacerlo, o a sus facultades; y

3.- las contribuciones serán proporcionadas a los gastos públicos del Estado, y si estos son mayores, mayores tendrán que ser estas contribuciones.

La proporcionalidad es un principio en cumplimiento del cual, las leyes tributarias deben de establecer cuotas, tasa o tarifas progresivas que graven al contribuyente atendiendo a su capacidad económica, distribuyendo la carga tributaria equilibradamente entre todas las fuentes de riqueza existentes, con el objeto de que no tenga que ser soportada tan solo por una o varias fuentes en particular.

La equidad es un principio en cumplimiento del cual las leyes tributarias deben de otorgar un tratamiento igual a todos los contribuyentes de un mismo tributo, con excepción de las cuotas, tasa o tarifas que deben de inspirarse en un criterio de progresividad.”¹

No. Registro: 183,093

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVIII, Octubre de 2003

Tesis: 2a. CXXXV/2003

Página: 56

CRÉDITO AL SALARIO. TIENE LA NATURALEZA DE UN ESTÍMULO FISCAL Y, POR ENDE, NO LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIAS, NI TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO.

El crédito al salario no puede ser catalogado como una contribución de las consignadas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no constituye un impuesto, aportación de seguridad social, contribución de mejoras o un derecho, previstos en el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, ni tampoco como una prestación obligatoria a favor del Estado que pueda ser exigida coactivamente y esté destinada a contribuir a los gastos públicos de la Federación, sino que debe considerarse como un estímulo fiscal otorgado a favor de los trabajadores de menores recursos que presten un servicio personal subordinado, el cual se instrumentó con la finalidad de que los

¹ Sánchez Hernández Mayolo, Derecho Tributario, Segunda Edición 1999, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. Páginas 131,132,135,136,137.

asalariados aumenten sus ingresos disponibles a través del importe que se les entregue en efectivo por ese concepto, en caso de que el crédito al salario sea mayor que el impuesto sobre la renta a su cargo o bien, a través del no pago de dicho impuesto o de su disminución. Es decir, el crédito al salario se traduce en un impuesto negativo o un no pago del impuesto sobre la renta que pudieran tener a su cargo los trabajadores asalariados a los que está dirigido, el cual corre a cargo del Estado, en virtud de que es el fisco federal quien lo otorga con el propósito de incrementar los ingresos disponibles del trabajador. En consecuencia, a dicho estímulo no le son aplicables los principios tributarios de equidad y proporcionalidad, ni transgrede el principio de destino al gasto público.

Amparo en revisión 930/2003. Concretos Modernos del Sur, S.A. de C.V. 24 de septiembre de 2003. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Blanca Lobo Domínguez.

Amparo en revisión 1042/2003. Productos Verde Valle, S.A. de C.V. 24 de septiembre de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

Amparo en revisión 907/2003. Viandas, Insumos, Vinos y Alimentos, S.A. de C.V. 5 de septiembre de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; en su ausencia hizo suyo el asunto Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Como podemos ver de esta tesis aislada, un concepto que no es un crédito fiscal, por ende su naturaleza no es esta, no deben de ser aplicables a estos conceptos los principios tributarios. Lo resaltamos porque durante la investigación hemos venido sosteniendo y lo haremos hasta el final, el caso que nos ocupa Artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal son un crédito fiscal estos aprovechamientos, por lo tanto deben de regirse por los principios en materia tributaria, ahora bien los aprovechamientos de los cuales se ocupa la presente investigación, por supuesto que es una prestación obligatoria y puede ser exigida coactivamente y por supuesto que estos aprovechamientos tienen como destino al gasto

público.

No. Registro: 181,692

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Abril de 2004

Tesis: P./J. 23/2004

Página: 112

PREDIAL. EL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2002, AL INCLUIR EL FACTOR 10.00 EN EL CÁLCULO DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO RELATIVO, RESPECTO DE INMUEBLES QUE SE OTORGAN EN USO O GOCE TEMPORAL, INCLUSIVE PARA LA INSTALACIÓN O FIJACIÓN DE ANUNCIOS O CUALQUIER OTRO TIPO DE PUBLICIDAD, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS.

El hecho de haberse incluido a partir del 1o. de enero de 2002 en el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, el factor 10.00 **para calcular la base gravable del impuesto predial respecto de inmuebles que se otorguen en arrendamiento, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributarias establecidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, por una parte, se distorsiona la base gravable del impuesto predial, en atención a que si ésta debía ser equiparable al valor de mercado o comercial de los inmuebles** en términos de lo dispuesto por los artículos quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 y 115, fracción IV, inciso c), antepenúltimo párrafo, de la Constitución Federal, no existe razón alguna que justifique elevar dicho valor comercial diez veces más de lo que realmente corresponde, toda vez que con ello se desconoce la auténtica capacidad contributiva de los sujetos pasivos del impuesto y, por otra, se establece un tratamiento distinto a los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de bienes inmuebles al obligarlos a pagar el impuesto predial sobre una base **que no corresponde a su valor de mercado o comercial, sino a uno distinto, en**

relación con aquellos que determinan el valor de ese tipo de inmuebles a través de la práctica de un avalúo directo por persona autorizada o mediante la aplicación de los valores unitarios al valor del suelo o a éste y a las construcciones adheridas a él. No obstante, la inconstitucionalidad de dicho factor no implica que este tipo de contribuyentes dejen de enterar el impuesto relativo, sino sólo que deberán calcular el valor catastral de los inmuebles otorgados en arrendamiento en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, sin incluir el referido factor 10.00 y pagar el tributo conforme al valor más alto que resulte entre el así determinado y el previsto en la fracción I del propio artículo.

Contradicción de tesis 17/2003-PL. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito. 23 de marzo de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Humberto Román Palacios. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Luis Revilla de la Torre.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 23/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticinco de marzo de dos mil cuatro.

Lo que en nuestro muy particular punto de vista es mas rescatable de esta jurisprudencia es que, los principios relativos a la materia, son extensibles no solo a lo que se refiere a la cantidad liquida (obligaciones subjetivas), sino también a todos los elementos del impuesto. Además tiene algo en particular que nos sirve para defender nuestro punto de vista acerca de los aprovechamientos que el legislador denomino así en el artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal

Ya que, por una parte, se distorsiona la base gravable del impuesto predial, en atención a que si ésta debía ser equiparable al valor de mercado o comercial de los inmuebles; y es lo que esta ocurriendo con el artículo en comento (artículo 319 del Código Financiero del Distrito

Federal). Pues el ya tan mencionado artículo no grava de acuerdo al valor, o incluso al daño producido por las construcciones de mas de 200 metros cuadrados, mas bien consideramos que atiende solo a cuestiones muy subjetivas pues como podemos ver de la lectura de este artículo se grava al contribuyente en razón de la zona en donde se construya.

No. Registro: 177,175

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Septiembre de 2005

Tesis: 2a. XCVI/2005

Página: 539

RENTA. EL ARTÍCULO 40 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

El artículo 31, fracción XII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que para determinar el límite que tiene el patrón para deducir los gastos de previsión social por cada trabajador no sindicalizado, es necesario calcular el promedio de cuánto obtiene por este concepto cada trabajador sindicalizado, lo que significa que para saber lo que éste percibe por concepto de previsión social, habrá que sumar el total de lo obtenido por este concepto por todos los trabajadores sindicalizados y dividirlo entre el número de ellos y el resultado así obtenido será el límite deducible por cada uno. Por su parte, el artículo 40 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que se determinará el promedio aritmético anual por cada trabajador sindicalizado, dividiendo el total de las prestaciones entre el número de días trabajados, y multiplicando el resultado por 365. En este sentido, el hecho de sustituir el número de trabajadores por el de días trabajados, e incorporar la multiplicación aludida, ocasiona que el cálculo no refleje cuánto gana cada trabajador sindicalizado en promedio por concepto de previsión social, sino una cantidad distinta, que corresponde a cuánto es el gasto diario anual de la empresa por concepto de previsión social respecto de sus trabajadores sindicalizados, **lo que se traduce en una modificación en la base del impuesto sobre la renta, violatoria del principio de reserva de ley, pues la autoridad administrativa, por medio de un reglamento, establece la forma en que debe calcularse la base del tributo.**

Amparo en revisión 805/2005. Productos Kraft, S. de R.L. de C.V. 12 de agosto de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Fabiana Estrada Tena.

Esta tesis nos sirve para defender nuestro punto de vista y sobre todo guiar lo que como doctrinarios o futuros doctrinarios de la materia hemos expresado el principio de reserva de ley absoluta, en la cual no se puede dejar a un reglamento la descripción de ninguno de los elementos del tributo. Cuestión que sin lugar a equivocarnos ocurre con el (artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal). Pues el citado artículo deja en manos de la autoridad exactora definir cuáles son las zonas o características de las zonas, y así aplicar a discrecionalidad la cuota respectiva.

No. Registro: 192,804

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Diciembre de 1999

Tesis: 2a. CXLI/99

Página: 404

CONTRIBUCIONES MUNICIPALES. LOS AYUNTAMIENTOS CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECER CUALQUIERA DE SUS ELEMENTOS ESENCIALES (ACTA DE SESIÓN DE CABILDO DE 25 DE ENERO DE 1997 DEL AYUNTAMIENTO DE VALLE DE BRAVO).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, constitucional, la hacienda de los Municipios se integra de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor; precepto que interpretado en forma sistemática con lo previsto en el artículo 31, fracción IV, de la propia Carta Magna, donde se consagra el principio de legalidad tributaria, **exige que toda contribución municipal, incluyendo sus elementos esenciales, a saber: sujeto, objeto, procedimiento**

para el cálculo de la base, tasa o tarifa, lugar, forma y época de pago, deban establecerse en una ley emanada de la respectiva Legislatura Local. De ahí que el punto VII del acuerdo aprobado el 25 de enero de 1997 en la sesión de cabildo celebrada por el Ayuntamiento del Municipio de Valle de Bravo, que establece la base y la tasa aplicables para el cálculo de los derechos para recibir el servicio consistente en el otorgamiento de licencias para construcción, transgrede lo dispuesto en los referidos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en revisión 898/99. Javier Barrios Sánchez y BCM Impulse Ingeniería Inmobiliaria, S.A. de C.V. 10 de septiembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Desde nuestro particular punto de vista el principio de gasto público se refiere a que toda contribución debe de ser dirigido a satisfacer las necesidades como los fines del Estado. Mismas que son definidas en el presupuesto de egresos el cual debe de ser entregado por el ejecutivo local, y aprobado por la asamblea legislativa del Distrito Federal. Por su parte el principio de proporcionalidad tiene que ver en que el sujeto pasivo del tributo debe de contribuir según su obligación de acuerdo al monto de sus ingresos, por lo cual ningún tributo debe de ser excesivo o de rebasar la capacidad contributiva del contribuyente.

