



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

E.N.E.P. - ARAGON

**FUNDAMENTO Y JUSTIFICACION ECONOMICO
POLITICO - SOCIAL DE LA OBLIGACION
TRIBUTARIA PARA EL DISTRITO FEDERAL
EN 1987.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA :

NOE COBIAN JIMENEZ

NOVIEMBRE, 1987



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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
DER 888

E. H. S. N. - A. B. A. D. O. R.



FUNDAMENTO Y JUSTIFICACION ECONOMICA
Y POLITICA SOCIALES DE LA ORGANIZACION
TRIBUTARIA PARA EL FISCAL FEDERAL
DE LOS ESTADOS

1 2 3 4 5

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
NOE GONZALEZ MARTINEZ

NOVIEMBRE 1983

Porque no es fácil
sembrar una semilla
hacerla crecer
cuidarla del acecho
y lograr que produzca.

Con infinito cariño a mis padres.

A quienes han sido
un gran punto de apoyo
en mi formación, al
brindarme su experiencia
y confianza.

Sr. Rodolfo Martínez

Lic. Mario Guzman G.

Con la mayor estimación
y simpatía, a quien me
dio la oportunidad de
formar parte de su equipo
de trabajo.

Lic. Julieta Mendivil B.

Por la sencillez y
siempre buena disposición
en la asesoría de este
trabajo.

Lic. Raúl Espinoza.

AGRADECIMIENTO

Por el auxilio prestado
en la mecanografía
de este trabajo y porque
les guardo mucho cariño.

A Yolanda y a Silvia.

Por darme ellos mayor
enseñanza que la externada
por mí.

A mis alumnos de la Secundaria
Técnica. N° 41

A la Institución.

Por su generosidad.

A mis pocos pero

leales Amigos.

*A quién me trajo a su gran
mansión y me ha dado la
oportunidad de recorrer muy
satisfactoriamente una gran
parte de ella.*

A Dios.

INDICE

FUNDAMENTO Y JUSTIFICACION ECONOMICO,
POLITICO-SOCIAL DE LA OBLIGACION TRI-
BUTARIA PARA EL DISTRITO FEDERAL EN -
1987.

	Página
INTRODUCCION	5
CAPITULO I	
<u>EL DERECHO TRIBUTARIO</u>	7
1).- Concepto.	7
2).- Relaciones con:	12
A) Derecho Público	12
B) Derecho Privado	14
C) Ciencias y Técnicas no Jurídicas	15
3.- Características.	18
4.- Autonomía del Derecho Tributario	33
CAPITULO II	
<u>LA OBLIGACION TRIBUTARIA</u>	37
1.- Definición.	37
2.- Nacimiento de la Obligación Tributaria.	41
3.- Los Sujetos y su Clasificación.	46
4.- El Objeto de la Obligación Tributaria	58
5.- La Obligación Tributaria	61
CAPITULO III	
<u>LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO.</u>	64
1.- Potestad o Soberanía Tributaria.	64

	Página
2.- Manifestación del Poder Tributario.	66
3.- Estado Actual del Poder Tributario Federal.	68
4.- El Poder Tributario en las Entidades Federativas.	87

CAPITULO IV

<u>LA LEY Y PUNTOS DE VISTA EN EL FUNDAMENTO.</u>	<u>95</u>
<u>DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA PARA EL DISTRITO FEDERAL EN 1987.</u>	<u>95</u>

1.- Introducción.	95
2.- Características de las Leyes Fiscales	101
3.- La Constitución y las Legislaciones Secundarias	106
4.- Interpretación de las Leyes Fiscales.	120
5.- Justificación Político-Social de la Obligación Tribu- ria.	126
6.- Justificación Económica de la Obligación Tributaria.	136

CONCLUSIONES.	149
-----------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.	154
-----------------------	-----

INTRODUCCION

Sin tratar de sustituir ningún tratado sobre la materia --- del Derecho Fiscal presento este trabajo de tesis en busca de --- los siguientes propósitos: Primero, el generar a través de esta investigación una mayor motivación hacia el estudio en este --- campo en los jóvenes que se avocan a la carrera de Licenciado en Derecho, brindando un enfoque sobre los aspectos básicos en materia fiscal así como de los diferentes mecanismos de control utilizados por un gobierno para logarse recursos económicos a --- través de los tributos, atendiendo a las actividades producti--- vas realizadas por su población a manera individual; Segundo, - el brindar en forma asequible a cualquier persona interesada en leer este trabajo un conocimiento cierto sobre el fisco, la contribución, el impuesto, la obligación de tributar, la forma en que se nos hace sentir esta obligación etc; pues sucede que no queremos pagar impuestos porque no sabemos cual es el objetivo que persiguen, aunando a estas situaciones el desconocimiento - de gran cantidad de personas acerca de si deben o no pagar ciertos, impuestos, derechos o contribuciones especiales; Tercero, - el dar a conocer sobre una situación real y actual el manejo de las diferentes formas o medios de justificación de un gobierno como es el caso del Departamento del Distrito Federal para con su población en cuanto a la obligación a contribuir en él para realizar las tareas encomendadas y cuya finalidad es el beneficio de la colectividad.

De acuerdo a lo anterior, se desarrollaron cuatro capítulos en los cuales en forma breve se hace mención a lo que son los tributos y sus características; en que consiste y el porqué de la obligación de tributar a cargo de los particulares contribuyentes; la forma de como se nos impone - desprendiéndose de -- nuestra Constitución - por parte del Estado Federal y Estatal la obligación a contribuir a las cargas o gastos públicos. Para -- llegar por último al fundamento y justificación, Legal, Económica, Política y Social que nos proporciona el Gobierno Federal - para el Ejercicio Fiscal de 1987.

Cada uno de estos cuatro capítulos, sin tratar de soslayar aspectos importantes, contienen en forma general y sucinta una descripción del objetivo que se encierra en cada uno, y del --- cual ya hemos hecho mención en este bosquejo introductorio.

CAPITULO PRIMERO

EL DERECHO TRIBUTARIO

1.- CONCEPTO

Nos enfocamos directamente al estudio del Derecho Tributario porque en realidad es el que constituye el punto de partida de nuestro estudio. En el presente capítulo solo se pretende conocer lo relativo a los tributos como innegable contribución económica al gasto público, de ahí que analicemos su relación con el Derecho Público, Derecho Privado, y otras ramas no jurídicas, sus características y autonomía.

Para determinar el concepto de Derecho Tributario es menester hacer su distinción en cuanto a la confusión que crea su contenido con el Derecho Financiero y con el Fiscal, llegando inclusive a utilizarse como sinónimos por algunos tratadistas, dando lugar a una anarquía respecto a este concepto.

No hablamos sólo de una rama jurídica, sino de tres íntimamente vinculadas, en las cuales señalaremos el siguiente or--

den de comprensividad: Derecho Financiero, Derecho Fiscal, y Derecho Tributario.

El primero comprende el sentido más amplio, en el cual tomamos la opinión del maestro De la Garza quien nos da una definición clara y completa, en cuanto a lo que es el DERECHO FINANCIERO al señalar: "Es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos a saber:

- 1.- Establecimiento de tributos y obtención de recursos.
- 2.- Gestión o manejo de sus bienes patrimoniales
- 3.- Erogación de recursos para gastos públicos.

y relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado." (1)

Cuando hablamos de este derecho financiero, en forma inherente nos referimos a un todo orgánico de normas constitucionales, sustantivas, fiscales, procesales y penales, cuya aplicación está supeditada al momento y aspecto específico de que tratan las finanzas públicas. Grandes apartados de éste son conjuntos de normas propias de otras disciplinas que se estudian por separado en vista del carácter financiero que reviste.

(1) De la Garza, Sergio. Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, México -- 1986 pag. 17

Para nuestra Legislación Fiscal el concepto de Derecho Fiscal es más amplio que el Tributario y por lo tanto lo comprende. Cabe señalar que el Término Fiscal proviene de la voz "fisco", - tesoro del Emperador, al cual las provincias pagaban un impuesto denominado "tributum". A su vez la voz latina "fisco" se deriva de "fiscus", nombre aplicado a la cesta que servía de recipiente en la recolección de los higos, la cual utilizaban los - recaudadores para recolectar el "tributum". Por lo tanto, todo tipo de ingreso recibido en el fisco tenía el carácter de ingreso fiscal.

Lo fiscal se refiere a todo tipo de ingresos; es decir a - todo lo ingresado en el "fiscus" o erario como también se le conoce debido a que finalmente la hacienda del Estado se formó -- con dos tesoros, el del Emperador (fisco) y el del pueblo (erario).

En la doctrina se citan diversas definiciones del Derecho Fiscal, sin embargo consideramos que una de las más aceptadas -- es la del tratadista Rafael Bielsa quien nos dice que " El Derecho Fiscal es el conjunto de disposiciones legales y de principios de Derecho Público que regulan la actividad jurídica del fisco." (2)

En relación a esta definición, desprendemos que lo fiscal - se extiende a todo tipo de ingresos de Derecho Público percibi-

(2) Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal; Bielsa, Rafael, art. citado. Ed. Harla 1985, pag 5

dos por la Federación, entre los cuales se encuentran: Las Contribuciones, Productos, Aprovechamientos y las aportaciones de Seguridad Social, todos ellos regulados en la Ley de Ingresos de la Federación emitida anualmente por el Congreso de la Unión.

Para el fisco federal todo ingreso percibido provenga de la fuente que sea es un ingreso fiscal. Bajo este contexto hablaremos de un derecho tributario enmarcando sólo aquellos que constituyen auténticos Tributos: Impuestos, Derechos y Contribuciones especiales.

DERECHO TRIBUTARIO.- Por lo que toca a esta definición, el connotado tratadista Emilio Margán establece: " Es el conjunto de normas y principios jurídicos que se refieren a los tributos. La ciencia del derecho tributario tiene por objeto el conocimiento de esas normas y principios". (3)

En una definición más completa Sergio de la Garza señala: "Es el conjunto de normas jurídicas que se refieren al establecimiento de los tributos (Impuestos, Derechos o Tasas y Contribuciones especiales), a las relaciones jurídicas que se establecen entre la administración y los particulares con motivo de su nacimiento cumplimiento o incumplimiento, a los procedimientos oficiales o contenciosos que pueden surgir y a las sanciones establecidas por su violación". (4)

(3) Margán Manantou, Emilio. *Int. al Estudio del Derecho Tributario*, Ed. Universitaria Potosina, México 1985 pag. 16.

(4) De la Garza, Sergio, *op. cit.*, p. 26.

De lo anteriormente apuntado concluimos que el Verecho ---
Tributario concretamente regula las relaciones entre la Hacienda
Pública y los particulares considerados en su calidad de --
contribuyentes. Encaminando a su campo de estudio la regula -
ción de la actividad del Estado, tendiente a la obtención de -
recursos, fundada en su poder de imperio, a través de la cual -
impone a los particulares la obligación de contribuir a las --
cargas públicas.

2.- RELACIONES CON EL DERECHO PUBLICO, DERECHO PRIVADO Y OTRAS CIENCIAS Y TECNICAS NO JURIDICAS.

Si partimos de la idea de que el contenido de nuestras leyes y códigos se divide en diversos campos según su naturaleza, finalidad y situaciones planteadas; la división entre una y otra rama no es absoluta, sino en algunos casos guardan estrecha o relativa relación entre ellas; así el Derecho Tributario se relaciona con una gran variedad de disciplinas jurídicas, ciencias y técnicas no jurídicas, de esta manera tenemos:

A) DERECHO PUBLICO.- Tiene por fin armonizar y encauzar las funciones de los diversos órganos a través de los cuales el Poder Público desarrolla su actividad y regula sus relaciones con los particulares. Uno de los aspectos del Derecho Tributario es la relación existente entre el sujeto pasivo del impuesto o contribuyente y el sujeto activo que siempre es el Estado.

Derecho Constitucional.- En el se contemplan los principios fundamentales para la actividad propia de un Estado, así encontramos los fundamentos respetados por el Estado como garantías de los contribuyentes, además señala a los individuos los medios de defensa ante el poder judicial, contra actos violatorios de sus garantías, cometidos por los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Derecho Administrativo.- Dentro de la esfera del Derecho Administrativo se estudia la actividad de los órganos por medio --

de los cuales el Presidente de la República ejecuta las leyes ex pedidas por el Congreso y uno de esos órganos de la Administra-- ción Pública es el fisco.

Las normas que regulan la recaudación, el manejo y la eroga ción de los recursos económicos, necesarios para el cumplimiento de los fines de un Estado y sus órganos públicos no son de carác ter administrativo sino fiscales y financieros.

En cuanto a la relación entre el Derecho Fiscal con el -- Administrativo la encontramos en que éste debe ejecutar dentro - de la esfera administrativa el exacto cumplimiento de aquel. Por lo tanto, el Derecho Administrativo tiene estrecha relación con- el Derecho Fiscal.

Derecho Procesal.- Para la resolución de las cuestiones re- lativas a lo contencioso administrativo y al procedimiento de e- jecución es menester acudir a los principios y reglas de esta -- disciplina.

La materia Tributaria toma de esta rama del derecho los -- principios y las bases fundamentales para establecer los recur- sos administrativos, inclusive para el desahogo de las pruebas.

Derecho Internacional Público.- Nos proporciona los prin- cipios y las normas que tratan de impedir la doble tributación-

internacional. En base a la extraterritorialidad de las leyes-fiscales se pueden celebrar convenios internacionales en materia Tributaria, para impedir que un contribuyente escape a la Tributación en donde reside o donde celebre sus operaciones o bien para evitar se grave con más de un impuesto la misma operación.

Derecho Financiero.- El Estado para la consecución de sus fines en cuanto a finanzas Públicas se refiere, requiere de -- normas jurídicas reguladoras de su actuación y el ejercicio de su poder de imperio, con base en el cual establece las contribuciones que los particulares deberán aportar para los gastos-públicos.

El manejo de los recursos obtenidos por el Estado se realiza a través de los diferentes órganos que integran la administración pública, siempre sujetos a las disposiciones legales reguladoras de la legalidad de su actuación.