Por lo que hace a la Equidad debemos de decir que es dar un trato igual a los contribuyentes que se encuentren en la misma situación de hecho y derecho. Por lo cual no deben de existir privilegios para ningún contribuyente.

Por lo que se refiere al principio de reserva de ley adelantamos que es un principio que obliga al legislador a ser este el que imponga las contribuciones y no la autoridad exactora; pero no solo a imponerla sino que además a describir todos y cada una de los elementos del tributo e incluso su forma de pago.

En cuanto a la legalidad se refiere según lo establece el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Que el actuar de la autoridad debe de estar

establecido en una ley tanto de carácter normativo como material. Y al respecto hemos citado algunos criterios jurisprudenciales.

Por lo cual todos los ingresos o impuestos deben de seguir estos principios constitucionales. Según ilustraremos de la siguiente manera:

GENERO. Ingresos: Son todas las prestaciones que tiene derecho a percibir el Gobierno, en este caso exclusivamente el Gobierno del Distrito Federal; ya sea por vía de su actuar como autoridad o como particular

ESPECIE:

Contribuciones: Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos,

Así lo establece el Código Fiscal de la Federación,

Al respecto es de advertir que la legislación general del tema y, por excelencia fiscal lo es el Código Fiscal de la Federación pues así lo establece el propio ordenamiento en su artículo primero. Por lo cual en materia de impuestos Federales, respecto de lo que no prevengan las legislaciones especiales tendremos que estar a lo que disponga el Código. Pues así lo prevé el propio ordenamiento en su artículo primero.

Artículo 1o.- Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

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

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

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

Aquí bien vale la pena mencionar un tema el cuál si bien no esta contemplado también es cierto que, si lo tratamos no desvirtuamos nuestra investigación.

Primacía de ley:

La primacía de ley se le conoce también como fuerza de ley o autoridad formal de ley.

“La doctrina de las materias reservadas a la ley es ya un principio material y no solo formal de relación entre la ley y el reglamento, pero es, no obstante un principio montado en beneficio de la propia supremacía de ley y no en su perjuicio. En efecto, la ley se reserva una serie de objetos substanciales y en el resto permite la intervención del reglamento aunque sometido a la superioridad que es la propia ley. No se trata, en modo alguno, de un reparto material del campo normativo: no se deduce en absoluto que las materias distintas de las reservadas a la ley serán materias propias y exclusivas del reglamento, donde la ley no podrá entrar. El reglamento sigue siendo una norma secundaria y subordinada a la ley, no alternativa respecto de ella”².

La preferencia de ley:

“La preferencia de ley es una institución que guarda similitud con la reserva de ley pero, como observaremos, la única circunstancia de su no regulación constitucional es más que suficiente para diferenciarla con la reserva de ley ya que, mientras esta consagra un mandato del constituyente y obliga a todos los poderes constituidos, la reserva de ley en cambio, es una ordenanza del legislador que solo obliga al poder ejecutivo, ya que ... es claro que una ley ordinaria no vincula al legislador del futuro. La preferencia de ley, cuando existe una reserva de ley es, en realidad, una figura obsoleta”³.

Todo esto es a razón de que el ordenamiento y artículo antes citado dispone en su último párrafo

² Marat Paredes Montiel, Raúl Rodríguez Lobato; El principio de Reserva de ley en materia tributaria, Editorial Porrúa, Edición 2001, Páginas 24, 27.

³ Ibidem Pág. 27.

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

Por otro lado:

El artículo 31 del Código Financiero del Distrito Federal, clasifica a las contribuciones de la siguiente manera:

Artículo 31.- Las contribuciones establecidas en este Código, se clasifican en:

I. impuestos.

II. Contribuciones de mejoras.

III. Derechos.

Por otro lado el mismo artículo nos da una definición de cada una de las contraprestaciones que recibe el gobierno del Distrito Federal por las su actividad tanto de derecho público como por sus funciones de derecho privado.

3.2.- Impuestos.

Impuestos. Son los que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista en este Código, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II y III de este artículo;

3.2.1.-Contribuciones de mejoras.

Contribuciones de mejoras. Son aquellas a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, cuyos inmuebles se beneficien directamente por la realización de obras públicas, y

3.2.2.- Derechos.

Derechos. Son las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Distrito Federal, con excepción de las concesiones o los permisos, así como por recibir los servicios que presta la Entidad en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas como tales en este Código.

De acuerdo con la doctrina las contribuciones se clasifican de la siguiente manera:

“La mayoría de los estudiosos del derecho tributario, coinciden en considerar en forma tradicional, que la clasificación doctrinal de las contribuciones es la siguiente:

I. Impuestos; II. Derechos o tasas, y III. Contribuciones Especiales. Estas últimas a su vez redividen en a) Aportaciones de seguridad social y, b) contribuciones de mejoras. Algunos agregan las que se consideran como las contribuciones al gasto, y desde luego no falta quienes agregan como una cuarta categoría los accesorios legales de las mismas, compuestas por multas, recargos, gastos de ejecución y las indemnizaciones, así como las que se conocen como exacciones fiscales.

I. Impuestos, representan el más importante ingreso tributario, de tal manera que se le ubica en el primer lugar dentro del catálogo de los ingresos públicos que año con año percibe la federación, el Distrito Federal, las Entidades Federativas y Municipios, pues hay mucho de cierto, por ejemplo en la esfera federal los impuestos sobre la renta, al valor agregado y los relativos al comercio exterior, que dejan cuantiosas sumas de dinero en cada ejercicio fiscal, y de su rendimiento hay participaciones para los Estados y Municipios.

Los impuestos son contribuciones establecidas en ley con carácter general, obligatorio e impersonal, exigidas por el poder público a las personas físicas y morales cuya situación coincide con el hecho generador de esa prestación, y cuyo destino es cubrir el gasto público. Para su pago no se requiere esperar o recibir una compensación o beneficio personal directo por el contribuyente, ya que es un deber de los súbditos del Estado aportar una parte de sus

ganancias, ingresos o capital para atender los altos fines de la colectividad, bajo el principio de legalidad y en congruencia con los alcances de la fracción IV del artículo 31 de la ley suprema.

II. Derechos conocidos también como tasas constituyen el segundo tributo en jerarquía recaudatoria, después de los impuestos , y diferente de estos, en virtud de los beneficios personales directos que alcanzan los contribuyentes por los servicios públicos que le presta el Estado o por usar o explotar o aprovechar bienes del dominio público, de tal manera que la obligación debe cubrirse en proporción con las ventajas alcanzadas por los sujetos pasivos, y en congruencia con las disposiciones legales que regulan cada caso, respetando las máximas de proporcionalidad y equidad contributiva.

Por ello conceptúo a los derechos como las contribuciones que deben hacer al sector público las personas físicas y morales privadas y oficiales por los servicios públicos que les proporciona el Estado, y por disfrutar o aprovechar bienes de dominio público, bajo las condiciones ,requisitos o modalidades previstas en las normas jurídicas relativas, y cuyo destino va enfocado a cubrir el gasto público específico que se relaciona con el hecho como el hecho generador de la obligación contributiva.

En otras palabras, por tasas o derechos, debemos de entender la suma de dinero que pagan los beneficiarios de un servicio público divisible, o por usar y disponer de bienes del dominio público. En los casos en que así lo dispongan las leyes conducentes, prácticamente trata de una contraprestación que debe de enterarse al gobierno por una ventaja personal, directa, divisible que alcanza el contribuyente por un servicio que le proporciona el sector público, o por utilizar o apropiarse de bienes que forman parte del patrimonio colectivo.

III. Las contribuciones especiales, son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija con carácter general y obligatorio a todas aquellas personas físicas y morales, a uno o varios sectores de la población, con objeto de atender o financiar el monto de una obra pública o de un servicio de interés general, y que se traduce en un beneficio personal y directo para todas las personas comprendidas en la zona de influencia o que alcancen las ventajas respectivas, en proporción mayor al resto de la población.

Se trata de una aportación que hacen los particulares para costear una obra pública o de un servicio que les brinda ventajas económicas, o de bienestar social en lo personal o familiar, y que por ello se requiere sumar esfuerzos, voluntades, recursos y políticas para que los objetivos deseados sean uniformes, generales y la mejor muestra de la búsqueda del progreso colectivo. Tributo que esta teniendo gran relevancia ante la notable carencia de recursos públicos para financiar diversas obras y servicios que demanda la sociedad.

De las mas notables divisiones de las contribuciones especiales es de estacar las siguientes: a) Aportaciones de seguridad social, se trata de contribuciones establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales, que coincidan con la hipótesis normativa para cubrir los servicios de previsión social a favor de los trabajadores, familiares o derechohabientes, en la forma y términos estatuidos en la norma de la materia. Generalmente se trata de cotas obrero patronales, que deben de enterarse en una forma proporcional y equitativa, bajo los principios constitucionales de generalidad, obligatoriedad e impersonalidad, para que de esta forma los destinatarios de dichos servicios tengan derecho a la asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, seguro de maternidad indemnización, jubilación, derecho a la vivienda, créditos hipotecarios, centros vacacionales, apoyos para elevar el nivel profesional y cultural del trabajador y su familia b) las contribuciones de mejoras son los tributos previstos en la legislación fiscal, que deben cubrirse por los particulares que alcancen los beneficios de índole económica, por la realización de obras públicas y los servicios públicos que así se establezcan. Generalmente hay una elevación del valor rentístico o comercial de los bienes inmuebles ubicados en el área de influencia de la obra”⁴.