Derecho Penal.- Sus principios generales tiene aplicación en el campo de los hechos ilícitos que puedan cometerse en materia fiscal. Estos ilícitos pueden ser delitos o simples infracciones aplicadas a los transgresores.

B) DERECHO PRIVADO.- Regula las relaciones jurídicas entre particulares. El Derecho Tributario tiene relación con--

sus diversas ramas, especialmente con el Derecho Civil y el --
Mercantil, porque los actos o contratos que regulan son con --
frecuencia fuentes de un gravamen tributario.

Derecho Civil.- El Estado haciendo uso de su doble perso-
nalidad puede constituirse con su poder soberano o como un sim
ple particular contratando o celebrando actos de naturaleza ci
vil con los que perciba ingresos.

Derecho Mercantil.- Derivan de él los principios básicos
sobre actos de comercio, comerciantes, sociedad mercantil, tí-
tulos de crédito, etc., los que se han visto ampliados o enri-
quecidos o a veces restringidos en su contenido, por el Dere-
cho Fiscal, con el fin de evitar hasta donde sea posible la -
evasión legal de los créditos a favor del Erario.

C) SU RELACION CON OTRAS CIENCIAS Y TECNICAS NO JURIDICAS.

Contabilidad.- Para establecer un adecuado control de tri-
butos a pagar se imponen al contribuyente una serie de obliga-
ciones, esencialmente de tipo contable, que al incorporarse en
la ley o el reglamento, se utiliza el lenguaje o terminología
propia de la Contabilidad.

Economía Política.- El origen del Derecho Fiscal se en-
cuentra en la Economía como rama de las finanzas públicas. Des

de un punto de vista conceptual, moderno, el Derecho Fiscal es normativo, pero el contenido es económico. No obstante que la relación entre la materia tributaria y la Economía es estrecha el estudio económico del tributo es en poca medida.

Sociología. - En la implantación de un impuesto cualquiera, no se trata de conocer solamente quién es el sujeto pasivo y - quién el sujeto activo, cual es el momento en que nace la obligación y la forma de extinguirse la misma; sino que es necesario conocer el supuesto que da origen a esa obligación en sus antecedentes político-sociales que constituyen la motivación - que ha analizado el legislador.

Psicología. - Para la aplicación de un tributo llámese impuesto, derecho o contribución especial, es importante delimitar por el legislador el aspecto psicológico, en cuanto a la forma en que se va a implementar sobre la sociedad, buscando - en su caso el eficaz cumplimiento sin causar repercusiones negativas como la evasión, en cuanto a su disposición a contribuir.

Historia. - Nos proporciona el conocimiento de los antecedentes históricos en la aplicación de los impuestos que parten de la institución jurídica más importante que es el Estado Moderno, quién ha establecido el ejercicio fiscal a través de su poder de imperio, poder que se ha dejado sentir a través de un

proceso histórico que ha tenido diferentes caracteres, atendiendo a la época y sociedad en que se establece.

Estadística.- Es una técnica auxiliar al Derecho Tributario en cuanto al conocimiento promedio de resultados posibles sobre la aplicación de un impuesto y su cumplimiento por los contribuyentes.

3.- CARACTERISTICAS DE EL DERECHO TRIBUTARIO.

Los tributos constituyen la más importante clase de ingresos del Estado Moderno para conseguir los medios necesarios --- para el desarrollo de sus actividades. El Derecho que se ocupa de ellos constituye una de las ramas del Derecho financiero que ha tenido mayor desarrollo y ha recibido el nombre de Derecho - Tributario.

El Derecho Tributario es quizás la rama más compleja del -- Derecho, pues la solución de los problemas planteados no siempre está en sus disposiciones, sino que en ocasiones está en el Derecho Común.

Para determinar las características de el Derecho Tributario analizaremos las concernientes a su objeto de estudio: los tributos, que se clasifican en tres grandes grupos, conforme a tres grandes principios de distribución de las cargas públicas. Las tres categorías tradicionales de tributos son los impuestos derechos y contribuciones especiales.

Nuestra Constitución, en su Artículo 31 fracción IV cita - a las contribuciones en forma tal que engloba sus tres especies: Impuestos, Derechos y Contribuciones especiales. El Código Fiscal de la Federación de 1981 utiliza el vocablo "contribución" como equivalente al tributo.

El Código tributario del Uruguay (artículo 10) contiene -
la siguiente definición, que consideramos apropiada:

"Artículo 10.- (Concepto de Tributo).- tributo es la prestación pecuniaria que el Estado exige, en ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines."

Por lo antes expuesto, del Derecho Tributario y del tributo en particular deducimos los siguientes caracteres:

A) Carácter Público. A diferencia de los ingresos de Derecho Privado los cuales son obtenidos en virtud de negocios jurídicos privados como la compraventa, arrendamiento, transporte -- etc. Los tributos en cambio, son ingresos que el Estado percibe en vista de su soberanía, es decir de su potestad de imperio.

B) Constituyen una Prestación en Dinero.- Los tributos implican la realización de prestaciones al Estado por parte de los contribuyentes, y comunmente de carácter pecuniario por ser los que con mayor facilidad puede utilizar el Estado, dada la naturaleza monetaria de su economía.

C) Constituyen Obligación ex-lege.- El principio de legalidad, enunciado con las palabras "nullum tributum sine lege", - se encuentra consagrado en la fracción IV del artículo 31 consti

tucional. Se enuncia también en algunas leyes secundarias como el Código Fiscal de la Federación (artículo 2), la LHDF (artículo 5), que dispone que ningún gravamen podrá recaudarse si no está previsto por la ley de ingresos o por una ley posterior a ella. Así mismo señalaremos que como obligaciones jurídicas que son los tributos, una de sus características es la coactividad.

D) Parte de una relación personal, de Derecho Obligatoria. El tributo consiste en una relación establecida entre dos sujetos: El acreedor del tributo, que tiene derecho a exigir la prestación (El Estado) y el deudor tributo, quién tiene la obligación de realizar la prestación pecuniaria. Tal relación --- reúne el nombre de relación Tributaria.

E) Tiene por finalidad proporcionar recursos al Estado. - dentro de su actividad financiera, éste tiene que realizar gastos o egresos necesarios para realizar las funciones que le --- competen, para esto requiere de ingresos, la mayor parte de los cuales se le proporcionan por medio de los tributos.

F) Deben ser justos. - En el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, se menciona que las contribuciones (sean los tributos en general), deben ser proporcionales y equitativos. Los Tributos que no tengan las características de tales, -

es decir, que no son proporcionales y equitativos son inconstitucionales y el contribuyente puede combatirlos mediante el juicio de amparo.

G) Los tributos no deben destinarse a gastos determinados. En el Derecho Mexicano existe el siguiente principio; "solo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico" y se ubica expresamente en el artículo 1º del CFF de 1981.

El Congreso de la Unión en los términos del artículo 73 - fracción VII Constitucional, tiene facultades para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Por consiguiente encontramos la existencia de dos fuentes; una de tipo impositivo y otra que comprende las restantes fuentes de ingresos. Estos dos grupos se denominan, respectivamente contribuciones y otros ingresos.

Dentro del grupo de las contribuciones quedan comprendidos: Los impuestos, derechos o tasas y las contribuciones especiales; y comunes a estos tres tributos: Las contribuciones - causadas en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago, es decir los rezagos; multas por violaciones a ordenamientos tributarios y los recargos moratorios.

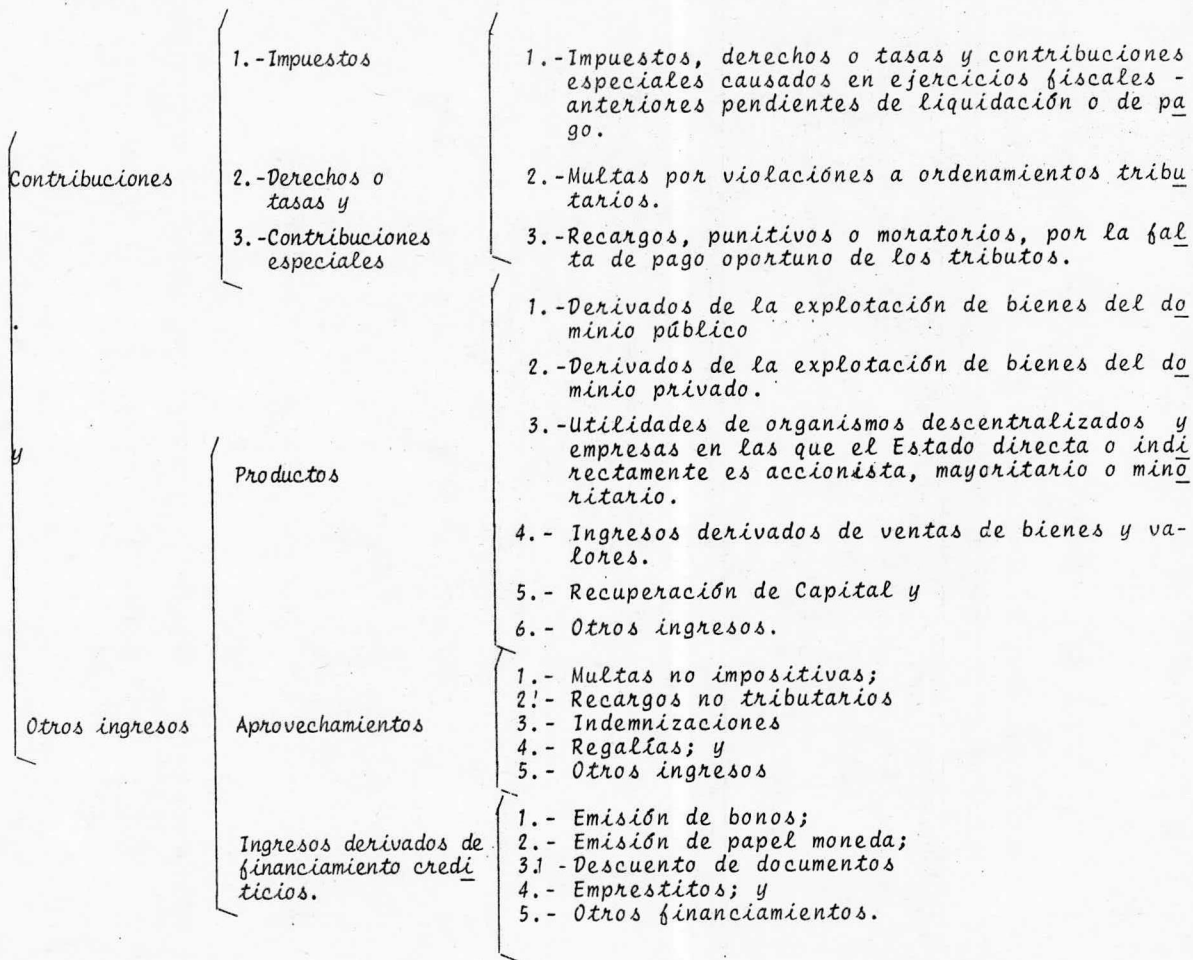
Dentro de los "otros ingresos", quedan comprendidos los --

productos; la explotación de bienes del dominio público y privado los aprovechamientos; indemnizaciones, recargos no tributarios, multas no impositivas; los ingresos derivados de financiamientos crediticios: emisión de bonos, papel moneda, empréstitos, etc.

Con el objeto de presentar un panorama general respecto a la clasificación de los ingresos de la Federación y la ubicación dentro de estos ingresos de las contribuciones o tributos que constituyen el objeto específico de nuestro estudio y que más adelante definiremos, presentamos a continuación la clasificación propuesta por Emilio Margáin. (5)

(5) Margáin, E. op. cit., p. 76

Clasificación que se propone de los ingresos del fisco Federal.



Avocándonos al estudio de las tres figuras tributarias ya mencionadas con antelación, citaremos su definición y características conforme a nuestra legislación.

De estas tres figuras jurídicas tributarias, el impuesto sigue siendo la principal fuente de ingresos para nuestro país y es el tributo más estudiado por la doctrina. Se señala que los servicios públicos generales indivisibles deben satisfacerse con el rendimiento de los impuestos. El impuesto se establece para satisfacer el gasto público en la medida en que las restantes fuentes de ingresos no rindan lo suficiente para cubrirlo.

Impuesto. Definición. - "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 referido al obligado y destinada a cubrir los gastos públicos." (6).

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 2° nos proporciona la siguiente definición: "Impuesto son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica de he

(6) De la Garza, S. op. cit., p. 355

cho prevista por la misma y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II y III de este artículo".

Las características que guarda el impuesto conforme a nuestra legislación son las siguientes:

- 1.- Debe establecerse a través de una ley. Art.73-VIII Constitucional.
- 2.- Su pago debe ser obligatorio. Art.31-IV Constitucional.
- 3.- El pago debe ser proporcional y equitativo a cargo de personas físicas o morales.
- 4.- El pago debe ser a favor de la administración activa.
- 5.- Debe destinarse a satisfacer gastos públicos.

Derechos, tasas o taxas. Definición.- Los derechos son contraprestaciones que se pagan cuando el Estado ejerce o monopolio sobre el servicio, así como cuando el servicio es provocado o impuesto a través de una ley, y se da la impresión de que los derechos se pueden exigir tanto por la administración activa como por la delegada del poder ejecutivo. A través de ellos el poder público recauda fuertes sumas que cubren las erogaciones por los servicios públicos particulares o divisibles sobre los que ejerce monopolio.

Los derechos pueden aplicarse no sólo en contraprestación

de servicios públicos monopolizados sino también tratándose - de bienes sobre los que el Estado ejerce monopolio.

Derechos. - Es una contraprestación en dinero obligatoria establecida por la Ley y exigida por la administración activa, en pago de servicios administrativos o por la explotación de bienes sobre los cuales el Estado ejerce monopolio. Está destinado a sostener el servicio o uso correspondiente y es fijado en cuantía necesaria para cubrir su costo.

Definición en nuestra legislación, artículo 2° Frac. III del CFF "...Las contribuciones establecidas en Ley por los -- servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho -- público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación.