Estamos convencidos que cualquier parecido de estas definiciones (las del Código Financiero del Distrito Federal) con el Código Fiscal de la federación no son mera coincidencia pues el legislador local solo se dedico a transcribir el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación. Lo cuál a continuación nosotros también lo haremos para contraponer las definiciones de ambas legislaciones.

⁴ Sánchez Gómez Narciso *Derecho Fiscal Mexicano* Editorial Porrúa, México, 1999 Páginas 210, 211, 212.

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

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

Aquí el legislador al redactar el presente concepto no nos proporciona en realidad un concepto claro y solo nos da un supuesto por exclusión.

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

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

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

Así mismo el Código Fiscal de la Federación en su artículo 3º nos da un concepto de aprovechamientos.

Artículo 3º - Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

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

Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa, cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

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

Creemos que incluso el legislador de la federación se dio cuenta que existen otros ingresos que percibe el Estado y que muy posiblemente no encajen en las otras clasificaciones, y definiciones que nos proporciona en los citados artículos por lo cual nos da otra clasificación y les nombra aprovechamientos (que en nuestro muy particular punto de vista no es mas que el tan famoso cajón de sastre, lo que no este en las definiciones o supuestos establecidos encajan a la perfección aquí). Mas sin embargo creemos que llámense como se llamen los ingresos que percibe el estado y más aun siendo estos ingresos derivados de funciones de derecho público estos ingresos deben de participar de los principios tanto constitucionales como de legalidad en materia fiscal.

Aplicando la ya tan conocida hermenéutica jurídica diremos lo siguiente:

En el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación nos da una clasificación de las contribuciones, y por su parte el artículo 3º del mismo ordenamiento nos dice que los aprovechamientos son distintos de las contribuciones, por lo cual se debe entender que son distintos de las contribuciones que se especifican en el artículo 2º; pero de ninguna manera que los aprovechamientos no son contribuciones. Además el legislador federal jamás menciona que estos aprovechamientos (como le llama) no sean contribuciones esto de una manera expresa.

3.3.- Aprovechamientos.

Ahora bien es de advertir que el siguiente artículo es del Código Financiero del Distrito Federal tal y como lo trata en secuencia nuestro capitulado.

ARTICULO 32.- Son aprovechamientos los ingresos que perciba el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo que en este último supuesto se encuentren previstos como tales en este Código. Así también, se consideran aprovechamientos, los derivados de responsabilidad resarcitoria, entendiéndose por tal la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, en los términos del artículo 576 de este Código.

A título muy personal diremos que el legislador, (Asamblea Legislativa Del Distrito Federal), de una manera mañosa, poco patriótica y con razones políticas, saca a los aprovechamientos de las contribuciones y como lo explicamos en el punto que antecede estos ingresos (aprovechamientos). También son contribuciones y deben de seguir los principios rectores de la materia tributaria.

Ahora bien ya que estamos hablando de los aprovechamientos bien vale la pena hacer cita de la siguiente jurisprudencia de nuestro mas alto tribunal.

No. Registro: 184,085

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVII, Junio de 2003

Tesis: 2a./J. 50/2003

Página: 252

MULTAS IMPUESTAS POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SON APROVECHAMIENTOS QUE CONSTITUYEN UN CRÉDITO FISCAL.

Las multas que impone el Poder Judicial de la Federación pertenecen al rubro de aprovechamientos federales, según lo dispuesto en el artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, **ya que constituyen ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distintos de los que obtiene por contribuciones o ingresos derivados de financiamientos y de los que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal**, lo que se corrobora por el hecho de que dentro de la clasificación que el artículo 2o. del propio Código hace de las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, no están comprendidas aquellas multas, ni tampoco como accesorios de las contribuciones, **ya que su imposición no tiene origen en el ejercicio de la potestad tributaria, sino en facultades admonitorias y sancionatorias**, establecidas legalmente por la inobservancia, violación o abuso de deberes relacionados con el acceso, procuración y administración de justicia, a cargo de los gobernados y de las autoridades. **En ese sentido, estrictamente deben conceptuarse como multas no fiscales, pero que dan lugar a un crédito fiscal**, pues los créditos fiscales que el Estado o sus organismos descentralizados tienen derecho a percibir, pueden provenir, entre otros rubros, de los aprovechamientos, según lo señala el numeral 4o. de dicho Código; por tanto, si las multas impuestas por el Poder Judicial de la Federación tienen carácter de aprovechamientos, es incuestionable que, determinadas en cantidad

líquida, constituyen un crédito fiscal y el Estado está facultado para proceder a su cobro, inclusive a través del procedimiento administrativo de ejecución previsto en el capítulo tercero del título quinto del referido Código.

Reclamación 225/2002-PL. 25 de septiembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Reclamación 268/2002-PL. 11 de octubre de 2002. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Fernando Mendoza Rodríguez.

Reclamación 306/2002-PL. 22 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José de Jesús Murrieta López.

Reclamación 326/2002-PL. 22 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Reclamación 380/2002-PL. Americana de Inmuebles, S.A. de C.V. 31 de enero de 2003. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Tesis de jurisprudencia 50/2003. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de junio de dos mil tres.

Por la siguiente Jurisprudencia debemos resaltar el hecho de que existen aprovechamientos que por su naturaleza deben de seguir los principios tanto Constitucionales como de legalidad en materia tributaria; y este es el caso del tema en comento (aprovechamientos que describe el artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal). Pues estos aprovechamientos si son consecuencia de la potestad tributaria del Distrito Federal, a través de la asamblea legislativa, su naturaleza es esa una contribución ejercida a través de la potestad tributaria.

TITULO CUARTO
DE LOS INGRESOS NO PROVENIENTES DE CONTRIBUCIONES
CAPITULO I.

De los Aprovechamientos

Artículo 316.- Los concesionarios o permisionarios de uso de bienes del dominio público del Distrito Federal o de la prestación de servicios públicos, deberán cubrir las contraprestaciones en favor de la entidad que señale el permiso o el título de concesión respectivos, las cuales tendrán la naturaleza jurídica de aprovechamientos, salvo en aquellos casos en que las disposiciones legales aplicables denominen tales prestaciones como derechos.

Artículo 317.- Las personas físicas y morales que dañen o deterioren las vías y áreas públicas, la infraestructura hidráulica y de servicios del dominio público, deberán cubrir en concepto de aprovechamientos, el pago de servicios por rehabilitación que preste el Distrito Federal.

El pago de estos aprovechamientos, comprenderá el importe total de los daños o deterioros causados, y se deberá realizar en las oficinas recaudadoras de la Secretaría o en las instituciones de crédito autorizadas, dentro de los quince días siguientes al que se notifique al contribuyente el costo de los servicios por rehabilitación.

Artículo 318.- Las personas físicas y morales que construyan desarrollos habitacionales de más de 20 viviendas, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones necesarias 187 para prevenir, mitigar o compensar las alteraciones o afectaciones al ambiente y los recursos naturales, a razón de \$28.42 por metro cuadrado de construcción.

Para llevar a cabo el cálculo de los aprovechamientos a que se refiere este artículo, no se considerarán los metros cuadrados destinados a estacionamientos.

Ahora bien una vez hecha esta clasificación vayamos al punto clave que es el Artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal y que establece lo siguiente

Artículo 319.- *Las personas físicas o morales que realicen obras o construcciones en el Distrito Federal de más de 200 metros cuadrados de construcción deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial, de acuerdo con lo siguiente:*

I. Zona 1.

a). Habitacional, por metro cuadrado de construcción.....\$45.47

b). Otros Usos, por metro cuadrado de construcción..... \$60.26

c). Las estaciones de servicio, pagarán a razón de \$181,935.00, por cada dispensario.

II. Zona 2.

a). Habitacional, por metro cuadrado de construcción.....\$54.56

b). Otros Usos, por metro cuadrado de construcción.....\$72.74

c). Las estaciones de servicio, pagarán a razón de \$181,935.00, por cada dispensario.

III. Zona 3.

a). Habitacional, por metro cuadrado de construcción..... \$63.67

b). Otros Usos, por metro cuadrado de construcción.....\$85.27

c). Las estaciones de servicio, pagarán a razón de \$181,935.00, por cada dispensario.

Para llevar a cabo el cálculo de los aprovechamientos a que se refiere este artículo, no se considerarán los metros cuadrados destinados a estacionamiento.

Desde nuestro particular punto de vista queremos resaltar que el legislador local quiso de alguna manera considerar aprovechamientos a los establecidos a este artículo y para realizar tal maniobra lo pone como consecuencia de resarcir los impactos que pudieran ocasionar dichas construcciones, y de acuerdo ,por supuesto que existen impactos de diferente índole cuando se realizan construcciones en cualquier lugar ,pero consideramos que no había necesidad de crear un nuevo impuesto o contribución era necesario que el contribuyente que realizara estas construcciones manifestara como se hace a nivel federal que tuviera la obligación de realizar, una Manifestación de impacto ambiental, que en nuestro caso sería una manifestación de impacto vial, pues el contribuyente debe de tener un calculo de cuantos vehículos podrían incrementar su circulación por esta área y cuales serian las acciones a realizar para compensar ese impacto, y en caso de no cumplirlo, si se le llega a otorgar el permiso, imponer multas para que la autoridad competente realice las acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial,

Artículo 319 A.- *Las personas físicas y morales que construyan nuevos desarrollos urbanos, nuevas edificaciones, que requieran nuevas conexiones de agua y drenaje o ampliaciones, deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos a razón de \$107.85 por cada metro cuadrado de construcción nueva, a efecto de que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, realice las obras necesarias para estar en posibilidad de prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica.*

Para el cálculo a que se refiere este artículo, no se considerarán los metros cuadrados destinados a estacionamiento.

Este concepto no aplica para viviendas unifamiliares.

Los recursos recaudados por este concepto se destinarán a la ejecución de las obras necesarias para prestar los servicios relacionados con la infraestructura hidráulica.

Artículo 320.- *La Secretaría controlará los ingresos por aprovechamientos, aun cuando se les designe como cuotas o donativos que perciban las distintas dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.*

Dicha autoridad queda facultada para fijar o modificar los aprovechamientos que se cobrarán por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público o por los servicios prestados en el ejercicio de funciones de derecho público, cuando sean proporcionados por delegaciones o por órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal.

Para establecer el monto de los aprovechamientos a que hace referencia este artículo, se tomarán en consideración criterios de eficiencia y saneamiento financiero de los Órganos Desconcentrados que realicen dichos actos conforme a lo siguiente:

a). La cantidad que deba cubrirse por concepto de uso o aprovechamiento de bienes y servicios que tienen referencia internacional, se fijará considerando el cobro que se efectúe por el uso o aprovechamiento o la prestación del servicio de similares características en países con los que México mantiene vínculos comerciales estrechos.

b). Los aprovechamientos que se cobren por el uso o disfrute de bienes o por la prestación de servicios que no tengan referencia internacional, se fijarán considerando el costo de los mismos, siempre que se derive de una valuación de dichos costos en los términos de eficiencia económica.

c). Se podrán establecer aprovechamientos diferenciales por el uso de bienes o prestación de servicios, cuando éstos respondan a estrategias de comercialización o racionalización y se otorguen de manera general. La omisión total o parcial en el cobro de los aprovechamientos establecidos en los términos de este Código, afectará a los Órganos, disminuyendo una cantidad equivalente a dos veces el valor de la omisión efectuada del presupuesto del Órgano de que se trate.

Los aprovechamientos derivados del ejercicio de las funciones de las áreas que generen los mismos, podrán destinarse preferentemente a la operación de dichas áreas, previa autorización de la Secretaría, de conformidad con las reglas generales que emita la propia Secretaría, mismas que se publicarán a más tardar el día veinte de enero de cada año en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Artículo 321.- Los Comerciantes en Vía Pública, con puestos semifijos, ubicados a más de doscientos metros de los Mercados Públicos, pueden ocupar una superficie de 1.80 por 1.20 metros o menos; asimismo los comerciantes en las modalidades de Tianguis, Mercado sobre Ruedas y Bazares, pueden ocupar hasta una superficie máxima de seis metros cuadrados, siempre que cuenten con Permiso Vigente, expedido por las Demarcaciones Territoriales, para llevar a cabo actividades comerciales de cualquier tipo o concesión otorgada por Autoridad competente, pagarán trimestralmente, en todas las Delegaciones, los aprovechamientos por el uso o explotación de las vías y áreas públicas, cuotas por día, dividiéndose para este efecto en dos grupos.

Grupo I:

Puestos Semifijos de 1.80 por 1.20 metros, o menos, incluyendo los de Tianguis, Mercados sobre Ruedas y Bazares.....\$5.18

Para efecto de lo dispuesto en el párrafo anterior, se contemplan los Giros Comerciales siguientes:

Alimentos y Bebidas preparadas.

Artículos eléctricos, electrónicos, electrodomésticos y muebles.

Accesorios para automóviles.

Discos y cassettes de audio y video.

Joyería y relojería.

Ropa y calzado.

Artículos de ferretería y tlapalería.

Aceites, lubricantes y aditivos para vehículos automotores.

Accesorios de vestir, perfumes, artículos de bisutería, cosméticos y similares.

Telas y mercería.

Accesorios para el hogar.

Juguetes.

Dulces y refrescos.

Artículos deportivos.

Productos naturistas.

Artículos esotéricos y religiosos.

Alimentos naturales.

Abarrotes.

Artículos de papelería y escritorio.

Artesanías.

Instrumentos musicales.

Alimento y accesorios para animales.

190

Plantas y ornato y accesorios.

Los giros de libros nuevos, libros usados, cuadros, cromos y pinturas, como promotores de cultura, quedan exentos de pago.

Grupo 2: Exentos

Se integra por las personas con capacidades diferentes, adultas mayores, madres solteras, indígenas y jóvenes en situación de calle, que ocupen puestos de 1.80 por 1.20 metros cuadrados o menos, quedarán exentas de pago, siempre que se encuentren presentes en los mismos.

La autoridad está obligada a expedir el correspondiente permiso y gafete en forma gratuita.

Las personas a que se refiere esta exención de pago de contribuciones, acreditarán su situación, mediante la presentación de solicitud escrita, dirigida al Jefe Delegacional correspondiente, en la que manifiesten bajo protesta de decir verdad, que se encuentran en la situación prevista en el grupo 2, de exentos.

El Jefe Delegacional está obligado a dar respuesta por escrito al solicitante, debidamente fundada y motivada, en un término de 15 días naturales, así como a emitir y expedir los recibos correspondientes al pago de los aprovechamientos a que se refiere este artículo, durante los primeros quince días naturales de cada trimestre.

Cuando los contribuyentes que estén obligados al pago de estos aprovechamientos que cumplan con la obligación de pagar la cuota establecida en este Artículo, en forma anticipada, tendrán derecho a una reducción en los términos siguientes:

I. Del 20% cuando se efectúe el pago del primer semestre del año, durante los meses de enero y febrero, del mismo ejercicio; y

II. Del 20% cuando se efectúe el pago del segundo semestre del año. Durante los meses de julio y agosto del mismo ejercicio,

Los Comerciantes que hasta la fecha, no se hayan incorporado al Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y se incorporen, causarán el pago de los aprovechamientos que se mencionan, a partir de la fecha de su incorporación.

Los Comerciantes, que se hayan incorporado al Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública y mantengan adeudos, bastará que presenten su último recibo de pago ante las cajas recaudadoras de la Tesorería, enterando el importe correspondiente, para quedar regularizados en sus pagos.

Las cuotas de los puestos fijos que se encuentren autorizados y que cumplan la normatividad vigente de conformidad con el Reglamento de Mercados. No podrán ser superiores a \$34.83 por día. Ni inferiores a \$17.33 por día de ocupación; dependiendo de la ubicación del área ocupada para estas actividades.

Las personas obligadas al pago de las cuotas a que se refiere el presente Artículo, deberán cubrirlas a su elección, por meses anticipados o en forma trimestral.

Los aprovechamientos a los que se refiere este artículo se destinarán a la delegación correspondiente como recursos de aplicación automática.

Artículo 322.- *Tratándose de los siguientes aprovechamientos por la utilización de bienes de uso común se pagarán semestralmente las siguientes tarifas:*

Acomodadores de vehículos que para la recepción del vehículo ocupen la vía pública..... \$622.50

Los aprovechamientos a los que se refiere este artículo se destinarán a la delegación correspondiente como recursos de aplicación automática.

Artículo 323.- *Los concesionarios, permisionarios y otros prestadores del servicio de transporte público de pasajeros autorizados a ingresar a paraderos, cualquiera que sea el tipo de unidad, pagarán aprovechamientos por el uso de los bienes muebles e inmuebles de los Centros de Transferencia Modal del Gobierno del Distrito Federal, a razón de \$127.85 mensuales por cada unidad, mismos que se pagarán en forma anticipada o dentro de los primeros diez días naturales del mes de que se trate.*

Toda unidad deberá portar en la parte superior del parabrisas el tarjetón que ampara el pago de los aprovechamientos anteriormente descritos, misma que deberá emitir la dependencia de la Administración Pública encargada de los Centros de Transferencia Modal.

Los aprovechamientos a que se refiere este artículo se destinarán a la dependencia u órganos responsables de dichos centros como recursos de aplicación automática, de conformidad con las reglas generales que emita la Secretaría, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 320 de este Código.

Desde un particular punto de vista creemos que el título del Código Financiero del Distrito Federal que nos trata en su mayoría por no decir que todo el título cuarto capítulo primero no son aprovechamientos los que describe el legislador ordinario, mas bien son otro tipo de contribuciones, algunas mas asemejadas a derechos, otros a impuestos, pero jamás aprovechamientos.

Ahora bien como colofón y después de dar nuestras razones haremos la crítica respectiva del artículo que nos trae a tema de investigación inconstitucionalidad del artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal, por flagrante violación al principio de reserva de ley y su alcance al principio de legalidad, y diremos que el principio de reserva de ley se basa en que es un principio constitucional y que obliga al legislador a describir, todas y cada uno de los elementos de las contribuciones, y así no dejar a la autoridad exactora la posibilidad de legislar en materia tributaria.

Cosa que no hace el legislador de la asamblea del Distrito Federal. Pues no nos da en el artículo 319 del ordenamiento en comento como se clasificaran estas zonas y lo que es peor aun no nos remite a ningún reglamento (reserva de ley relativa). Por lo que deja en manos de la autoridad exactora y a su criterio manejar las zonas y su clasificación, cuestión que no es permitido por la doctrina y los defensores de la reserva de ley, y que ya es bastante y bien cimentada por estos doctrinarios. Aunque en nuestro país falte todavía mucho por hacer al respecto queremos contribuir un poco en la medida de nuestras posibilidades a difundir y crear conciencia acerca del principio de reserva de ley absoluta.

Volvemos a hacer mención de que a pesar de que el legislador local crea un nuevo título, este no es otro que el título cuarto compuesto de cinco capítulos, y además a este título cuarto le pone un nombre con el cuál no concordamos pues se titula de los ingresos no provenientes de contribuciones, así que al respecto daremos una breve reseña de porque el legislador ordinario se equivocó y para eso utilizaremos el propio Código Financiero del Distrito Federal, amén de estar equivocados esto es lo que pensamos por tanto como todo fin de un trabajo de investigación es nutrir y por supuesto debatir para así lograr conocimientos más puros.

TITULO PRELIMINAR

CAPITULO UNICO

Disposiciones de Carácter General

ARTICULO 1.- Las disposiciones de este código, son de orden público e interés general, tienen por objeto regular la obtención, administración, custodia y aplicación de los

ingresos del Distrito Federal, la elaboración de la ley de ingresos, los programas base del presupuesto de egresos y la consolidación del proyecto correspondiente, la contabilidad que de los ingresos, fondos, valores y egresos se realice para la formulación de la correspondiente Cuenta Pública, las infracciones y delitos contra la hacienda local, las sanciones correspondientes, así como el procedimiento para interponer los medios de impugnación que el mismo establece.

De este artículo retomaremos la primera parte y entonces si las disposiciones del propio código son de orden público e interés general entonces aquí es de resaltar que entonces nuestros legisladores deberán de ceñirse a lo que establece la Constitución y por lo tanto respetar la supremacía constitucional y el principio de reserva de ley, proporcionalidad y equidad.