Características de los derechos:

- 1.- El servicio debe prestarse a petición del usuario.
- 2.- Constituyen una contraprestación en dinero.
- 3.- El servicio deberá prestarlo la administración activa de la Federación,
- 4.- El cobro debe fundarse en una Ley.
- 5.- La prestación debe ser proporcional y equitativa.
- 6.- El pago del precio es obligatorio.

Analogías y diferencias entre impuestos y derechos:

Analogías: Ambas figuras tributarias son creadas por la Ley y se pagan obligatoriamente.

Diferencias:

Impuestos

Cubren servicios públicos generales o individuales

Pueden ser de cuota fija, proporcional, progresiva, etc.

Se aplican también para satisfacer otros servicios - que no son indivisibles.

Derechos

Cubren servicios públicos particulares o divisibles.

Son proporcionales a la extensión del servicio y excepcionalmente de cuota fija.

Únicamente para los particulares.

Contribución Especial.- Señala la doctrina que su rendimiento es destinado a los servicios públicos divisibles y se caracteriza por ser una figura jurídica tributaria de reciente creación.

Definición.- Señala el maestro De la Garza "Es la prestación en dinero legalmente obligatoria o cargo de aquellas personas que reciben un beneficio o ventaja especial con la realización de una obra pública (de mejora) o que provocan con su actividad un gasto público especial (contribución por gasto)." (7).

(7) De la Garza, S. op. cit., p. 349.

Clases de Contribuciones Especiales:

- a) Contribución por Mejoras.
- b) Contribución por gasto.
- c) Contribución de Seguridad Social.

a) Contribución por Mejoras.- Es la más conocida y utilizada; es una contribución proporcional, cuyo gravamen está en función de un beneficio que se deriva de la realización de una obra pública o de actividades estatales.

El tipo de beneficio por el uso que se exige el pago de esta Contribución por Mejoras, atiende a obras públicas de beneficio social como son: la construcción o ampliación de carreteras, caminos, calles, avenidas, parques, urbanización de vías públicas, etc.

En la legislación del Departamento del Distrito Federal encontramos esta contribución, la cual se maneja bajo el rubro de Derechos de Cooperación o de Impuesto para Obras de Planificación cuyo objeto son las mejoras que experimentan los propietarios de los predios colindantes con las obras de que se trate. Se maneja por el legislador del Departamento del Distrito Federal en su equivalente del Impuesto de Plusvalía, situación incorrecta en virtud de que la Contribución por Mejoras se paga por el beneficio económico experimentado por el propietario de un --

predio que colinda o está dentro del área geográfica en donde se lleva a cabo la obra; en cambio el Impuesto de Plusvalía es el pagado por el incremento económico de determinados bienes, como consecuencia de cambios económicos en el país.

b) *Contribución por Gasto.* - Es la prestación en dinero que deben pagar los contribuyentes, por el gasto público generado por el hecho de provocar la actividad del Estado.

La existencia en el Derecho Mexicano de esta Contribución por Gastos se circunscribe a la Ley Federal de Derechos de 1982 que incorporó varias disposiciones que contienen este tipo de contribuciones. Entre estas disposiciones se encuentran:

Ley General de Instituciones de Crédito

Ley de Instituciones de Seguros

Ley General de Instituciones de Fianzas

Las cuotas pagadas por las Instituciones de Crédito, de Seguros y de Fianzas, por los servicios de inspección y vigilancia, mediante esta Ley Federal de Derechos en sus artículos 29, 30 y 31 respectivamente reciben el tratamiento de derechos y quedan afectadas a la Comisión Nacional Bancaria.

Estas contribuciones tienen el carácter de Contribuciones por Gastos y no de derechos como se clasifican en el Derecho - Fiscal Federal. Los de servicios de inspección y de vigilancia no son solicitados por las instituciones ni se prestan en su beneficio, sino que son obligatorias en su recepción y costeamiento por mandato de ley, y su finalidad es proteger los intereses del público que deposita con confianza sus ahorros a estas instituciones, o requiere vigilancia en los espectáculos teatrales, deportivos y centros nocturnos o la verificación de peso y medidas, permiso para portación de armas, etc.

C) Contribución de Seguridad Social.- Por los servicios de Previsión Social: aportaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Estas contribuciones reciben el nombre de "parafiscales" o "paratributarias" en virtud de que constituyen una actividad financiera que no es del Estado, pero tampoco es privada. Son destinadas a satisfacer el presupuesto de un organismo público descentralizado o desconcentrado, que no es aprobado por la Cámara de Diputados, y se busca aprovechar el procedimiento económico-coactivo para que los organismos puedan realizar las obligaciones a su cargo en forma rápida y oportuna.

El C.F.F de 1985 en su artículo 2º-II señala: Aportacio--

nes 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 de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Características de las Contribuciones Especiales:

- 1.- Sólo en prestaciones de Servicios Públicos.
- 2.- El cargo debe fundarse en ley.
- 3.- El servicio debe prestarlo la administración activa o directa.
- 4.- La aportación económica debe ser inferior al valor
- 5.- El pago constituye una prestación obligatoria.
- 6.- La prestación debe ser proporcional al beneficio recibido.

Analogías y Diferencias entre las tres figuras jurídicas - tributarias:

Analogías

- a) Las tres deben establecerse en una ley formalmente le-gislativa.
- b) Las tres se establecen con el carácter de obligatorias.
- c) Las tres constituyen el principal objeto de estudio del Derecho Tributario, que son los tributos.

Diferencias

Impuesto

a) Satisface Servicios Públicos generales indivisibles y en su caso, servicios públicos generales divisibles y -- particulales.

b) Se paga - - sin recibirse el servicio o beneficio directo e inmediato.

c) Puede contener una tasa cuota o tarifa, progresiva o - regresiva.

Derecho

Se exige en la Prestación de Servicios Públicos Particulares.

Se paga a cambio de un servicio

Es proporcional al costo del servicio y excepciionalmente de cuota fija.

Contribución Especial

Se exige en la prestación de servicios pú-blicos generales divisibles.

Se paga por un beneficio obtenido.

Es proporcional y --- excepcionalmente de cuota fija.

4.- AUTONOMIA DEL DERECHO TRIBUTARIO.

Existe la tendencia por la mayoría de los tratadistas con temporáneos a considerar que la materia tributaria pertenece - al Derecho Financiero. Sin embargo, por los conceptos citados anteriormente y por la existencia de principios generales de - Derecho financiero y tributario a los que debe recurrirse para la interpretación e integración de las ramas correspondientes, consideramos que el Derecho Tributario es la parte del Derecho financiero que goza de autonomía.

El Derecho Tributario goza de 3 tipos de autonomía:

A) Autonomía científica o dogmática, concebida "...cuando las normas que la constituyen se aplican a un ámbito de realidad bien acotado y se fundamentan en un conjunto de principios propias ". (8)

B) Autonomía didáctica, en el sentido de que sus normas - constituyen un campo distinto de especulación y enseñanza, res pecto a otras ramas del Derecho.

C) Autonomía legislativa, en cuanto a que sus normas cons tituyen un cuerpo de leyes separado y orgánico.

(8) Sáinz de Bujanda, F., Hacienda, I pp 33-35.

En cuanto a la autonomía científica o dogmática encontramos que existe dentro del Derecho Tributario, principios propios como el de "nullum tributum sine lege", y el de la solidaridad sustantiva entre otros; así como institutos propios como la responsabilidad sustantiva y la responsabilidad objetiva.

Respecto a su posible pertenencia al Derecho Financiero dentro de la materia tributaria existe una serie de instituciones totalmente distintas entre sí como son los recursos, los gastos y como enlace entre ambos la materia presupuestal, que no puede pertenecer a la materia financiera.

La materia tributaria al igual que percibe tributos, contiene una serie de normas que muchas veces tratan de evitar que el Estado perciba un ingreso conocido como extrafiscal.

En cuanto a su autonomía didáctica dentro de la materia financiera se encuentran numerosas disposiciones y conceptos pertenecientes unas veces al Derecho Público y otras al Derecho Privado.

Dentro de la gama de ingresos percibidos por el Estado, unos están regulados por normas del Derecho Mercantil o bien Administrativo; como los bonos o letras de tesorería, los empréstitos voluntarios o forzosos, etc., y los denominados tributos en su carácter de poder soberano de imperio.

El Derecho Tributario es una rama del Derecho Financiero - con particularidades y principios que reafirman su autonomía entre los cuales citamos a los siguientes:

- La naturaleza específica de la obligación Tributaria
- Los caracteres de responsabilidad.
- El procedimiento económico-coactivo
- La figura jurídica de la exención
- La sanción en el Derecho Fiscal. Reparación civil y delictual.
- El hecho de que la Hacienda Pública nunca litiga sin garantía. "Solve et repete" paga y replica.

Con estas particularidades ya es posible hablar de un Derecho Tributario autónomo, de una rama más del Derecho. Manejándose ya inclusive por diversos autores, un Derecho Fiscal sustantivo, Derecho Fiscal Procesal, Derecho Fiscal Administrativo, Derecho Constitucional Fiscal, Derecho Fiscal Internacional.

Atendiendo a su autonomía legislativa el Tribunal Fiscal - de la Federación en Pleno, el 19 de Noviembre de 1940 resolvió: "El Derecho Fiscal como rama del Derecho Administrativo, y a la vez del Derecho Público, ha venido evolucionando en forma tal - que actualmente se puede considerar como una verdadera rama au-

tónoma del Derecho y con características especiales propias." - Actualmente esta materia ha trasplantado con su alcance, principios y conceptos de otras ramas del Derecho, además de haber establecido su propia terminología.

CAPITULO SEGUNDO

LA OBLIGACION TRIBUTARIA

1.- DEFINICION.- Para establecer una definición de la Obligación Tributaria, es importante deslindar su posible confusión respecto de la Relación Jurídica Tributaria, ya que ambos términos se manejan por varios autores como sinónimos o equivalentes asignando el mismo concepto a una y otra. Sin embargo es erróneo atribuirles el mismo significado, por cuanto que son dos conceptos distintos.

Para precisar los conceptos de Obligación y Relación Jurídica Tributaria es conveniente partir de la presencia de una norma, en la cual se expresa una situación de hecho prevista por ella, la cual en sí no obliga a nadie sino hasta que un sujeto realice ese supuesto normativo, generando un nexo de causalidad que va a producir consecuencias jurídicas para el sujeto. Por ejemplo, puede la norma prever la naturaleza de "contribuyente" en todo sujeto que sea propietario de bienes inmuebles, y mien-

tras una persona no adquiriera un bien inmueble, es decir, mientras realice el supuesto señalado por la norma, las consecuencias de su aplicación no le pueden ser imputadas.

Sin embargo, al realizar el presupuesto de referencia, de inmediato se generan los derechos y obligaciones previstos, con lo que se crea un vínculo jurídico entre los sujetos que la norma establece. Por lo tanto la Relación Jurídica Tributaria "... es un vínculo jurídico entre diversos sujetos, respecto del nacimiento, modificación, transmisión o extinción de derechos y obligaciones en materia Tributaria." (9)

Del concepto anterior desprendemos, que la relación jurídica a diferencia de la obligación tributaria, comprende tanto a los derechos como a las obligaciones, de donde se deriva que aquella es el todo y ésta es una de sus partes.

Esto es, puede existir una relación tributaria, sin que ello implique el nacimiento de la obligación tributaria. En términos generales se considera como una obligación a la necesidad jurídica que tiene una persona de cumplir con una prestación de diverso contenido o bien como la conducta debida en virtud de la sujeción de una persona a un mandato legal.

Si una persona se dedica a actividades que se encuentran gravadas por una ley fiscal, surgen de inmediato entre ella y el

(9) Delgadillo Gutiérrez, Luis; Principios de Derecho Tributario, p 86.

Estado, relaciones de carácter tributario; se deben una y otra una serie de obligaciones que serán cumplidas, aún cuando la primera nunca llegue a coincidir en la situación prevista por la ley para que nazca la obligación tributaria. Por ejemplo puede existir una empresa o un particular que clausura su negocio al cabo de cinco años de haber operado con pérdida en cada ejercicio fiscal, sin tener a su cargo la obligación de tributar por no coincidir con la situación prevista por la ley, en virtud de que jamás se obtuvo utilidad gravable. O bien en el caso de los contribuyentes que tienen exención relativa, existen relaciones tributarias, y sin embargo, mientras subsista la exención, no surgirá la obligación de tributar.

El sujeto activo tiene a su cargo una serie de obligaciones en favor del sujeto pasivo, las cuales vienen a hacer más complejas las relaciones tributarias entre ellos. La relación tributaria impone obligaciones a las dos partes; la obligación tributaria solamente está a cargo del sujeto pasivo, nunca del sujeto activo.

En virtud de lo anterior la RELACION JURIDICA TRIBUTARIA "...la constituyen el conjunto de obligaciones que se deben el sujeto pasivo y el sujeto activo y se extingue al cesar el primero en las actividades reguladas por la ley tributaria..." (10)

Por lo tanto concluiremos señalando la siguiente definición de la obligación tributaria:

(10) Margáin, E. op. cit. p 300

LA OBLIGACION TRIBUTARIA.- Es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie, cuyo cumplimiento o pago extingue la obligación.

2.- NACIMIENTO DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA.

La obligación tributaria, como obligación ex-lege, nace -- por disposición de la ley. Sin embargo para su nacimiento es -- importante distinguir dos aspectos por los cuales debe transi-- tar ese nacimiento: por un lado, como primer momento, el hecho -- imponible que viene a ser la situación jurídica o de hecho que -- el legislador seleccionó y estableció en la ley, formal y mate-- rialmente considerada, con sus elementos esenciales: objeto, -- base, tasa o tarifa; y por el otro lado, segundo aspecto, el he -- cho generador que viene a ser la realización del supuesto pre-- visto en la norma que dará lugar a la obligación tributaria en -- general, ya sea de dar, hacer, no hacer y tolerar.

Haciendo un parangón señalaremos que el hecho imponible es al Derecho Tributario lo que el tipo es al Derecho Penal, mien-- tras que el hecho generador del Derecho Fiscal corresponderá a la conducta o hecho del Derecho Penal. Así mismo la doctrina -- establece en forma uniforme que la obligación Tributaria nace -- cuando se realiza las situaciones jurídicas o de hecho previs-- tas en las leyes fiscales.

El momento del nacimiento de la obligación tributaria re-- presenta un punto de gran importancia, debido a que nos permite -- determinar cual disposición legal es aplicable a esa situación; a

partir de que momento será exigible; así como el momento en que se extinguirán las facultades de las autoridades fiscales para su cuantificación.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 6° expresa que " Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes vigentes durante el plazo en que ocurran. "

Sin embargo en materia fiscal, el momento del nacimiento de la obligación no coincide con el de su exigibilidad, ya que por su naturaleza especial, requiere el transcurso de un cierto plazo para que sea exigible. Por ejemplo, el establecimiento de una empresa, o la realización de una operación, pueden haber -- sido consideradas como objeto de gravamen por el legislador (hecho imponible); sin embargo, la realización del hecho generador da lugar al nacimiento de la obligación de registrarse, presentar declaración o pagar un impuesto, quedará sujeta a un cierto plazo para su cumplimiento, fijado por las leyes impositivas -- respectivas.

El momento de causación no es el mismo en todos los impuestos, ya que varía según la naturaleza de ellos. Por ejemplo, - en los impuestos de producción, el crédito fiscal nace en el momento en que se elaboran o fabrican los artículos que señala la ley; en los impuestos de consumo, en el instante en que se adquieren

o se consumen las mercancías gravadas; en los impuestos de enajenación de primera mano, en el momento en que se enajenan por primera vez en el territorio nacional los bienes gravados; en los impuestos aduaneros, en el momento en que salen o entran al país las mercancías objeto del gravamen etc.

Los créditos fiscales son exigibles una vez que ha transcurrido fecha de pago. Al respecto nuestra legislación Fiscal Federal en el Art. 6° cuarto párrafo expresa: "Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas." y el primer párrafo del Art. 145 señala: "Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la ley..."

Encontramos leyes impositivas con diversos momentos de causación y que no siempre coinciden en ellas las épocas de pago del gravamen, debido a que no todas las leyes impositivas son de la misma naturaleza, así como, no todos los hechos o actos que generan el crédito fiscal pueden tener el mismo control por parte del fisco.

Existen distintos instantes para hacer el pago de los tributos:

a) Antes de que nazca la obligación tributaria, el gravamen es exigible.

b) En el instante en que nace la obligación tributaria, el gravamen es exigible.

c) Después de que nace la obligación tributaria, el gravamen es exigible.

Tratándose del primer caso primero se paga el crédito fiscal y después se realizan los actos generadores del mismo. Por ejemplo, en la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, se establecía en su artículo 10 que los productos de la vegetación forestal el impuesto se pagaría al concederse la autorización para efectuar la explotación, realizándose primero el pago y después los actos gravados o de explotación. Otro ejemplo lo encontramos en la Ley de Impuestos al Petróleo y sus Derivados que establece en su artículo 10 un impuesto a la importación de productos derivados de petróleo en donde el distribuidor que los importa debe cubrir el gravamen al introducirlos al país.

En el segundo caso, coincide el pago y la causación, por lo cual el gravamen se paga en el momento en que se realizan los actos que originan el nacimiento del artículo fiscal. Por ejemplo, la anterior Ley General del Timbre establecía que el impuesto debía pagarse en el momento en que se celebraba una operación civil de compraventa, o bien los impuestos aduaneros en su mayoría.

En el tercer caso, primero se realizan los actos de causación que dan origen al nacimiento del crédito fiscal y después se paga éste. Por ejemplo, la Ley del Impuesto al Valor Agregado que grava los actos o actividades, debiéndose pagar el gravamen dentro de los veinte días siguientes al mes en que se realizaron, o bien los impuestos especiales a la producción y el impuesto sobre la renta.

3.- LOS SUJETOS DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA.

Los sujetos de la Relación Jurídico Tributaria son de dos clases: sujetos activos y sujetos pasivos.

Los sujetos activos.- De acuerdo con la organización política del Estado Mexicano, los sujetos activos son: la Federación, las Entidades locales (Estados y Distrito Federal) y los Municipios. son sujetos activos de la relación Tributaria por que tienen que exigir el pago de los tributos; pero este derecho no tiene en todos la misma amplitud, la Federación los Estados y el Distrito Federal pueden establecer los impuestos -- que consideren necesarios para cubrir sus presupuestos; en cambio, el Municipio no puede fijar por sí los impuestos municipales, sino que son fijadas por las legislaturas de los Estados, y el Municipio sólo tiene la facultad de recaudarlos.

Las obligaciones del sujeto activo son de dos clases: principal y secundarias.

La principal consiste en la percepción o cobro de la prestación tributaria. No es un derecho del Estado percibir los impuestos, porque no es potestativo para él hacerlo, es obligatorio. Si el fisco deja de cobrar un impuesto, está conce ---diendo de hecho una exención que está prohibida tanto por la -- Constitución como por la ley ordinaria, y que coloca al parti-

cular beneficiado en situación de privilegio con respecto a los demás.

Las obligaciones secundarias son las que tienen por objeto determinar el crédito fiscal para hacer posible su percepción o controlar el cumplimiento de la obligación tributaria para evitar posibles evaciones. Estas obligaciones pueden dividirse en dos grupos:

A) Obligaciones de hacer.- Determinar la existencia de un crédito fiscal, fijar las bases para su liquidación, practicar visitas de inspección, etc.

B) Obligaciones de no hacer.- No expedir nuevos talonarios de facturas, no otorgar nuevos permisos de elaboración a los -- causantes que los necesiten si no cumplen previamente con las -- disposiciones legales respectivas, abstención de ciertos trámites cuando no se compruebe el pago de un impuesto, etc.

Los Sujetos Pasivos.- El carácter del sujeto pasivo de una relación tributaria puede recaer en:

I.- Una persona física (Artículo 21, fracción I y II del Código Fiscal de 1938, 13 del Código Fiscal de 1966 y 1º del Código Fiscal de 1981).

II.- Una persona moral provada, por ejemplo una sociedad mercantil.

III.- Los establecimientos públicos y en general los organismos públicos con funciones descentralizadas del Estado pero con personalidad jurídica propia, por ejemplo Petróleos Mexicanos o Ferrocarriles de México.

IV.- La Federación, los Estados y los Municipios, en donde el Estado puede actuar como autoridad o particular, esto de conformidad con la tesis de la doble personalidad que la legislación y jurisprudencia mexicana aceptan. Tal y como se desprende del Artículo 27 Constitucional, en donde se establece que el Estado puede imponer limitación a la propiedad por causa de utilidad pública y mediante indemnización, solicitando al particular la venta de un bien de su propiedad, colocándose necesariamente con esto como particular para realizar la enajenación, siendo necesario estudiar cada caso en que interviene el Estado para precisar si obra como autoridad o como sujeto de derecho privado.

El Código Fiscal de la Federación de 1938 en su Artículo 30 menciona: " Estan exentos del pago de impuestos y derechos: La Federación, los Estados, los Municipios, los Territorios Federal y el Distrito Federal a menos que su actividad no corres-

ponda a sus funciones propias de Derecho Público"

V. - "Las agrupaciones que sin tener personalidad jurídica constituyan una unidad económica diversa de la de sus miembros;" artículo 8° de la ley del Impuesto sobre la Renta de 1980. Por ejemplo, la aparcería en donde varias personas sin constituir una persona moral, unen sus patrimonios o explotan en conjunto determinada fuente de riqueza y su actividad económica es distinta de la que cada uno individualmente realiza.

También puede darse el caso de que varias personas morales constituyan una unidad económica distinta; este caso se presenta cuando varias sociedades independientes en cuanto a su constitución, coordinan sus capitales en tal forma que en realidad constituyen todas ellas una unidad económica.

VI. - Las naciones extranjeras, cuando en ellas se grave al Estado Mexicano. El artículo 1° del Código Fiscal de 1981, dice: "Los Estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos Estados."

Los sujetos pasivos de la obligación Tributaria son los que tienen la obligación de pagar los impuestos. El Artículo 13 del Código Fiscal de 30 de Diciembre de 1966 señala: sujeto-

pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral mexicana o extranjera que de acuerdo con las leyes esta obligada -- al pago de una prestación determinada al fisco Federal.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia ha establecido: - "Causante es la persona física o moral que, de acuerdo con las leyes Tributarias, se ve obligada al pago de la prestación determinada a favor del fisco; esta obligación deriva de que se encuentra dentro de la hipótesis o situación señalada en la ley, es decir cuando se realiza el hecho generador del crédito." --- (Sem Jud. de la Fed. tomo CI, Pág 1285).

El sujeto Pasivo del impuesto puede tener dos clases de -- obligaciones; Principal y Secundaria.

La obligación Principal es sólo una y consiste en pagar el impuesto.

Las obligaciones secundarias pueden ser de tres clases: --

a) De hacer.- presentar avisos de iniciación de operaciones --- declaraciones, llevar libros de determinada clase o expedir determinados descuentos para control etc.

b) De no hacer.- no tener aparatos de destilación de bebidas -- alcohólicas sin haber dada aviso a las autoridades fiscales, no proporcionar datos falsos, no alterar o destruir los cordones,-

envolturas o sellos oficiales, no cruzar la línea divisoria internacional, sino por los puntos legalmente autorizados etc.

c) De tolerar.- Permitir la práctica de visitas de inspección de los libros, locales documentos, bodegas etc, de la propiedad del contribuyente.

También se presentan ocasiones en las que el sujeto pasivo no tiene la obligación principal pero si las secundarias, por ejemplo, de acuerdo con la ley del Impuesto Sobre la Renta, los contribuyentes pagarán el impuesto sobre la base de la utilidad percibida en un año; y si en ese año sufre pérdidas no estará obligado al pago del impuesto porque no ha recibido utilidad -- gravable, pero tendrá la obligación de presentar la declaración anual como cualquier otro contribuyente con esos ingresos.

También los terceros pueden estar sujetas a una obligación tributaria que desde luego no es de tipo principal, sino secundaria y que puede ser de las tres clases mencionadas con antelación.

Los terceros afectados por estas obligaciones pueden ser:

a) Los particulares.- Al presentar declaraciones, permitir visitas de inspección etc.

b) Los notarios, jueces y encargados de llevar la fe pá--

blica pueden estar obligados o hacer cotizaciones de escrituras a no autorizarlas mientras no este pagado el impuesto, permitir visitas de inspección etc.

- c) Los funcionarios y empleados públicos de la Federación de los Estados y los Municipios.- cancelar estampillas que se les exhiban o no dar curso a instancias etc.

La capacidad del sujeto pasivo.- En nuestro Derecho Tributario no encontramos normas especiales sobre capacidad por lo que debemos concluir que se remite para efecto a lo establecido en el Derecho Común.

La doctrina civilista distingue dos clases de capacidad: - de goce y de ejercicio. La de goce es la aptitud legal para adquirir derechos y contar con obligaciones. La de ejercicio es la aptitud legal para comparecer en juicio.

En el Derecho Tributario para que exista la calidad de sujeto pasivo y, por lo mismo, la obligación principal, hasta la capacidad de goce, porque la obligación Tributaria no se deriva de la voluntad de los individuos, sino del imperativo de la ley y por lo mismo carece de importancia que el sujeto tenga o no capacidad de ejercicio. Por lo tanto para el Derecho Tributario todo ser o ente es capaz de derechos y obligaciones fiscales, salvo cuando para el acto se requiere capacidad general o especial.

Los actos de los incapaces sí producen consecuencias o efectos fiscales con la única limitación de que el sujeto activo no puede agotar el procedimiento de ejecución sin que se designe al incapaz un tutor para que en su nombre oponga las defensas que considere pertinentes.

Existen varias causas que modifican la capacidad Tributaria del sujeto pasivo conocidas como atributos de la persona. Entre las más importantes señalamos:

Edad.- La edad tiene gran importancia en los impuestos personales, principalmente en los impuestos sobre herencias y legados de donaciones, o de migración.

La edad influye no sólo en lo que a incapacidad se refiere sino porque también en virtud de la edad se puede conceder ciertos desgravamientos, por ejemplo, en la ley, del Impuesto de Migración en relación con la fracción VIII del artículo 48 de la Ley de Población, establece que el inmigrante que entre al país para vivir bajo la dependencia económica del conyuge o de un pariente consanguíneo dentro del tercer grado, estará sujeto al impuesto de migración cuando sea mayor de quince años.

Estado Civil.- Es tomado en consideración principalmente en los gravámenes sobre los célibes y en aquellos que permiten al sujeto pasivo disminuir ingresos gravables en atención al estado -

civil que guardan los hijos.

Sexo.- Infiuye en la relación Tributaria en dos formas: para que una persona pueda tener la cabidad de sujeto pasivo de determinado impuesto o para obtener ciertos desgravamientos en los impuestos personales, sobre los célibes y los establecidos en época de guerra.

Nacionalidad.- La obligación de pagar impuestos es en principio, igual para nacionales y extranjeros, los primeros están obligados principalmente por su nacionalidad y los segundos, en virtud del domicilio, o porque se realizan en la República los actos gravados o en ella tienen sus capitales o las fuentes de la renta. Existen casos de desgravamientos, para extranjeros en caso de reciprocidad internacional.

Profesión, arte u oficio.- En los impuestos personales varía la capacidad de la persona, en virtud de la profesión, arte u oficio que desempeñe.

Domicilio.- Es uno de los atributos más importantes del sujeto pasivo de la obligación Tributaria, por las siguientes razones:

- 1.- Sirve para fundar el derecho de un país, para gravar la totalidad de la renta o del capital, cualquiera que sea -

la nacionalidad del sujeto.

- 2.- Sirve para determinar que entidad local y municipio tie
nen derecho a gravar.
- 3.- Sirve para det~~r~~minar ante que oficina el sujeto debe --
cumplir con las obligaciones Tributarias.
- 4.- Para fijar la oficina que puede intervenir par la deter
minación, percepción y cobro de los créditos fiscales.
- 5.- Para determinar el lugar donde deben hacerse al sujeto
las notificaciones, requerimientos de pago etc.

El artículo 10 del vigente Código Fiscal de la Federación -
al respecto señala: "Se considera domicilio fiscal.