Y además este artículo establece que su objeto es regular la obtención, administración, custodia y aplicación de los ingresos del Distrito Federal, la elaboración de la ley de ingresos, los programas base del presupuesto de egresos

Por lo cual nosotros nos preguntamos, que no la ley de ingresos manifiesta todos los ingresos que debe percibir el gobierno del Distrito Federal, y estos ingresos son para cubrir el gasto público, característica de las contribuciones sirven para cubrir el gasto público por lo cual estos ingresos deberán de respetar la garantía de legalidad, y todos los principios constitucionales en materia fiscal. Establecidos en el artículo 31 IV.

Ahora bien este razonamiento lo sustentamos en el siguiente artículo de la misma normatividad en comento.

ARTÍCULO 5.- *Las contribuciones, aprovechamientos, productos y demás ingresos que conforme a este Código y demás leyes aplicables tenga derecho a percibir el Distrito Federal en el ejercicio fiscal siguiente, comprenderán su presupuesto de ingresos.*

Por lo tanto aquí el propio legislador esta aceptando que los aprovechamientos, (tema central de nuestra investigación) son ingresos que pertenecen a su presupuesto de ingresos, otra vez, va de nuevo estos ingresos son destinados a cubrir el gasto público cuestión que el propio artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona. Pues es obligación de los mexicanos, contribuir al gasto público mismo que deberá ser en las condiciones que la misma Constitución establece.

Señalaremos otro artículo que en nuestro muy particular punto de vista es de relevancia citar.

CAPITULO IV

De la Ejecución de la Ley de Ingresos

ARTICULO 19.- *Corresponde a las autoridades fiscales del Distrito Federal la ejecución de la Ley de Ingresos. Dicha ejecución se llevará a cabo mediante el ejercicio de las facultades de recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos establecidos en este Código, así como cualquier otro ingreso que en derecho corresponda al Distrito Federal.*

En este artículo se desprende algo que consideramos de gran importancia para defender nuestra propuesta y defensa del principio de reserva de ley. Solo corresponde a las autoridades fiscales, la ejecución de la ley de ingresos sino no tendría razón de ser las contribuciones si cualquier persona pudiera cobrar estos ingresos.

Por ultimo transcribiremos el siguiente artículo del Código Financiero del Distrito Federal.

ARTICULO 35.- *Son créditos fiscales, los que tenga derecho a percibir el Distrito Federal o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos, de sus accesorios, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y demás que el Distrito Federal tenga derecho a percibir por cuenta ajena; y las*

contraprestaciones por los servicios que presta el Distrito Federal en sus funciones de derecho privado, por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, de acuerdo a la normatividad aplicable.

El propio ordenamiento le da la calidad de crédito fiscal a los aprovechamientos que entrelazado con las demás razones seremos necios y diremos que estos créditos deben de seguir los lineamientos constitucionales, como legales para su debida implantación.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución **es exclusivo para llevar a cabo el cobro de créditos fiscales**, por lo tanto el mecanismo que tiene la secretaria de finanzas del Distrito Federal para llevar a cabo el cobro de Aprovechamientos a que se refiere el artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal es el procedimiento administrativo de ejecución (PAE) así que estos aprovechamientos tienen el carácter de crédito fiscal, que no es otra cosa que un impuesto ya que solo los impuestos obtienen el carácter de crédito fiscal.

Este argumento lo sustentamos de acuerdo de la definición Legal que nos da el código Fiscal de la Federación en sus artículos 65 y 145 de los cuáles se desprende la siguiente definición:

Procedimiento legal a través del cual la autoridad recaudadora exige el cobro de créditos fiscales determinados como consecuencia del ejercicio de sus facultades de comprobación, que no fueron pagados ni garantizados dentro del término establecido en ley.

De esta definición podríamos decir que a pesar de su extensión sus alcances son muy cortos por lo siguiente

a) estos créditos fiscales deben de ser consecuencia de las facultades de comprobación de la autoridad recaudatoria

b) solo serán exigibles por la autoridad recaudatoria.

Ahora bien el magistrado Toledo nos da una definición corta pero con alcances mayores al decir que el PAE: Es el medio legal con que cuenta las autoridades para hacer efectivas en vía de ejecución forzosa los créditos fiscales.

Otro argumento más que nos atrevemos a poner en el presente trabajo es el siguiente:

- 1) Dentro de los principios que rigen al PAE se encuentran el de escriturabilidad.
- 2) Debido proceso legal.
- 3) Sencillez y economía.

4) recaudatorio.

Por lo que hace a este procedimiento si este principio le aplica entonces tenemos que lo que se recaude a través del PAE debe de ser destinado al gasto público uno de los requisitos de los impuestos.

Por lo anterior el impuesto aprovechamientos que nos refiere el artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal por lo tanto si se deja de pagar dichos aprovechamientos la autoridad tendrá que realizar el cobro , y para ello tendrá que convertir los aprovechamientos en crédito fiscal y deberá llevar acabo este cobro a través del PAE.

CAPITULO 4. DE LOS APROVECHAMIENTOS Y SU ALCANCE AL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY DISPUESTO POR EL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.- Concepto del tributo denominado aprovechamientos de acuerdo al Código Financiero del Distrito Federal.

Este concepto lo encontramos precisado en título segundo, de los elementos de las contribuciones; capítulo I disposiciones generales; y reza lo siguiente:

ARTICULO 32.- Son aprovechamientos los ingresos que perciba el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo que en este último supuesto se encuentren previstos como tales en este Código. Así también, se consideran aprovechamientos, los derivados de responsabilidad resarcitoria, entendiéndose por tal la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, en los términos del artículo 576 de este Código.

En primer lugar estos ingresos derivan de una función de derecho público, uso o aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público; y que acaso no para el uso, goce, disfrute, (llamémosle como mejor nos acomode). Para eso existe el pago de derechos que incluso el propio artículo 31 en su fracción III dice: Son derechos las contraprestaciones por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Distrito Federal.

Bueno por el momento solo nos toca mencionar el concepto y aquí es muy claro los aprovechamientos son ingresos por funciones de derecho público por uso o explotación de bienes del dominio público y los ingresos son todos aquellos que tenga derecho a percibir el gobierno del Distrito Federal de acuerdo a las disposiciones del propio código.

4.1.- Naturaleza jurídica de los aprovechamientos en el artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal.

Concatenados los artículos 32 y 319 del Código Financiero del Distrito Federal su naturaleza es de carácter resarcitorio pues el primer artículo establece:

Así también, se consideran aprovechamientos, los derivados de responsabilidad resarcitoria, entendiéndose por tal la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contratistas, contribuyentes y en general, a los particulares de indemnizar a la Hacienda Pública del Distrito Federal, cuando en virtud de las irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, en los términos del artículo 576 de este Código.

Por su parte el segundo artículo menciona lo siguiente:

Deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial.

Por lo cual nos lleva a recalcar que el carácter resarcitorio es la naturaleza de estas contribuciones denominadas aprovechamientos.

4.2.- Elementos del impuesto denominado aprovechamientos dispuesto por el artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal.

Corresponde en este momento dar cuenta de los elementos que son los elementos básicos de toda contribución.

Sujetos, Objeto, Base, Tasa o Tarifa, Época de pago.

Al respecto tanto la doctrina, como la posición de nuestro mas alto tribunal es muy uniforme, cuestión a la que nosotros sin tener ninguna calidad moral o reconocimiento, nos adherimos.

Por lo anterior citamos a un autor en específico para sustentar este tema:

1.- Sujetos de la relación jurídica tributaria. El sujeto en el impuesto se divide en:

“El sujeto activo del impuesto. Es el Estado a cualquier nivel, Federación, Distrito Federal, Entidades Federativas y Municipio, ya que toda obligación presupone la existencia de un sujeto activo que por regla general, es aquel en cuyo favor se establece el crédito o el deber de dar, hacer o prestar que dicha obligación trae aparejado. En este caso, la entrega de las aportaciones económicas que se contienen en cualquier tributo se afecta a favor del fisco, que es la entidad estatal encargada de la determinación, recaudación y administración de las contribuciones.

El sujeto pasivo del impuesto es aquella persona física o moral, nacional o extranjera a la que la ley fiscal le imputa la realización de determinados hechos o actos que son generadores del crédito fiscal, y que se obliga al concretizar el supuesto o hipótesis normativa.

El obligado al pago es el sujeto pasivo de la relación tributaria, pues siempre el fisco es el creador de esa relación.

2.- El objeto del impuesto es sobre lo que reside el gravamen.

El objeto del impuesto puede ser por ejemplo un consumo, la transferencia de un bien, o la percepción de un ingreso”.

3.- La base es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto por ejemplo el monto de una renta percibida, o el valor de un bien adquirido.

En otras palabras la base es la traducción cuantitativa, evaluación en dinero, del objeto del impuesto.

4.- La tarifa, gramaticalmente y de acuerdo con el Diccionario Enciclopédico Océano, es una tabla de precios o impuestos jurídicamente la palabra tarifa se encuentra íntimamente ligada a la figura de la concesión, en virtud de que el Estado otorga a los particulares la realización de aquellos servicios públicos que no puede atender en forma directa y como contraprestación se establece una cuota general que servirá para cubrir el importe del servicio otorgado”¹.

Al respecto de este elemento esencial del impuesto tenemos que decir que se divide en tasa y tarifa , la primera se ve traducida en un porcentaje a aplicar sobre nuestra base del impuesto, por ejemplo en la ley del IVA si yo enajeno un bien inmueble en el Distrito Federal

¹ Gabino Eduardo Castrejon García, Derecho Tributario, Editorial Cárdenas editor y distribuidor, Edición 2002, pag198.

pagare a razón de 15% sobre la cantidad que se me pague por la enajenación y aquí estaremos frente a una tasa; por lo que se refiere a la tarifa esta es estática pues si existe una cantidad estable, para determinadas actividades siempre será la misma, ejemplo pagar \$10 por utilizar un servicio que presta el Estado, esta siempre será estática mientras que la tasa puede variar según el lugar, tal es el caso de la misma ley existen tres tipos de tasas 10%, 15% y tasa 0 por lo cuál el monto a pagar o el entero será variable.