I tratándose de personas físicas:

- a) Cuando realicen actividades empresariales, el local en -
que se encuentre el principal asiento de sus negocios.
- b) Cuando no realicen las actividades señaladas en el in--
ciso anterior y presten servicios personales independiente
tes, el local que utilicen como base fija para el desem-
peño de sus actividades.

c) en los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades.

II En el caso de las personas morales:

- a) Cuando sean residentes en el país, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio.
- b) Si se trata de establecimientos de personas morales residentes en el extranjero, dicho establecimiento; en el -- caso de varios establecimientos, el local en donde se encuentre la administración principal del negocio en el -- país, o en su defecto el que designen.

El concepto de domicilio varía en el Derecho Tributario según que el impuesto sea real o personal. En el primer caso, se atiende al lugar en que percibe la renta gravable, el lugar en -- que esté establecido el negocio, o al lugar en que está ubicado -- el bien objeto del gravamen. En el segundo caso se atiende al -- lugar en que reside el contribuyente, al lugar en que se encuen-- tra, o bien, al lugar que el legislador le fije.

Debemos distinguir el sujeto pasivo del impuesto, del pagador del impuesto, el primero es el que hemos definido anterior -- mente, el segundo es el que, en virtud de diversos fenómenos a -- que están inmersos los impuestos, paga en realidad el gravamen --

porque será su economía la que resulte afectada con el pago. Por ejemplo, el impuesto sobre producción de alcohol es a cargo del fabricante de este producto, él es el sujeto pasivo, porque es el obligado frente al Fisco, pero quién en realidad lo paga es el consumidor porque en el precio está incluido el importe del impuesto.

Esta distinción nos lleva a establecer las siguientes conclusiones:

- 1.- La relación Tributaria existe entre el sujeto activo y el sujeto pasivo del impuesto.
- 2.- No hay relación Tributaria entre el sujeto activo y el pagador del impuesto.
- 3.- Puede haber relación de carácter privado entre el sujeto del impuesto y el pagador del mismo.
- 4.- Puede suceder que la ley Tributaria regule las relaciones entre el sujeto del impuesto y el pagador, reconociendo expresamente el derecho del sujeto para trasladar el impuesto al pagador.

4.- EL OBJETO DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA.

Para establecer en que consiste el objeto de la obligación Tributaria, es menester distinguir lo que es el objeto y el objetivo que se persigue mediante la consecución. El objeto es - la parte directa y específica de la obligación, en tanto que el objetivo viene a ser la parte genérica e indirecta.

Toda Ley Tributaria, sea que establezca un impuesto, derecho o contribución especial, debe señalar en sus primeros preceptos, cual es el objeto, lo que grava. Generalmente en el tí tulo de la ley se expresa ese objeto, lo que la misma grava: Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto a la Producción del Petróleo, Ley del Impuesto sobre Explotación Forestal entre otras.

La ley impositiva al decirnos su objeto, nos indica que no grava la cosa, el bien o el establecimiento en sí mismos, sino un acto o hecho realizado con ellos, por lo que al gravar, la actividad, la producción, el consumo, la enajenación, explotación etc; esta señalando como objeto de la obligación Tributaria un acto o un hecho que al ser realizado hace coincidir al constituyente en la situación o circunstancia indicada por la ley y como consecuencia dará origen al Crédito Tributario.

La Ley Tributaria no siempre grava en forma íntegra lo se-

ñalado como objeto , sino que también admite una serie de disminuciones o deducciones, quedando afecta al pago del Tributo una base distinta al objeto del mismo. Esa base del Tributo es una parte o porción de lo gravado por la ley y determinada por distintos procedimientos.

La ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, señala como objeto del tributo la adquisición de inmuebles y como base del mismo el valor del bien después de reducirlo en diez veces el salario mínimo general, elevado al año, de la zona económica a que corresponda el Distrito Federal.

En ocasiones coinciden el objeto y la base del tributo: el Impuesto Sobre la Renta al gravar el ingreso bruto, sin deducciones que deriven de la celebración de sorteos, rifas, loterías, juegos con apuestas, etc; señala como base del gravamenlo que el mismo impuesto indica como objeto, es decir, el ingreso bruto.

Por otro lado, el objetivo sustancial de la obligación tributaria es la prestación en recursos para cubrir el gasto pú---blico, manifestado directamente en las obligaciones de dar, y de manera indirecta en las de hacer y no hacer, ya que, aunque en estas obligaciones el contenido de la conducta debida no es la entrega de recursos, su existencia es para ese efecto. Sin embargo es importante mencionar que el fenómeno de la tributación

puede perseguir un objetivo diferente al estrictamente recaudatorio, toda vez que se establecen contribuciones con propósitos diversos, ya sea para arreglar la economía, como el caso de los aranceles al comercio exterior y otras de carácter interno, o para producir efectos sociales respecto de ciertas tendencias, como el consumo de bebidas alcohólicas o de productos nocivos para la salud.

Finalizaremos diciendo que en forma inmediata se pretende mediante la Obligación Tributaria, el gravar el objeto de la misma y en forma mediata, la recaudación de ingresos o la realización de un fin especial de naturaleza económica, política o social.

5.- LA OBLIGACION TRIBUTARIA. Analogías y Diferencias.

Después de conocer la definición, los elementos y las características que posee la Obligación Tributaria, debemos precisar las analogías y diferencias que existen entre dicha obligación y la del Derecho privado.

Analogías.- La Obligación Tributaria y la obligación del -- Derecho privado tienen como analogía, que tanto en una como en otra encontramos dos sujetos: acreedores y deudor, y un objeto.

Diferencias.- Entre uno y otro tipo de obligaciones encontramos que las principales diferencias son las siguientes:

- a) La Obligación Tributaria es de Derecho Público; en cambio la obligación del Derecho Privado, solo en ciertos-casos se ve supeditada para su cumplimiento a normas de Derecho Público.
- b) La Obligación Tributaria tiene su fuente sólo en la ley; la obligación del Derecho Privado puede derivar de la -- ley de un contrato, de un crédito, de la gestión de negocios, enriquecimiento ilícito, riesgo profesional o del - acto jurídico unilateral.
- c) En la obligación, el acreedor o sujeto activo es siempre-

el Estado; en la obligación del Derecho Privado el acree-
dor puede ser un particular o bien una entidad.

- D) En la Obligación Tributaria la calidad de deudor o su-
jeto pasivo puede adquirirla una entidad desconocida ---
para la obligación del Derecho Privado.
- E) En la Obligación Tributaria, el objeto es único y con-
siste siempre en dar; en la obligación del Derecho Pri-
vado el objeto puede ser de dar, de hacer y de no hacer.
- F) La Obligación Tributaria, siendo de dar, sólo se satis-
face en efectivo y excepcionalmente en especie; en la --
obligación de dar del Derecho Privado, la prestación ---
puede satisfacerse en dinero especie o en servicios.
- G) La Obligación Tributaria tiene como finalidad recabar --
las cantidades necesarias para sufragar los gastos públi-
cos; la obligación del Derecho privado no.
- H) La Obligación Tributaria sólo surge con la realización -
de hechos o actos jurídicos imputables al sujeto pasivo-
directo; la obligación del Derecho Privado puede surgir
por la realización de hechos o actos jurídicos imputables
a las dos partes, acreedor y deudor, como en el contrato;
o bien sólo al deudor, como en el acto jurídico unilate-

ral o bien, de la ley como la tutela legítima o la patria potestad.

1) La Obligación Tributaria hace responsable al tercero que interviene en la creación de hechos imposables, sea como representante o mandatario del sujeto pasivo directo; en la obligación del Derecho Privado, dicho tercero no adquiere para sí responsabilidad alguna en el caso de que su representado no cumpla la obligación.

CAPITULO TERCERO

LA POTESTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO

1.- LA POTESTAD O SOBERANIA TRIBUTARIA.

Recibe el nombre de Poder o Soberanía Tributaria, la facultad que tiene el Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza --- para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas.

El poder tributario es también llamado Poder Fiscal, Potestad Tributaria o Poder de Imposición en virtud de la facultad -- propia del Estado para establecer los tributos necesarios para -- realizar sus funciones.

Según Giuliani Fonrouge significa "La facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a -- personas que se hallan en su jurisdicción." (11)

En todos los Estados y en todas las épocas de la historia de la humanidad, el Estado ha ejercido su Poder Tributario, es decir,

(11) Giuliani Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero. De palma; Buenos Aires, - 1970. p. 153

ha exigido a los particulares que le trasladen una parte de su riqueza. Tales aportaciones han recibido el nombre de Tributos, de contribuciones o de impuestos, palabras que denotan en si mismas una situación de superioridad o de soberanía del Estado, muchas veces ejercida, en épocas anteriores, en forma despótica y arbitraria. En cambio en la época moderna ya encontramos un manejo más democrático en la palabra contribución, en donde el Estado procura, guiado por criterios de justicia, hacer que los particulares hagan sus aportaciones de acuerdo con su capacidad, dando el sentido de que los particulares verdaderamente "Contribuyen" para que el Estado pueda realizar sus atribuciones.

El poder Tributario puede ser originario o delegado. Es originario cuando nace originariamente de la Constitución, y por tanto no se recibe de ninguna otra entidad. tal es el caso de la Federación y de los Estados en la República Mexicana: ambos tipos de entidades tienen poder Tributario originario.

El poder Tributario es delegado, cuando la entidad política lo posee porque le ha sido transmitido, a su vez, por otra entidad que tiene poder originario. En la República Mexicana ----- este supuesto sucede en algunos casos aislados en que la Federación, titular de poder Tributario exclusivo, lo ha transmitido en parte a las entidades Federativas, autorizándolas para establecer determinados tributos respecto a los cuales carecen de poder Tributario originario por estarlo reservando a la Federación.

A su vez, debe distinguirse la competencia Tributaria, que -
consiste en poder recaudar el Tributo cuando se ha producido un -
hecho generador. El titular de la competencia Tributaria, es el
acreedor de la prestación Tributaria. Puede suceder, y es el ---
caso más general, que coincidan los titulares del poder Tributa-
rio y de la competencia tributaria en una misma entidad.

2.- MANIFESTACION DEL PODER TRIBUTARIO.

El Poder Tributario no es ejercido por el Estado en el mo---
mento en que procede a hacer efectivas las contribuciones que los
particulares deben pagarle, como consecuencia de la realización -
de aquellos hechos que han sido señalados por el Estado como gene-
radores de los créditos fiscales. En ese momento, el Estado ac-
túa en una forma análoga a lo que observa cualquier acreedor par-
ticular, y el ejercicio de su actividad de recaudación se encuen-
tra sometido a las leyes aplicables de manera tal que cualquier -
separación de su conducta respecto a aquéllas que ha sido estable-
cida por la ley producirá como consecuencia que el particular ---
pueda atacar o impugnar la actuación del Estado.

Por el contrario, el momento en que se presenta el ejercicio
del poder Tributario es aquél en que el Estado, actuando soberana-
mente, y de manera general, determina cuales son esos hechos o si-
tuaciones que, al producirse en la realidad harán que los parti-
culares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de las

contribuciones.

En los Estados modernos que rigen su vida por sus constituciones, y conforme al sistema de la división de poderes, el Poder Tributario es atribuido exclusivamente al Poder Legislativo, el cual lo ejerce en el momento de expedir las leyes que determinan qué hechos o situaciones son los que al producirse en la realidad generan para los particulares la obligación del pago de contribuciones. En el caso concreto de nuestro país, el fiscal se ejerce por el Poder Legislativo, cuando expide las leyes reglamentarias de cada contribución y cuando cada año señala en virtud de la ley de Ingresos, cuales de esas contribuciones van a estar en vigor en cada año fiscal.

En cambio, corresponde al Poder Ejecutivo, en su carácter de Administración Fiscal, el determinar o el comprobar cuando se han producido en la realidad esos hechos o situaciones que generan la obligación de pagar esas contribuciones, señalar o determinar la cuantía de los pagos o bien verificar si las prestaciones que han realizado se encuentran ajustadas a la Ley.

3.- ESTADO ACTUAL DEL PODER TRIBUTARIO FEDERAL.

En los Estados Federales la distribución de poderes funciona atendiendo a los gobiernos integrantes, los cuales, dentro de sus respectivas esferas, se manejan coordinados e independientes.

Los Gobiernos Central y Estatal, son independientes uno del otro, dentro de su esfera, y no están subordinados al otro, aunque actúen coordinados e independientes.

En un Estado Federal coexisten poderes Tributarios del Gobierno Central (o Federal) y de los gobiernos de las entidades (estados ó provincias). A su vez esos poderes pueden ser --- igualmente supremos, sin limitaciones o con limitaciones para los Estados (como en el caso de México) ó bien los poderes locales pueden estar subordinados al poder central.

En México, el Gobierno Federal tiene facultades ilimitadas y concurrentes (Art. 73, VII) y facultades exclusivas en ciertas materias imponibles (Art. 73, XXIX); los Estados tienen facultades concurrentes (Art. 40) y limitaciones positivas sobre ciertas materias (Art. 117, II, IV, V, y VII y 118).

Para tratar sobre el Estado actual que guarda el poder -- Tributario en la República Mexicana, es importante partir de --

una breve perspectiva histórica sobre el problema de la distribución de los poderes tributarios y los métodos y sistemas que se han aplicado para solucionar este problema, a través de la-- Constitución Federal de 1824, la Constitución Federal de 1857 y la vigente Constitución Federal de 1917; así como la Convención Nacional Fiscal de 1925, la segunda Convención Nacional Fiscal de 1932, el proyecto de Lázaro Cárdenas de 1936 para reformar-- la Constitución, la tercera Convención Nacional Fiscal de 1947- y la Reforma Constitucional de 1943.

El Congreso Federal en 1824, aprobó una Ley sobre clasificación de rentas generales y particulares, la cual intenta hacer una distribución de Poderes Tributarios.