Ahora bien es de gran utilidad lo que nos ilustra el doctor Gabino Eduardo Castrejon García, pero al revisar su libro se queda corto , pues le faltó la época de pago, y no es otra cosa que el momento en el cuál se debe de cumplir con la obligación subjetiva, por ejemplo en la ley del ISR claramente se establece la obligación de declarar pagos provisionales a más tardar el día 17 de cada mes y presentar declaración anual en el mes de abril personas físicas y en el mes de mayo personas colectivas o como la doctrina le llama personas morales, cuestión que no compartimos por eso nosotros le llamamos personas colectivas.

Ahora bien centrándonos en el artículo 319 del Códigos Financiero del Distrito Federal intentaremos localizar sus elementos, los cuáles deben de ser los esenciales así descritos por nuestro más alto tribunal y la doctrina.

El sujeto activo es el Gobierno del Distrito Federal

El sujeto pasivo es la persona física o colectiva que coincida con el hecho imponible (que es la descripción de la norma que hace el legislador).

Objeto es la construcción de un bien inmueble en el Distrito Federal.

Base es sobre 200 metros cuadrados

Tarifa es la establecida en el propio artículo y es variable, de acuerdo a la zona en la que se realice el hecho generador así como de la conducta que se realice o mejor dicho del uso que se le de al bien inmueble.

I. Zona 1.

a). Habitacional, por metro cuadrado de construcción..... \$45.47

b). Otros Usos, por metro cuadrado de construcción..... \$60.26

c). Las estaciones de servicio, pagarán a razón de \$181,935.00, por cada dispensario.

II. Zona 2.

- a). Habitacional, por metro cuadrado de construcción..... \$54.56
- b). Otros Usos, por metro cuadrado de construcción..... \$72.74
- c). Las estaciones de servicio, pagarán a razón de \$181,935.00, por cada dispensario.

III. Zona 3.

- a). Habitacional, por metro cuadrado de construcción..... \$63.67
- b). Otros Usos, por metro cuadrado de construcción..... \$85.27
- c). Las estaciones de servicio, pagarán a razón de \$181,935.00, por cada dispensario.

Época de pago aquí comienza nuestro problema pues el legislador local en un descuido fatal no nos dijo en que momento se debe de cumplir con la obligación generada. Por lo que se de advertir que este artículo viola tanto el principio de legalidad como el de reserva de ley.

4.3 Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para definir la legalidad tributaria y el alcance al principio de reserva de ley.

No. Registro: 192,804
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
X, Diciembre de 1999
Tesis: 2a. CXLI/99
Página: 404

CONTRIBUCIONES MUNICIPALES. LOS AYUNTAMIENTOS CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECER CUALQUIERA DE SUS ELEMENTOS ESENCIALES (ACTA DE SESIÓN DE CABILDO DE 25 DE ENERO DE 1997 DEL AYUNTAMIENTO DE VALLE DE BRAVO).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, constitucional, la hacienda de los Municipios se integra de los bienes que les pertenezcan así como de las contribuciones y

otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor; precepto que interpretado en forma sistemática con lo previsto **en el artículo 31, fracción IV, de la propia Carta Magna, donde se consagra el principio de legalidad tributaria, exige que toda contribución municipal, incluyendo sus elementos esenciales, a saber: sujeto, objeto, procedimiento para el cálculo de la base, tasa o tarifa, lugar, forma y época de pago, deban establecerse en una ley emanada de la respectiva Legislatura Local.** De ahí que el punto VII del acuerdo aprobado el 25 de enero de 1997 en la sesión de cabildo celebrada por el Ayuntamiento del Municipio de Valle de Bravo, que establece la base y la tasa aplicables para el cálculo de los derechos para recibir el servicio consistente en el otorgamiento de licencias para construcción, transgrede lo dispuesto en los referidos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en revisión 898/99. Javier Barrios Sánchez y BCM Impulse Ingeniería Inmobiliaria, S.A. de C.V. 10 de septiembre de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Al respecto tenemos que tomar una posición la cual se traduce de la manera siguiente:

En efectos esta tesis nos deja claro que todo tributo debe de se emanar de una ley, tanto en sentido formal como material, por lo cual, es atribución exclusiva de los congresos locales imponer, o hacer uso de la facultad impositiva en materia de impuestos.

Pero no solo eso sino que además el legislador deberá, de describir prácticamente a detalle las características del impuesto como lo son:

Sujeto, Objeto, Base, Tasa o Taifa, Época de pago, lugar, forma de pago.

No. Registro: 177,175

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

RENTA. EL ARTÍCULO 40 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

El artículo 31, fracción XII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que para determinar el límite que tiene el patrón para deducir los gastos de previsión social por cada trabajador no sindicalizado, es necesario calcular el promedio de cuánto obtiene por este concepto cada trabajador sindicalizado, lo que significa que para saber lo que éste percibe por concepto de previsión social, habrá que sumar el total de lo obtenido por este concepto por todos los trabajadores sindicalizados y dividirlo entre el número de ellos y el resultado así obtenido será el límite deducible por cada uno. Por su parte, el artículo 40 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que se determinará el promedio aritmético anual por cada trabajador sindicalizado, dividiendo el total de las prestaciones entre el número de días trabajados, y multiplicando el resultado por 365. En este sentido, el hecho de sustituir el número de trabajadores por el de días trabajados, e incorporar la multiplicación aludida, ocasiona que el cálculo no refleje cuánto gana cada trabajador sindicalizado en promedio por concepto de previsión social, sino una cantidad distinta, que corresponde a cuánto es el gasto diario anual de la empresa por concepto de previsión social respecto de sus trabajadores sindicalizados, lo que se traduce en una modificación en la base del impuesto sobre la renta, violatoria del **principio de reserva de ley, pues la autoridad administrativa, por medio de un reglamento, establece la forma en que debe calcularse la base del tributo.**

Amparo en revisión 805/2005. Productos Kraft, S. de R.L. de C.V. 12 de agosto de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Fabiana Estrada Tena.

Esta tesis es muy clara y concuerda con nuestra idea de defensa del principio de reserva de ley absoluta, pues deje ver muy claramente, como no es permisible en ninguna de sus formas que la autoridad exactora cree, o modifique ningún elemento esencial de toda contribución, cuestión que si ocurre en el tema que nos trata,, por lo cuál a través de esta

investigación hemos mostrado nuestra inconformidad con el artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal.

No. Registro: 197,375

Tesis aislada

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VI, Noviembre de 1997

Tesis: P. CXLVIII/97

Página: 78

LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, **es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa.** En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer

los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Precisado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

Amparo en revisión 2402/96. Arrendadora e Inmobiliaria Dolores, S.A. de C.V. 14 de agosto de 1997. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo.

Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga M. Sánchez Cordero. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de octubre en curso, aprobó, con el número CXLVIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta de

octubre de mil novecientos noventa y siete.

Al respecto de esta tesis aislada nos deja ver que en efecto tanto el principio de reserva de ley, como el de legalidad se encuentran consagrados en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para ser muy precisos en el artículo 31 fracción IV, pero no solo eso sino que además nos refleja lo que con anterioridad ya hemos anunciado que estos son principios constitucionales y que por lo tanto deben de ser de observancia obligatoria para todos, y por lo cual la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha dejado de incumplir esto a la luz del artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal.

No. Registro: 182,554

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVIII, Diciembre de 2003

Tesis: P. XVIII/2003

Página: 15

RENTA. EL ARTÍCULO 77, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE DICIEMBRE DE 1993, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.

Conforme al citado principio contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los elementos esenciales del impuesto (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago), así como la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria deben estar consignados expresamente en la ley, de manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo conozca la forma cierta y precisa de contribuir al gasto público y la autoridad aplique

las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso; de ahí que la Constitución Federal reserve a la ley la creación de las contribuciones. **Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en materia tributaria la reserva de ley es relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe regularse en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente con un acto normativo primario que contenga las reglas esenciales y defina los límites para las normas secundarias posteriores,** las cuales no podrán contravenir lo dispuesto en la norma primaria y, por otro, en casos excepcionales y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias siempre y cuando establezcan una regulación subordinada y dependiente de la ley; que además constituyan un complemento de la regulación legal, indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria. En congruencia con lo antes expuesto, se concluye que el hecho de que el artículo 77, fracción XVI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1993, habilite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que mediante reglas generales determine cuáles serán las acciones u otros títulos valor que se enajenen en bolsa de valores autorizada, o bien en mercados de amplia bursatilidad, cuyas operaciones generadoras de ingresos estarán exentos para efectos del pago del impuesto sobre la renta, no transgrede el mencionado principio constitucional, ya que esa habilitación acota la actuación de dicha entidad, aunado a que ésta, al controlar y conocer los mercados bursátiles y su dinámica a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuenta con elementos técnico operativos e información especializada que justifican su habilitación, máxime cuando el legislador no puede regular tales aspectos fluctuantes de naturaleza económica o financiera.

Amparo en revisión 199/2002. Moisés Saba Masri. 9 de septiembre de 2003. Mayoría de seis votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Disidentes: Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy trece de noviembre en curso, aprobó, con el número XVIII/2003, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación

no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a trece de noviembre de dos mil tres.

Esta tesis es muy clara y si es cierto que no comparte nuestra posición respecto del principio de reserva de ley, también es cierto y claro que da existencia al principio de reserva de ley y comparte el ya tan multicitado criterio de descripción exhaustiva de los elementos esenciales de los impuestos, independientemente del nombre que le queramos, o quieran dar nuestro legisladores, pues si bien es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece el nombre de las contribuciones si establece los requisitos mínimos para imponerlos.

4.4.- Violación del artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal al principio de reserva de ley y su alcance al principio de legalidad.

La asamblea legislativa del Distrito Federal reforma deroga y adiciona diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la gaceta oficial del Distrito Federal el 24 de Diciembre del año 2004, en cuanto en su artículo primero reforma el artículo 319 y adiciona un artículo 319-A, del Código Financiero del Distrito Federal para el Distrito Federal para 2005.

Por lo que es de vital importancia transcribir el artículo en comento.