Constitución Federal del 5 de Febrero de 1857. En el proyecto se disponía que era obligación de los Mexicanos Contribuir a los gastos públicos de la Federación del Estado y del Municipio en que residieran en la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes (Art. 36), el Congreso Federal tenía poderes para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación-- que cada año debía proponerle el Ejecutivo, así como para establecer todas las contribuciones necesarias para las rentas -- Federales (Art. 65, Fracción V) para establecer derechos sobre el comercio exterior y para expedir bases generales a fin de impedir que los Estados pudieran establecer restricciones al comercio entre los Estados (Art. 65 VII); se prohibía a los--

Estados establecer, sin el consentimiento del Congreso Federal cualquier derecho de Tonelaje u otros derechos sobre puestos, - o impuestos y derechos sobre importaciones y exportaciones --- (Art. 112). Todos estos artículos fueron aprobados por el Congreso Constituyente.

La Constitución de 1857, siguió el camino de la anterior- Constitución de 1824 y restableció la concurrencia de Poderes Tributarios entre la Federación y los Estados sobre la mayor - parte de las fuentes posibles de rentas.

La Constitución Federal de 1917 en relación a los Poderes Tributarios de la Federación y de los Estados, contenía el --- mismo sistema de concurrencia de Poderes Tributarios, con sólo unas cuantas materias reservadas a favor del Gobierno Federal.

- CONVENCION NACIONAL FISCAL DE 1925 -

Convocada por el Presidente Plutarco Elias Calles con el objeto de hacer una mejor distribución de los poderes tributa- rios de la Federación y de mejorar los sistemas fiscales de -- los Estados.

A la Convención asistieron los representantes del Go ---- bierno Federal y los Estados adoptando varias conclusiones de - las cuales destacamos la que trató sobre la distribución de --

los poderes tributarios que expresa:

a) Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los Estados;

b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;

c) El poder Tributario Federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los Estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada Estado pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los Estados;

d) Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivas de los Estados, pero el Gobierno Federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes;

e) Debe tratarse en forma separada a los impuestos especiales y futuras Convenciones deben resolver si deben ser establecidos por la Federación o por los Estados y ambas clases de entidades deben participar en sus productos;

f) Debe agregarse una nueva cédula a la ley del Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmue-

bles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los --
Estados.

SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL

DE 1932.

El Presidente Pascual Ortiz Rubio convocó a esta 2a Convención a fin de adoptar una serie de resoluciones que concuerrieran, para permitir a través de la unificación fiscal que se constituya y consolide la unidad económica de México. La anárquica pluralidad de cuotas y de doctrinas imperantes en materia fiscal.

En relación con la distribución de poderes tributarios entre la federación y los Estados se establecieron las siguientes conclusiones:

a) La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos. Consecuentemente, el Gobierno Federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre toda propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la Federación o de los municipios, destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Debe gravarse tanto la propiedad urbana como la rural y tanto la edificada como la no --

edificada;

b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones;

c) Asimismo, los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen de su competencia;

d) Por otra parte, el Gobierno Federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (Importaciones y Exportaciones) sobre la renta (tanto de las sociedades como las personas físicas) y sobre la industria, cuando para ello requieran formas especiales de tributación (impuestos especiales), pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos los Estados como los Municipios;

e) El Gobierno Federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la Nación y sobre los servicios públicos de concesión Federal;

f) En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el poder tributario debe ser exclusivo en los Estados, pero la

Federación debe participar en el producto de dichos impuestos.

PROYECTO DE LAZARO CARDENAS DE 1936 PARA REFORMAR
LA CONSTITUCION .

Cárdenas se manifestó en contra de la concurrencia existente entre la Federación y los Estados para imponer contribuciones señalando la existencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición, de verdaderas guerras económicas de Estado a Estado dada la variación de la legislación hacendaria. señalado que es conveniente modificar las bases de libre imposición, sin desvirtuar la soberanía local para la organización financiera. Además expresó: "... para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales.

PROPOSICION DEL PROYECTO DE LOS TRIBUTOS EXCLUSIVOS
DEL GOBIERNO FEDERAL.

- a) Impuestos y derechos de importación y exportación;
- b) Impuestos sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas. En los ingresos recaudados participarían los

los Estados el Distrito Federal, los territorios y las municipalidades;

c) Impuestos sobre los recursos naturales propiedad de la Nación, tales como los de minería, producción de sal y de petróleo, uso de aguas nacionales, pesca etc. Los Estados y los municipios participarían en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueren realizadas en su territorio;

d) Impuestos sobre las instituciones de crédito y las compañías de seguros;

e) Impuestos especiales sobre la energía eléctrica-producción y consumo-, gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles y transporte por vías generales de comunicación hilados y tejidos de azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación, cerveza, juegos, loterías y rifas, explotación forestal. En las rentas de estos impuestos participarían los Estados y los municipios, sobre la base tanto de su producción como de su consumo;

f) Impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación.

PROPOSICION DEL PROYECTO DE LOS TRIBUTOS QUE SE
RESERVAN PARA LOS ESTADOS.

a) El impuesto predial, pero en los ingresos derivados de él participarán los municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios;

b) Un impuesto general sobre la industria y el comercio, que sustituiría a los antiguos impuestos de patente. (El Presidente consideraba este impuesto como de gran futuro y que -- debería pertenecer a los Estados por razón de su mejor administración y anunciaba que se presentaría un proyecto de ley uniforme, para asegurar su uniformidad en los diversos Estados.)

TERCERA CONVENCION NACIONAL
FISCAL DE 1947.

El Presidente Miguel Alemán en Octubre de 1947 convocó a la celebración de la tercera Convención Nacional Fiscal para la cual se retomaron las medidas establecidas en las dos anteriores y sobre todo las reformas a la Constitución de 1943.

La Convención concluyó que era necesario formular un plan nacional de árbitros que representara una carga justa y equitativa sobre todos los causantes y que permitiera cuidar la satisfacción de las necesidades públicas a nivel Federal, Estatal

y Municipal.

Las tesorerías de las tres entidades deberían ser proveídas con ingresos privativos y con ingresos de participación.

Como fuentes privativas de ingresos del Gobierno Federal se reconocieron el impuesto sobre la renta, aun cuando los Estados participarían en su producto, particularmente en las cédulas relativas a servicios personales y a inversiones de capital; impuestos sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación.

Como ingresos privativos de los Estados y Municipios en los cuales la Federación no tendría participación se señalaron los siguientes: impuesto predial, urbano y rústico; productos agrícolas; enajenación de bienes inmuebles; ganadería; venta de mercancías al menudeo, expendios de bebidas alcohólicas, impuestos sobre servicios públicos locales, así como otras fuentes de ingresos de derecho privado.

Como fuentes de tributación concurrentes, sobre bases uniformes, para los Gobiernos Federales, estatales y municipales se señalaron: un impuesto general sobre las ventas de la industria y el comercio e impuestos sobre las hilados y tejidos, producción y venta de azúcar, producción y ventas de alcohol -

y de bebidas alcohólicas, cerveza, producción y venta de aguas - envasadas y explotación de recursos naturales.

El Gobierno Federal participaría en el producto de este im puesto general, que también sustituiría al impuesto del timbre - (federal) sobre las operaciones comerciales e industriales.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1943.

El Presidente Lázaro Cardenas envió un nuevo proyecto al - Congreso proponiendo reformas a los artículos 73 fracción IX, X, y XXIX y 117 fracción VII y IX las cuales fueron aprobadas en - trando en vigor el 1° de Enero de 1943.

Mediante estas reformas se autorizó al Congreso de la Unión para expedir leyes con objeto de impedir restricciones en el Co mercio de Estado a Estado (Art. 73 IX); para legislar en toda - la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinemato - grafía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, banca central y trabajo (Art. - 73 X); y para establecer contribuciones sobre: 1° comercio ex - terior 2° aprovechamiento y explotación de recursos naturales - propiedad de la Nación; 3° instituciones de crédito y socieda - des de seguros 4° servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y 5° especiales sobre ---

a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y Fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación f) Explotación Forestal.

Los Estados tendrían derecho a participar en el rendimiento de dichos impuestos especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determinara y las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica (Art. 73 fracción XXIX). Se prohibió a los Estados emitir títulos de la deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con Gobierno de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan dejado de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso (Art. 117, fracción VII); y gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (Art. 117 fracción IX).

Como consecuencia y en ejecución de los acuerdos de la tercera Convención Nacional Fiscal, en 1949 se aprobó una nueva reforma a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, por virtud de la cual se agregó una nueva fuente de tributación exclusiva para el Gobierno Federal: la producción y el --

consumo de cerveza. En el producto de este impuesto los Estados y Municipios recibirían una participación del 40%.

También se aprobó, en 1947, una Ley del Impuesto sobre -- Ingresos mercantiles, que sustituyó al antiguo Impuesto del -- timbre sobre las ventas.

Después del anterior bosquejo histórico y una vez delimitado el problema de la distribución de los poderes Tributarios en la República Mexicana, trataremos sobre el estado actual del poder Tributario Federal, partiendo de 1944 en que la Suprema - Corte de Justicia define jurisprudencia y establece lo siguiente:

"La Constitución General no opta por una delimitación de - la competencia federal y estatal para establecer impuestos, -- sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos (Art. 73 fracción VII y 124);

b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados - mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX) y

c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, VII y 118)". (12) tal Jurisprudencia ha sido reafirmada en varias ocasiones.

Por lo tanto, podemos afirmar que el Poder Tributario Federal no tiene ningunas limitaciones constitucionales en cuanto a materias sobre las cuales puede ejercerlo.

Asimismo, la SCJN ha sostenido que existen facultades o poderes tributarios concurrentes de la federación y de los Estados en los siguientes casos:

La SCJN ha resuelto que " dentro del marco de nuestro sistema jurídico constitucional ha de entenderse que las autoridades legislativas de los Estados legislan dentro del ámbito de su jurisdicción para todos aquellos sujetos y objetos que quedan comprendidos en ésta, sin que para la aplicación de sus preceptos a personas y cosas que están sometidas a un régimen especial federal se haga necesaria la exención expresa correspondiente en un precepto concreto de cada ley local, ya que resultaría no solo prolija sino incluso pedregosa la enumeración por el legislador de todas y cada una de las personas y actividades jurídicas que gozan de dicho régimen específico; enumeración; ésta que eventualmente podría resultar incompleta y dar con ello base a las autoridades ejecutoras de la ley local respectiva para hacer una aplicación indebida de ésta a sujetos y objetos no incluidos en la lista de exenciones por omisión involuntaria del legislador" (13)

(12) Tesis Jurisprudencial núm. 11, Apéndice al SJF, año 1965, - parte 1a. pleno. P. 42

(13) Informe a la SCJN, 1970 1a. Parte. pp 265-266. Amparo en Rev. 3482/69 Unión de Crédito Agrícola de Hermosillo, S.A. de C.V.

En colofón señalaremos, que el hecho de que la Constitución haya otorgado facultades exclusivas de poder tributario sobre ciertas materias en favor del Gobierno Federal, ello no significa que se hayan limitado las demás facultades concurrentes que le correspondan en virtud de la fracción VII del art. 73 Constitucional.

El artículo 73, fracción XXIX, reformada en 1943 y en 1949, confirió a favor del Congreso de la Unión, poderes exclusivos de tributación en algunas materias, como son:

1° La materia de comercio exterior, es decir, de importaciones y de exportaciones. Esto ha sido una fuente exclusiva de ingresos desde la Constitución de 1824.

2° Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendiéndose los párrafos 4° y 5° del artículo 27 (minería y petróleo, en términos generales). Una razón es que estos recursos son propiedad de la nación y no de los Estados; otra es que sólo el Gobierno Federal representante de la Nación puede proteger adecuadamente el interés general, a través de leyes que obligan a una mesurada y prudente explotación de tales recursos.

3° El representado por las instituciones de crédito y las compañías de seguros. Los bancos, en sus diversas especialida--

des, son gravados por el impuesto sobre las adquisiciones de -- bienes inmuebles. También contribuyen para el sostenimiento -- del presupuesto de la Comisión Nacional Bancaria. Las compa--- ñas de seguros son gravadas por el impuesto a las rentas y con el impuesto sobre las primas que cobran y por el impuesto que grava las adquisiciones de bienes inmuebles que no sean de su - objeto. La Legislación Federal ha delegado poder tributario a - los Estados y Municipios en áreas restringidas. La razón para - conferir este poder tributario exclusivo es que existiendo una - Legislación Federal para la banca y el seguro, todas las empre- sas dedicadas a ellos deben ser gravadas de modo uniforme inde- pendentemente del lugar en que puedan operar.

4° Solo el Gobierno Federal tiene facultades para gravar-- los servicios públicos concesionados o directamente administra- dos por el Gobierno Federal. Generalmente se trata de concesio nes para el uso de vías generales de comunicación, radio y tele visión.

La Ley de Vías de Comunicación (Art. 7°) consecuentemente, dispone que "Las vías de comunicación, los servicios públicos - que en ellas se establezcan, los capitales y los empleados en - ellos como las acciones, bonos y obligaciones emitidos por las - empresas, no podrán ser objeto de contribuciones de los Estados, Departamento del Distrito Federal, Territorios Federales o Muni- cipios.

5° Existe también un grupo de impuestos especiales que son--
establecidos exclusivamente por el Poder Tributario Federal.

- a) Energía eléctrica (producción y consumo)
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y productos derivados del petróleo
- d) Cerillos y Fósforos
- e) Maguey y productos de su fermentación
- f) Explotación forestal.
- g) Producto y consumo de cerveza.

Las razones que inspiraron el otorgamiento de este poder --
tributario exclusivo al Gobierno Federal se deben a que la pro-
ducción industrial localizada en varios Estados, requiere ser--
gravada por una legislación homogénea, expedida por el Congreso
de la Unión; impedir que la industria quede más gravada en unos
Estados que en otros, dando origen a una emigración artificial-
contraria a lo que aconsejaría una prudente política industrial,
así como la necesidad de eliminar la competencia local en sus
impuestos.

6° Núcleos de población ejidal o comunal.

También tiene poder fiscal exclusivo la Federación sobre-- aquellas materias o fuentes de tributación que la Constitución-- Federal, en las fracción II y VII del (Art. 117, prohíbe a los-- Estados, que pueden resumirse en el uso de las emisiones de mo-- neda como recurso financiero, los tributos para cuyo pago se -- utilizan timbres o estampillas y los tributos o procedimientos-- alcabalatotios.