“Artículo 319. Las personas físicas o morales que realicen obras, instalaciones o aprovechamientos en el Distrito Federal de más de 200 metros cuadrados de construcción deberán cubrir el pago por concepto de aprovechamientos para que la autoridad competente realice las acciones para prevenir, mitigar o compensar los efectos del impacto vial, de acuerdo a lo siguiente

- I. Zona 1.
 - a) Habitacional. Por metros cuadrados de construcción \$42.17
 - b) Otros usos, por metro cuadrado de construcción \$55.88

c) Las estaciones de servicio, pagaran a razón de 168,690.00 por cada dispensario.

Después esta transcripción entraremos a revisar su inconstitucionalidad para lo cual nos apoyaremos en diversos razonamientos.

El artículo en comento es violatorio de garantías individuales por lo que a criterio muy personal estoy convencido de que viola las garantías de igualdad ante la ley, legalidad y seguridad jurídica, contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los principios de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31 fracción IV de la misma ley fundamental en comento; amen de que el tema en comento por primacía de investigación sea el principio de reserva de ley, mismo principio contenido en el Artículo 31 fracción IV.

Por lo que en una demanda de amparo se tendría que poner los conceptos de violación aquí solo ensayaremos lo razonamientos a modo de conceptos de violación.

Por lo que debería de ser así:

Primero.- El artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal viola en agravio del contribuyente obligado a realizar el pago por el concepto de dicha contribución, los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto que, atendiendo a su naturaleza jurídica, a las relaciones que nacen con su vigencia, así como a los procedimientos de creación y aplicación se está en presencia de un impuesto que contraviene el principio de proporcionalidad y equidad previstas en el artículo 31 fracción IV, de nuestra ley fundamental.

En los preceptos cuya constitucionalidad se combate, el legislador ordinario acudió al artificio de denominar, de manera indebida, a las exacciones patrimoniales impuestas al gobernado. Como "Aprovechamientos" con el propósito ostensible y evidente de imponerle una carga tributaria a los contribuyentes sin sujeción a los principio rectores de las contribuciones, que se establecen en el artículo 31 IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Empero las autoridades responsables perdieron de vista que- en nuestro estado de derecho- el poder Judicial de la Federación, al analizar la constitucionalidad de una contraprestación patrimonial de carácter fiscal, y público, con independencia de que formalmente se le considere como aprovechamientos o ingresos no tributarios, desentrañe su verdadera naturaleza, y conforme a esta, verifique si el contexto normativo que rige su establecimiento, liquidación y cobro se sujeta a las prerrogativas y obligaciones que se prevén en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto para los gobernados como para las autoridades constituidas, dependiendo de su naturaleza tributaria o no tributaria.

Este argumento se toma y apoyan en la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el número 2ª /J.19/2003, visible en el semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XVII, Marzo de 2003, Página 301, cuyo tenor literal es el siguiente:

INGRESOS PÚBLICOS. PARA VERIFICAR SU APEGO A LOS PRINCIPIOS QUE CONFORME A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RIGEN SU ESTABLECIMIENTO, LIQUIDACION Y COBRO, DEBE DE ATENDERSE A SU NATURALEZA, CON INDEPENDENCIA DE LA DENOMINACION QUE LES DE EL LEGISLADOR ORDINARIO.- Si bien es cierto que el legislador ordinario puede definir en cada época cuáles son las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público, de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas que existan en cada momento, atendiendo a la evolución de la administración pública y a las responsabilidades que el Estado vaya asumiendo en la prestación y mantenimiento de los servicios públicos que aseguren el desarrollo integral de los individuos que componen la sociedad, también lo es que ello no obsta para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la constitucionalidad de una prestación patrimonial de carácter público, con independencia de que formalmente se le considere como contribución o ingreso no tributario, desentrañe su verdadera naturaleza y, conforme a esta, verifique si el contexto normativo que rigen su establecimiento, liquidación y cobro se sujeta a las prerrogativas y obligaciones que se prevén en la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, tanto para los gobernados como para las autoridades dependiendo de su naturaleza tributaria o no tributaria.

Por lo que en este momento nos atrevemos a poner a consideración que a esta obligación patrimonial (Art. 319 del Código Financiero del Distrito Federal.) se le asigne la naturaleza jurídica de impuestos, en el entendimiento de que el artículo 31 fracción I, del Código Financiero del Distrito Federal establece que “Las contribuciones establecidas en este Código se clasifican en : I. Impuestos son los que deben de pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica de hecho previstas por este Código, y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III Y IV de este artículo.

Ahora bien por su parte Sergio Francisco de la Garza define esta carga fiscal señalando que “impuesto es una prestación en dinero o en especie de naturaleza tributaria, *ex lege*, cuyo presupuesto es un hecho o una situación jurídica que no constituye una actividad del Estado referida al obligado, y destinada a cubrir los gastos públicos” ²

La relación jurídica que se establece entre el gobierno del Distrito Federal y el contribuyente es de subordinación, por que no existe, por parte del primero, compensación alguna a favor del segundo con motivo de las prestaciones patrimoniales enunciadas, ni tampoco se esta en presencia de una sanción por incumplimiento de un deber jurídico, sino que la obligación patrimonial que entraña solo nace con motivo de la potestad tributaria.

A mayor abundamiento, el procedimiento de la creación de las obligaciones de pago de las prestaciones económicas a que se refieren el precepto en comento, es el mismo que el de un impuesto, en tanto que constituyen una manifestación de la potestad tributaria.

Por lo tanto las prestaciones patrimoniales que son el motivo de estudio e investigación no constituyen aprovechamientos porque el artículo 32 del Código Financiero del Distrito Federal vigente define este concepto de ingresos en los términos siguientes:

² De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México 1964, Pagina_365 y siguientes.

“Artículo 32. Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Distrito Federal por funciones de derecho público y por el uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan las empresas de participación estatal y los organismos descentralizados, salvo que en este último supuesto se encuentren previstos como tales en este Código. Así también, se consideraran aprovechamientos, los derivados de responsabilidades resarcitorias, entendiéndose por tal la obligación a cargo de los servidores públicos, proveedores, contribuyentes y en general, a los particulares de indemnizar a la hacienda pública del Distrito Federal, cuando en virtud de irregularidades en que incurran, sea por actos u omisiones, resulte un daño o perjuicio estimado en dinero, en los términos del artículo 576 de este Código.

De esta definición se desprende que los “APROVECHAMIENTOS” se perciben por funciones de derecho público del gobierno del Distrito Federal; por el uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público, que son distintos de las contribuciones y con motivo de las llamadas responsabilidades resarcitorias.

Por lo tanto sostenemos que la esencia del artículo esencia de esta investigación del Código Financiero del Distrito Federal vigente, no es la de aprovechamientos. Primero, porque las funciones de derecho público a que se refieren dichos preceptos, no se llevan a cabo a razón de de la conducta o actividad del contribuyente- gobernado, sino solo por realizar una hipótesis de acusación; después, en la razón de que en la especie no existe uso, aprovechamiento o explotación de bienes del dominio público ni responsabilidad resarcitoria y finalmente, porque según el propio Código Financiero del Distrito Federal, el concepto en análisis es de carácter residual, en tal sentido que solo puede considerarse que se esta en presencia de aprovechamientos, cuando su naturaleza jurídica de la prestación y el carácter del ingreso sea distinto al de una contribución, lo que no sucede en la especie.

Segundo.- el artículo 319 del ya multicitado ordenamiento es violatorio de las garantías contenidas

Por todas las razones indicadas, las prestaciones patrimoniales prevista en el artículo en mención del Código Financiero del Distrito Federal, vigente en el año 2007, debe de considerarse impuestos y, en consecuencia sujeto a los principios de proporcionalidad y equidad, principio de reserva de ley establecido en el artículo 31 fracción IV de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos así mismo al de legalidad.

Por lo que el artículo en estudio del ya tan mencionado Código vigente, contraviene las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos amén de los principios en materia tributaria ya precisados.

Segundo.- el artículo en comento del ya multicitado ordenamiento es violatorio de las garantías contenidas en los artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así mismo de los principios de legalidad y de reserva de ley establecidos en el artículo 31 fracción IV de la propia Constitución, por las consideraciones establecidas y por si no fuera poco daremos a consideración el siguiente argumento:

Lo anterior es así en razón de que las cuotas que se establecen en las fracciones que integran al artículo que nos encontramos analizando, del Código Financiero del Distrito Federal, son diferenciales atendiendo a que se esta en presencia de terrenos ubicados en Zona 1, Zona 2, o Zona 3; sin que al respecto exista una norma legal que determine cuales son las características de las zonas a que se hace referencia o en donde se encuentran ubicadas, por lo que el legislador ordinario dejó en manos de la autoridad administrativa-exactora la imposición de la cuota correspondiente.

Aunque parezcamos muy repetitivos consideramos necesario hacer el siguiente comentario y así evitar dejar huecos en el estudio y dejar vacíos en el contexto planteado, por lo cual diremos:

El artículo 31 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el principio de legalidad en materia tributaria; Así como el principio de reserva de ley, a fin de salvaguardar la seguridad jurídica de los gobernados, pues exige que todo acto de imposición se ajuste a las leyes, que no deben de dejar un amplio margen a la autoridad para decidir el contenido de la actuación del Estado y la consiguiente indefensión del gobernado ante la actuación del primero.

En efecto, la aplicación de la cuota que corresponde a los tipos de zona, no se encuentran jurídicamente explicada ni delimitada en forma alguna, pues ni el precepto en comento (artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal), ni en algún diverso ordenamiento contempla regulación que determine con claridad y precisión las características de los terrenos que determinan la aplicación de las cuotas.

Ahora bien el artículo 31 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece el principio de legalidad en materia tributaria y el de reserva de ley, a fin de salvaguardar la seguridad jurídica de los gobernados, pues exige que todo acto de imposición se ajuste a las leyes, y estas deben de ser leyes tanto en sentido formal como material. Que no deben de dejar un amplio margen y al respecto, el mismo principio de reserva de ley absoluta no permite ni siquiera un margen estrecho a la autoridad para decidir el contenido de la actuación del Estado y siguiente indefensión del gobernado ante la actuación del primero.