La fracción X del artículo 73 Constitucional no atribuye-- a la Federación un poder fiscal sobre dichas materias, aún --- cuando la normación o reglamentación de las mismas, en su as -- pecto sustantivo, sí es exclusiva del Congreso de la Unión.

La fracción X del artículo 73 concede facultades al Con--- greso de la Unión:

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con --- apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléc --- trica, para establecer el Banco Unico de emisión en los térmi-- nos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo y reglamentarias del artículo 123 de la propia Cons titución."

La SCJN resolvió en 1969 que "La atribución concedida-

al Congreso de la Unión por el artículo 73, fracción X, de la--
Constitución Federal para legislar en toda la República sobre--
comercio, no significa que esta materia genérica constituya una
fuente de imposición reservada exclusivamente a la Federación, -
toda vez que la interpretación sistemática de tal precepto, en-
relación con lo establecido por los artículos 73, fracción IX y
XXIX, y 117, fracciones IX, V, VI, y VII de la Constitución Ge-
neral de la República, así como su interpretación histórica --
(Art. 72, fracción X, de la Constitución de 1857 y su reforma -
de 14 de diciembre de 1883), conduce a concluir que la facul-
tad de imponer tributos sobre la materia de comercio en general,
también corresponde a los Estados." (14)

[14] Informe a la SCJN, 1969, 1ª parte, p 188. Amparo en Rev.
6163/54, Juan González Noriega y coags.

4.- EL PODER TRIBUTARIO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Como lo hemos visto, los Estados en la República Mexicana concurren con la Federación en un poder tributario general, --- principio tradicional a través de todas las Constituciones Federales y a su vez ha sido confirmado por la Suprema Corte de --- Justicia.

La opinión más extendida y aún sostenida por la Suprema Corte establece que el fundamento constitucional del poder tributario de los Estados, reside en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual dispone que "todas las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los -- Funcionarios Federales se entienden reservadas a los Estados". Sin embargo, en materia de tributación no existe un poder tri- butario reservado a los Estados, aún cuando la Constitución --- confiere algunos poderes tributarios exclusivos a la Federación.

Sobre una doctrina no discutida expresamos que la --- Constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de tributación, a excepción de algunas materias reservadas a la federación y algunas otras prohibiciones a los Estados.

Por lo tanto, el artículo 124 es indudablemente aplica- ble a otras materias distintas a la tributación.

Entre los preceptos Constitucionales en que se funda el -- poder tributario de los Estados se encuentra el artículo 40, -- que dispone que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse -- en una República Representativa, Democrática, Federal, compues-- ta 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."

Es en la autonomía y soberanía de los Estados donde radica-- el fundamento del poder tributario de los Estados, ya que es re-- conocido universalmente que la soberanía implica el poder de -- tributación y la falta de dicho poder significa ausencia de so-- beranía.

La Constitución en su artículo 117 fracción de la III a la-- VIII, señala que los Estados tienen un poder inherente y origi-- nal de tributación el cual ha sido restringido por la misma --- en algunas materias.

Del contenido de las demás fracciones del artículo antes citado-- se desprenden las prohibiciones de los Estados agravar el trási-- to de las personas o cosas que cruzan sus territorios, la de gra-- var la entrada o salida de mercancías de sus territorios naciona-- les o extranjeras; gravar la circulación o el consumo de mer-- cancias nacionales o extranjeras cuya recaudación deba hacerse por aduanas locales, requiera inspección o registro de ---

bultos o documentación que acompañe las mercancías; aprobar leyes que importen diferencias de impuestos o de requisitos por -- razón del origen Nacional o Extranjero de las mercancías, acu-- ñar moneda, o emitir papel moneda o estampillas o papel sellado.

Otro fundamento constitucional para el poder tributario - de los Estados se encuentra en el Art. 31-IV, que obliga a con tribuir a los gastos públicos, no sólo de la Federación, sino - de los Estados y Municipios en que residan los contribuyentes.

La Federación puede delegar facultades a los Estados para, que impongan tributos sobre aquellas materias en que la Consti- tución le concede soberanía exclusiva. La Constitución expresa en su artículo 118, que los Estados no pueden, sin el consenti- miento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tone--- laje ni otro alguno de puertas, ni imponer contribución o dere- chos sobre importaciones y exportaciones, lo que significa, que los Estados, pueden establecer estos impuestos con consentimiento del Gobierno Federal. Pero fuera de estos casos, se habla, de- que en ningún otro puede la Federación, dar autorización para - el cobro de determinados impuestos que constitucionalmente es - tán prohibidos a los Estados, cuya cuestión en realidad no se - encuentra, sino que más bien el Congreso de la Unión ha delegado facultades limitadas a los Estados en materia exclusiva del po- der fiscal federal. Pudiendo señalar los siguientes casos:

1.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (Art. 154 y 157), los Estados, el D.F. y los Municipios sólo pueden gravar a las instituciones de crédito, las que legalmente formen parte de Instituciones Nacionales, las organizaciones auxiliares, las sucursales extranjeras, y las instituciones de seguros, con los siguientes impuestos:

I.- Predial sobre inmuebles

II.- Impuestos que causen inmuebles, en razón de pavimentos, atarjeas y limpia

III.-Traslación de dominio de inmuebles

2.- La Ley de Instituciones de Fianzas establece que las operaciones de fianzas y las que con ellas se relacionen, que realicen las instituciones de fianzas, así como los ingresos o utilidades que por los mismos conceptos obtengan no pueden ser gravados en forma alguna por Estados, Municipios o D.F. (Art. 74).

3.- La Ley General de Instituciones de Seguros (Art. 132 y 134) establece que dichas compañías estarán sujetas a los siguientes tributos, establecidos por las legislaturas estatales: predial que cause sobre los inmuebles de su propiedad; impuestos o derechos de carácter municipal que causen dichos

inmuebles por concepto de pavimentos, atarjeas limpia y agua -- potable por su frente a la vía pública; los de patente sobre -- giros comerciales (Art. 132, fracciones I, II, y III) ... Ni la Federación, ni los Estados, ni los Municipios podrán gravar con otros impuestos el capital de las instituciones de seguros a -- que se refiere el artículo 132, ni las operaciones propias de -- su objeto que dichas instituciones practiquen, como excepción -- de los créditos hipotecarios.

En los términos del Artículo 73 Constitucional, fracción -- XXIX, la Federación tiene poder tributario exclusivo sobre las -- materias a que tal precepto se refiere y se ha concedido auto-- rización delegada a los Estados para establecer dichos tributos, pero en forma limitada.

El Congreso de la Unión, como legislador ordinario, no --- puede prohibir o limitar el poder fiscal de los Estados que la -- propia Constitución Federal no haya establecido, por que con -- apoyo en los Arts. 40 y 124, tienen facultades para legislar en todas aquellas materias que no son exclusivas del Congreso de -- la Unión.

Existen Leyes Federales ordinarios que establecen prohibi-- ciones a los Estados para que éstos establezcan tributos a ---- cargo de los organismos descentralizados, empresas de participa-- ción estatal o fideicomisos constituidos por el Gobierno Fede-- ral, obviamente impidiendo obtener recaudaciones a favor de los

propios Estados o de sus Municipios. Las prohibiciones a los Estados toman la forma de "exenciones" a favor del sector paraestatal.

Tales prohibiciones o exenciones son las establecidas a -- favor del Instituto Mexicano del Seguro Social (LSS, Art. 243); ISSSTE (Ley, Art. 120), Ferrocarriles Nacionales de México (Ley Orgánica, Art. 24), Comisión Federal de Electricidad; Petróleos Mexicanos, UNAM, UAM, INFONAVIT (Ley, Art. 36); Instituto Nacional de Comercio Exterior (D. O. 31-XII-70); CONACYT (Ley, Art. 21); Instituto Nacional de Bellas Artes (Art. 14).

Los Estados, a su vez se encuentran con limitaciones de carácter Negativo y Positivo.

Las limitaciones de carácter negativo están representadas por, aquellas facultades que en exclusiva conziere a la Federación la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, que estudiamos en párrafo anterior.

Limitaciones de carácter positivo, se encuentran representadas por la prohibición establecida mediante reforma al Art. -- 115 Constitucional en materia municipal, por la cual los Estados ejercen poder tributario sobre la materia inmobiliaria pero ese ejercicio de poder está destinado exclusivamente a favor de los Municipios del respectivo Estado. Además por las limitacio

nes y prohibiciones contenidas en el artículo 117 Constitucional en las siguientes fracciones:

III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.

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

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

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

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

Además, la fracción IX del artículo 73 Constitucional otorga facultades al Congreso de la Unión para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

Asimismo, el anterior artículo en su fracción VI, establece en favor del Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal de acuerdo a las bases que se precisan en el mismo precepto y sin otras limitaciones que las señaladas en la parte final del primer párrafo del Art. 131 de la misma Constitución.

Dicha facultad abarca como es natural, la materia financiera en general y tributaria en particular. El Congreso de la Unión ha expedido una Ley de Hacienda para el Distrito Federal - la cual tiene una vigencia indefinida y cada año el Congreso de la Unión expide la Ley de Ingresos así como el Decreto de aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

CAPITULO CUARTO

LA LEY Y PUNTOS DE VISTA EN EL FUNDAMENTO DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA PARA EL DISTRITO FEDERAL EN 1987.

1.- INTRODUCCION

El Gobierno de la Ciudad de México, al igual que los --- gobiernos de los diferentes Estados, con el objeto de no deno-- tar directamente a la población su facultad de imposición potes-- tativa tributaria, y a fin de darlo a entender con carácter de-- mocrático, fundamentan la obligación tributaria a cargo de los-- particulares, de diferente manera, en tal virtud, queriendo --- hacer una radiografía sobre las diferentes formas o recursos - que un gobierno y en especial el del Distrito Federal funda --- menta esta obligación tributaria, haremos un análisis conciso, - enmarcando los aspectos que consideramos, cubren en forma sepa-- rada o bien concatenada el fundamento de la obligación tributa-- ria para el Distrito Federal en 1987: el aspecto Legal, Polí -- tico, Social y Económico.

Para fundamentar el derecho que tiene un Estado para impo--

ner y percibir tributos, existen diversas teorías elaboradas. -- por la doctrina entre las cuales citaremos las más importantes.

Teoría de los Servicios Públicos. - Considera que el tributo tiene como fin costear los servicios públicos que el Estado presta, por lo que considera que los particulares pagan por concepto de gravámenes el equivalente a los servicios públicos recibidos. También es conocida como Teoría de la Equivalencia.

A lo anterior señalamos, que no toda la actividad del Estado va encaminada a la prestación de los servicios públicos y no todos los recursos se destinan exclusivamente a la satisfacción de servicios de esta naturaleza. Ciertamente es que el Estado eroga fuertes cantidades por esta clase de servicios pero no es ésta la única actividad, sino también se presentan necesidades -- de distinta naturaleza. Asimismo, no todas las leyes impositivas poseen finalidades fiscales, es decir la de suministrar recursos, por lo que si llegan a producir ingresos esto es ajeno al propósito que fundamenta a dichos ordenamientos.

Teoría de la Relación de Sujeción. - Para los tratadistas -- alemanes, la obligación de las personas para pagar tributos surge de su condición de súbditos, "de su deber de sujeción". Que esta obligación no está supeditada a que el contribuyente --

percibe ventajas particulares, pues el fundamento jurídico para tributar "es pura y simplemente la relación de sujeción".

En contra de esta teoría se han manifestado críticas tales como que no sólo los súbditos están obligados para con el país sino también los extranjeros. Asimismo, en países europeos se tiene un alto concepto no solo de la obligación de tributar -- sino de hacerlo con honestidad, o en países de América, en donde el sentido que se tiene es que la obligación de tributar es en pago por los servicios públicos recibidos.

Teoría de la Necesidad Social. - Andreozzi, en su obra Derecho Tributario, expresa que el fundamento esencial del Tributo es la satisfacción de las necesidades sociales que están a --- cargo del Estado. Explica su teoría de la necesidad social comparando las necesidades del hombre con las de la sociedad, las cuales divide en dos clases: Físicas y Espirituales.

Las necesidades de la sociedad son similares a las del hombre pero de carácter general y no particular. Así tenemos que las necesidades físicas de ellas son: alimentación, vivienda, - vestido, orden, seguridad, servicios públicos etc.

Por lo que corresponde a las necesidades espirituales pueden citarse: universidades, escuelas, deportes, museos, concier- tos etc.

Aplicando esta teoría a nuestra realidad observamos como -

el Gobierno Federal a través de diversos organismos y entes públicos, eroga anualmente considerables cantidades para satisfacer necesidades "físicas" y "espirituales" de la sociedad Mexicana.

Esta teoría se objeta diciendo que en realidad es una réplica de la de equivalencia por cuanto que el Estado al satisfacer necesidades sociales, no hace sino cubrir servicios públicos. Sin embargo, el concepto de "servicio público" como ya señalamos anteriormente, no abarca toda la actividad del Estado, - siendo además vago e impreciso, en virtud de que no todos los servicios públicos que él presta garantizan la regularidad, continuidad, y uniformidad en la prestación.

Teoría del Seguro. - Los tributos, en especial el impuesto, - se consideran como el pago de una prima de seguro por la protección que el Estado otorga a las vidas y haciendas de los particulares; Tesis ésta que se ha catalogado como falsa, en virtud de que "La actividad del Estado no se ha reducido en ningún tiempo ni podría estarlo nunca a una simple función de protección de la hacienda de sus súbditos", pues "de actuar el Estado como una empresa de seguros tendría la obligación, al realizarse el riesgo, de indemnizar al dañado por dicho riesgo, de manera que en caso, por ejemplo, de un homicidio el Estado debería indemnizar a los deudos del muerto, así como en caso de robo, o cualquier otro que lesionara su patrimonio debería

indemnizar a la víctima, y el Estado no procede en esta forma porque su función no consiste, tratándose de los servicios de seguridad, en garantizar el respecto de la vida o de las propiedades de sus súbditos o indemnizarlos en caso de violación".

(15).