La certeza jurídica que por ministerio constitucional debe de preservar un ordenamiento, se concibe como la expresión que se plasma en una ley, formal y materialmente hablando, que en forma indubitable describe el supuesto hipotético de la norma y los efectos de su realización; es la conciencia plena de que la conducta realizada entraña la creación de una situación jurídica determinada y es también, la probabilidad de que la consecuencia esperada suceda.

En este sentido, en el supuesto de que las autoridades al aplicar las disposiciones, se aparten del contenido y alcance de las normas, el análisis de la constitucionalidad o legalidad

del acto o resolución relativa, habría de definir la correcta interpretación de la ley para corregir el posible abuso sin que ello pudiera significar que se hubieran delegado en las autoridades administrativas facultades legislativas y que, en consecuencia, la ley o el decreto de que se trate pudiera resultar inconstitucional.

Por lo tanto el precepto en comento no satisface los principio de legalidad, certeza y seguridad que se hace referencia, por que como podemos advertir esta norma en comento depende de la aplicación de una cuota, una clasificación que no se encuentra prevista ni explicada jurídicamente.

De esta manera el legislador responsable dejo en manos de una autoridad administrativa del Gobierno del Distrito Federal, la definición de la forma y términos en que un gobernado se encuentra obligado a pagar la prestación patrimonial prevista en nuestro artículo del Código Financiero vigente para el Distrito Federal, quien puede modificar en lo sustancial, la obligación tributaria del gobernado (contribuyente), para que se le vincule a su arbitrio y discrecionalidad, al pago en mayor o menor medida la carga fiscal.

Por lo que amen de sonar muy repetitivo no debe de pasar inadvertido que ni el ordenamiento en comento, ni ningún otro, establece las bases claras y limites precisos para la determinación de la clasificación que se establece en la norma reclamada, a lo que debe añadirse que dicho numeral no remite específicamente a ningún ordenamiento o disposición que establezca un parámetro claro dispuesto por el legislador.

Por lo que en nuestro muy particular parecer este ordenamiento así establecido es violatorio del principio de reserva de ley absoluta ya estudiado con anterioridad. Pues según este principio el legislador debió de haber indicado en el mismo artículo las zonas y características de los terrenos, y así dar una seguridad jurídica al contribuyente.

Ahora bien el legislador no solo esta facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes, a condición de que estas no sean caprichosas o arbitrarias o creadas para hostilizar a determinada clase o clases o universalidades de

causantes, sino que se sustenten en bases objetivas que razonablemente justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o inclusive extrafiscal.

Por lo que en nuestro muy particular parecer este ordenamiento así establecido es violatorio del principio de reserva de ley absoluta ya estudiado con anterioridad. Pues según este principio el legislador debió de haber indicado en el mismo artículo las zonas y características de los terrenos, y así dar una seguridad jurídica al contribuyente; y no dejar en manos de la autoridad exactora y a plena discreción el establecimiento de las zonas a que hace referencia el artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal, tema primordial en el presente trabajo de investigación.

Ahora bien si ya establecimos que por el principio de legalidad y el principio de reserva de ley el legislador debe darnos todos los elementos del impuesto o contribución, esta es una cuestión que no ocurre en el artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal pues omite decirnos en que momento debe el contribuyente de pagar este impuesto denominando aprovechamiento por lo cuál no existe una época de pago.

Por si fuera poco deja en manos de la autoridad exactora la facultad de clasificar y establecer las zonas circunstancia que es contraria de lo establecido por el principio de reserva de ley, pues el mismo legislador debió de ubicar y clasificar las zonas de las cuales habla el ordenamiento en investigación sin dejar de lado el numeral respectivo.

Desde este momento advertimos que quizá no coincidamos con muchas personas al proponer lo siguiente, pero debemos decir que con justa causa nos atrevemos a hacerlo, pues es fruto de una investigación de un esfuerzo de muchas personas, desde nuestros autores ya citados en el libelo del presente trabajo, como de otras más que aún no con todo el prestigio de nuestros autores se tomaron la molestia de proporcionar un punto de vista.

Por lo cuál una vez hecha la advertencia pertinente nuestras propuestas quedaron de la manera siguiente:

CONCLUSIONES.

Primera:

La reserva de ley proviene de un mandamiento constitucional, por lo cuál implica que es de observancia obligatoria.

Segunda:

En la antigüedad la reserva de ley es un límite al poder del monarca, así comienza, pero actualmente es un límite al Poder Ejecutivo y a la reglamentación en algunas materias (como lo son la penal y tributaria).

Tercera:

El principio de reserva de ley es parte del principio de legalidad, aunque este segundo no se agota ahí por lo cuál es necesario que el principio de reserva de ley llegue a llenar ese hueco.

Cuarta:

Los ingresos del Estado se dividen en públicos y privados; para satisfacción y darle soporte a nuestro trabajo, encontramos que que los aprovechamientos tema medular de la presente investigación, son ingresos que obtiene el Gobierno del Distrito Federal, por vía de derecho público, por lo cuál estos deben de seguir las reglas generales de las contribuciones, que se obtienen por esta modalidad, y estas reglas no son otras que (principio de legalidad, principio de reserva de ley).

Quinta:

Los aprovechamientos que describe el legislador del Distrito Federal son ingresos que provienen de prestaciones coactivas esto es el Gobierno del Distrito Federal ejerce su potestad tributaria, por lo cuál debe de estar a los límites que le impone la propia Constitución.

Sexta:

Los aprovechamientos descritos en el artículo 319 del Código Financiero del Distrito Federal deben de ser englobados dentro de las contribuciones denominados Derechos, pues de su propia lectura el sujeto pasivo alcanza un beneficio de servicios públicos, cuestión que es de naturaleza del pago de Derechos.

Séptima:

En los aprovechamientos que se encuentran en comento, la base no está descrita por el legislador, pues no encaja en la definición de base, por lo tanto se confirma nuestra posición y es así que el artículo en comento si es violatorio de el principio de reserva de ley.

Octava:

Llegamos a comprobar que el principio de reserva de ley debe de ser absoluta pues de adoptarse la reserva de ley relativa sería atentar en contra de las garantías individuales y atentar contra el contribuyente.

Novena:

La reserva de ley es un tema no explorado lo suficiente en nuestro país por lo cual estamos seguros de que existe mucha tela de donde cortar.

Décima:

Los aprovechamientos son un tema de igual forma muy poco explorado por lo cuál sería bueno que alguien pusiera su atención en este tema.

Décima-primera:

La reserva de ley es una forma de asignación de la competencia, a favor del poder legislativo, y dicha competencia no puede ser delegada.

Décima segunda:

Es necesario y de vital importancia tener un concepto de tributo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como sus lineamientos para evitar así que la autoridad exactora cometa arbitrios en perjuicio de los contribuyentes.

Décima tercera:

Es de vital importancia crear un concepto de lo que son los aprovechamientos, y así evitar que el poder ejecutivo e incluso el Legislativo a capricho determine cuáles serán aprovechamientos y crear de esta manera impuestos que lesionen a el gobernado en su patrimonio.

Décima cuarta:

Por su parte la Jurisprudencia les da un carácter indemnizatorio a los aprovechamientos, tal y como es visible en el criterio de nuestro mas alto tribunal, de acuerdo a lo citado en el capitulo respectivo del presente trabajo.

Décima quinta:

Aquí es donde nos atrevemos a sugerir que la reserva de ley no sea solo para algunas materias, si no que se extienda a otras materias, pues de este modo el gobernado no estará a disposición de la facultad reglamentaria del poder ejecutivo.

BIBLIOGRAFÍA.

I. LIBROS

Arrijo Vizcaíno Adolfo Derecho Fiscal décima segunda edición. México Editorial Themis, 1997.

Barragán Barragán José El pensamiento federalista mexicano: 1824; Universidad Autónoma del Estado de México, México 1993.

Barragán Barragán, José y Otros. Teoría de la Constitución. 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 2003.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial, Porrúa, México, 1991.

Carpizo, Jorge y Miguel Carbonell. Derecho Constitucional. S.e., Porrúa-UNAM, México, 2003.

Carrasco Iriarte, Hugo. Derecho Fiscal II. 3ª Edición, Iure Editores, México, 2003.

Curiel Villaseñor Omar, Principios Tributarios; Editorial ISEF, Edición 2003, México 2003.

De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México 1964.

Fernández Martínez Refugio de Jesús, Derecho Fiscal, Editorial Mc Graw Hill, edición 2001 México 2001.

García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. 1ª Edición, Editorial Alianza, Madrid España 1999.

Marat Paredes Montiel, Raúl Rodríguez Lobato; El Principio de Reserva de Ley en Materia tributaria, Editorial Porrúa 2001, México 2001.

Palomino Guerrero Margarita, Curso de Especialización en Justicia Administrativa 2007; Tribunal Federal de justicia Fiscal y Administrativa.

Priego Álvarez Freddy A., Introducción al Derecho Presupuestario, naturaleza y efectos jurídicos, Editorial Porrúa, México 2004.

Romero Vargas Ignacio, La Cámara de Senadores de la República Mexicana, Edición Cámara de Senadores, México 1967.

Ruiz Massieu José Francisco. Cuestiones de derecho político, Universidad Nacional Autónoma de México; México 1993.

Saldaña Magallanes Alejandro A. Derecho Tributario, Editorial ISEF, México 2005.

Sánchez Hernández Mayolo, Derecho Tributario, Segunda Edición 1999, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor México 1999.

Sánchez Gómez Narciso Derecho Fiscal Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1999.

Serra Rojas, Derecho Administrativo t II, editorial Porrúa, México 1988.

Servando J. Garza Las Garantías Constitucionales en el Derecho Tributario Mexicano. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, México 2002.

Vázquez Robles Miguel Ángel, Curso de Especialización en Justicia Administrativa 2007; Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

II.- DICCIONARIOS – ENCICLOPEDIAS.

Diccionario de la Real Academia Española.

Carrasco Iriarte Hugo Diccionarios Temáticos, Derecho Fiscal primera parte. Segunda Edición 2002, Editorial Oxford; México.

III. JURISPRUDENCIA.

Suprema Corte de Justicia de la Nación y su gaceta IUS 2007, México 2007.

IV. LEGISLACION.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente).

Código Fiscal de la Federación 2007.

Código Financiero del Distrito Federal 2007.