De las anteriores teorías desprendemos algunas de las más importantes formas de justificación de la obligación que tenemos de tributar. Sin embargo cada una de ellas se circunscribe a un lugar y época determinada de ahí las características que revisten, no siendo aplicable ninguna a la realidad de nuestro país.

Dentro del Marco del Distrito Federal durante 1987, el planteamiento de la Problemática política, social y económica es el siguiente:

La Ciudad De México, hoy en día con alrededor de 10.5 millones de habitantes, viviendo en un reducido territorio de aproximadamente 1,482 Kilometros cuadrados, representa una de la mayores concentraciones urbanas del mundo, con un rápido crecimiento, producto de la histórica centralización económica, al concurrir en ella, las mayores oportunidades de empleo, educación, salud y bienestar social.

El fenómeno urbano es de tal magnitud, que el gobierno capitalino a pesar de los esfuerzos realizados, no ha alcanzado -

(15) Flores Zavala Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, p. 46 Ed. Porrúa. 1985.

a cubrir en su totalidad los servicios básicos, así como la infraestructura necesaria para brindar mejores niveles de vida a la población.

El reto que enfrenta el Gobierno del Distrito Federal para atender y resolver la problemática planteada es de ingente magnitud y extrema complejidad social, política y económica, la -- cual exige- según la política del gobierno capitalino- un amplio proceso de concertación democrática, que de cabida a la más amplia y decidida participación ciudadana en la gestión de go ---bierno.

2.- CARACTERISTICAS DE LAS LEYES FISCALES

"La ley fiscal debe contener dos órdenes de preceptos: unos que son simplemente declarativos de los derechos del Fisco, en los que se determinan los elementos constitucionales de la obligación, señalando objeto, sujeto pasivo y circunstancias en que se manifiesta el hecho jurídico al cual la ley condiciona el nacimiento del vínculo tributario; en esos preceptos la voluntad del causante es nula, las obligaciones que crean depende exclusivamente de la voluntad unilateral del legislador; lo único -- que se exige para ser conocido por los contribuyentes con la amplitud necesaria para que queden oportunamente satisfechos". (16)

Los otros preceptos de la ley son de carácter ejecutivo -- impulsan la voluntad de los causantes que obren en determinado sentido; si se resisten, reciben perjuicio.

Las leyes fiscales obligan tanto a los contribuyentes como a la Administración Fiscal encargada de aplicarlas.

Usualmente la leyes fiscales son iniciadas por el Ejecutivo y sus proyectos son preparados por la SHCP.

Como punto particular las leyes fiscales para que puedan surtir efectos una vez promulgadas por el Presidente de la Re--

(16) Sanchez Piña, Jose. Nociones de Derecho Fiscal. Ed. PAC. ---, pags. 44-45

pública requieren el refrendo del secretario del ramo, que en este caso es el Secretario de Hacienda y Crédito Público y excepcionalmente de los Secretarios de Programación y Presupuesto o de Patrimonio y Fomento Industrial.

Se llama estructura de una ley al sistema distribución u orden en que están colocados sus mandatos dentro de su texto. La estructura de la Ley del Presupuesto de Egresos la da la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Para lograr una estructura correcta de una Ley es preciso tomar en cuenta dos factores: La lógica y la técnica jurídica.

Entendemos por ámbitos o límites espaciales de una ley el territorio en el cual tiene vigencia ésta.

Por lo que respecta a México podemos clasificar las leyes fiscales como:

1° Leyes federales. Que son las que tienen aplicación en toda la República Mexicana.

2° Leyes estatales. Aquellas que tienen vigencia en el territorio de un Estado o entidad federativa.

3° Leyes para el Distrito Federal. Aquellas expedidas por

el Congreso de la Unión cuando actúa como órgano legislativo --
local.

4° Leyes municipales. Todas aquellas expedidas por los Con-
gresos locales para que tengan aplicación en los municipios per-
tenecientes a cada Estado.

Nuestra legislación adopta principios definitivamente te-
rritoriales para marcar los límites espaciales de las leyes fis-
cales, toda vez que señala como causantes de los tributos me-
xicanos a los nacionales y extranjeros residentes en el ex --
tranjero que obtengan ingresos provenientes de fuentes de ri-
queza situada en territorio nacional.

En México, la vigencia constitucional de la ley impositiva
es anual, por así desprenderse del texto constitucional. En efec-
to de los términos del artículo 73, fracción VII y 74, fracción
IV de la Constitución Federal, anualmente, durante su período -
ordinario de sesiones, el Congreso de la Unión debe examinar, --
discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación -
imponiendo las contribuciones necesarias para cubrirlo.

Se ha seguido la costumbre de que en un sólo ordenamiento, -
conocido como Ley de Ingresos, se enumeren las contribuciones --
que se desea mantener en vigor durante el ejercicio fiscal si --

guiente, ahorrándose en esa forma el trabajo que significaría leer y aprobar ley por ley; o sea, la ley de Ingresos constituye un catálogo en el que se anotan los tributos que se decretan para el año fiscal siguiente y con una sola mención en este catálogo. Se entiende de prorrogada la vigencia de la ley ordinaria que rige el tributo.

En cuanto a la vigencia ordinaria de la Ley fiscal, el artículo 7 del Código Fiscal de la Federación establece que "Las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior".

En consecuencia, la facultad de iniciar leyes impositivas federales la tiene solamente el Presidente de la República, los diputados el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados integrantes de la Federación.

La discusión y aprobación de la Ley fiscal sigue el curso normalmente de cualquier otra, es decir, aprobada por la cámara de origen, pasa a la cámara revisora y si ésta la aprueba se remite al Presidente de la República para que si no tiene observaciones que hacer, la promulgue y publique. Si el Presidente de la República hace observaciones y ejerce su derecho

de veto, la ley es aprobada por una mayoría de dos terceras --- partes de votos totales, la ley pasa a la cámara revisora y si ésta es aprobada por idéntica proporción de votos, o sea, por dos terceras partes, la ley se envía al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Por último podemos caracterizar a la ley Tributaria en --- comparación con las demás leyes, siguiendo la opinión del autor Andreozzi quién establece las siguientes características (17):

I.- Es una ley que impone la obligación de dar sumas de dinero al Estado.

II.- La Ley Tributaria tiene eficacia específica propia; y

III.- Tiene un poder de ejercicio inmediato, dejando a -- salvo los derechos del obligado para discutir su -- constitucionalidad.

(17) Andreozzi, Manuel. Derecho Tributario Argentino, Tomo I. pag. 42

3.- LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES SECUNDARIAS

El fundamento legal de la obligación tributaria a cargo de los particulares en el Distrito Federal lo encontramos en forma originaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas premisas fundamentales para establecer, limitar y restringir la potestad tributaria son los siguientes:

El artículo 31 Constitucional dice: "Son obligaciones de -- los mexicanos: IV. Contribuir los gastos públicos, así de la Federación, como del estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Del contenido de este artículo desprendemos los siguientes elementos:

1°.- Establece la obligación, para todo mexicano, de contribuir a todos los gastos públicos. (Teoría del Gasto Público)

2°.- Reconoce a las entidades que tienen derecho a percibir impuestos son la Federación, el Estado y el Municipio.

3°.- El Estado y Municipio que pueden gravar son los de la residencia de la persona.

4°.- Los impuestos se deben establecer por medio de leyes.
(principio de legalidad)

5°.- Se deben establecer para cubrir los gastos públicos; y -
(principio de Recaudación Tributaria)

6°.- Deben ser equitativos y proporcionales. (principio de
proporcionalidad y equidad)

El artículo 36 de la Constitución dice: "Son obligaciones del ciudadano de la República: I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista." El cumplimiento de esa obligación puede ser un medio de control fiscal.

El artículo 38 dice: "Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo." Es decir, la falta de registro en el catastro puede dar lugar a esta sanción.

Artículo 74.- "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto

de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta --- Pública del año anterior.

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre ... debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

"No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo es --- crito 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 Presidente y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

"Si del examen 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 en los gastos hechos, se determinarán las res-- ponsabilidades de acuerdo con la Ley.

"La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de Junio.

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos 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."

De acuerdo con este precepto, el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos, tiene una duración de un año, pues cada año habrá que expedir una nueva. Ahora bien, si la Ley de Ingresos sólo tiene una duración de un año, las leyes reglamentarias de cada uno de sus renglones, estarán en vigor también un año, por que faltando el renglón que se reglamenta, queda desde luego -- derogada la ley reglamentaria; es decir, toda la legislación -- impositiva es renovada cada año, aun cuando no lo diga expresamente el Poder Legislativo, por el solo hecho de la expedición de la nueva Ley de Ingresos.

El artículo 73 Constitucional dice. "El Congreso de la -- Unión tiene facultad: VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto." El artículo, 74 dice: "Son --

facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: IV, examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior".

La elaboración de la Ley de Ingresos y de las demás de carácter tributario, corresponde a las dos Cámaras. Pero se deben estudiar y aprobar primero en la Cámara de Diputados, como lo establece el artículo 72, inciso H), que dice: "La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados". y esta discusión debe ser previa a la aprobación del presupuesto de egresos.

El artículo 115, fracción IV, dice; "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las -- contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establez-- can a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las Contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, trasla--

ción y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado -- para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

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

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

En lo concerniente a las limitaciones o prohibiciones que marca la Constitución en materia tributaria, podemos enunciar las siguientes disposiciones jurídicas:

El artículo 73, fracción XXIX, concede facultades exclusivas al Congreso de la Unión, para establecer impuestos sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de -- los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y especiales sobre energía elec --

trica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y --- otros productos derivados del petróleo, cerillos y fosforos, -- aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y consumo de cerveza.

El artículo 117 dice; Los Estados no pueden en ningún caso: III... emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado. IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos, cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe a la mercancía. VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales, que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad o, ya entre producciones semejantes de distinta procedencia... IX. Gravar la producción, el acopio o la venta, del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice".

Las prohibiciones contenidas en el artículo 117 son abso-- lutas, es decir, en ningún caso podrán los Estados establecer -- los gravámenes que en este precepto se prohíben, y en caso de -

que lo hagan, las leyes correspondientes podrán ser combatidas por medio del juicio de amparo.

Esta disposición está en relación con lo dispuesto por el artículo 73, fracción IX, que da facultades al Congreso para -- impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan -- restricciones, y con el artículo 131 que dice que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 118 que dice que tampoco pueden (los Estados) sin consentimiento del Congreso de la Unión: establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Hemos analizado cuáles son los principios jurídicos constitucionales de los tributos. Pero hay otros principios jurídicos que no están establecidos en la Ley fundamental, sino en las leyes secundarias, y a los que llamaremos principios jurídicos secundarios de los tributos, porque aún cuando no tienen la firmeza de los establecidos por la Constitución, sí rigen todo-

lo relativo a los elementos esenciales como sujeto, objeto, --- cuotas, forma de recaudación, sanciones, e integran con las --- normas constitucionales el Derecho tributario.

"En nuestro derecho positivo, podemos distinguir tres clases de disposiciones ordinarias: la Ley de Ingresos, las Leyes y demás disposiciones reglamentarias de cada uno de los renglones de ingresos, y el Código Fiscal de la Federación." (18)

Las Leyes de ingresos de la Federación, son expedidas por el Congreso de la Unión cada año, y contienen una enumeración de los ingresos que puede percibir la misma Federación dentro de cada ejercicio fiscal.

Las legislaturas de los Estados expiden las leyes de ingresos del Erario local, así como las leyes de ingresos de los Municipios que lo integran, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115, fracción II, de la Constitución. El Congreso de la Unión expide las leyes de ingreso del Distrito Federal y territorios Federales.

Las disposiciones reglamentarias de cada uno de los renglones de ingresos son: las leyes, reglamentos, circulares y las demás disposiciones que las aclaran y precisan.

"En las leyes se establecen los elementos esenciales del-
(18) Flores Zavala, E. op. cit., p. 252

impuesto: sujeto, objeto, cuotas de pago, época de pago, procedimiento para la determinación del crédito fiscal, sanciones, -- recursos del causante contra las violaciones de la ley." (19)

El Presidente de la República puede promulgar y ejecutar - las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia - artículo 89 fracción I. - facultad reglamentaria que tiene como marco a la Ley - tributaria y que por lo tanto, no puede excederse de ese límite, pues de no respetarlo se convertirá en un ordenamiento ilegal. - Sin embargo, es importante hacer mención a las excepciones que a lo anterior consigna la propia Constitución en sus artículos - 29 y 131, que la doctrina denomina Decreto-Ley y Decreto Delegado.

Generalmente se expide un reglamento por el ejecutivo, con referencia a cada Ley, para hacer posible su aplicación, y además las circulares y demás disposiciones necesarias para su mejor cumplimiento.

En cuanto a las circulares, señalaremos que existen dos tipos: "Uno constituido por las instrucciones dadas por el superior jerárquico al inferior sobre la conducta que deben seguir o sobre el criterio que se debe aplicar, etc, todo ello -- encaminado al funcionamiento de la dependencia administrativa; el otro, constituido por disposiciones de carácter general--
(19) Flores Zavala, E. op. cit., p. 253

emitidas por los funcionarios administrativos para que los contribuyentes conozcan la forma como, según la autoridad fiscal, deben conducirse o como deben aplicar los ordenamientos fiscales en el cumplimiento de las obligaciones que los mismos les imponen y es este último caso donde nos encontramos frente a circulares que deben considerarse también como ordenamientos fiscales que regulan las relaciones entre el fisco y el contribuyente." (20)

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 39 fracción II establece una disposición en la cual el Congreso autoriza al Poder Ejecutivo para "Dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las Leyes Fiscales, sin variar las disposiciones relacionadas con el sujeto, objeto, la base, la cuota, la tasa o la tarifa de los gravámenes, las infracciones o las sanciones de las mismas a fin de facilitar el cumplimiento de los contribuyentes" ; autorización ésta que es una auténtica delegación de facultades no prevista en la Constitución.

El artículo 1º del Código Fiscal de la Federación señala: "Las personas físicas y 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. Solo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico."

(20) Rodríguez Lobato, R. op. cit., p. 47

La expedición del Código Fiscal de la Federación y la --- creación del tribunal fiscal, son dos acontecimientos jurídicos de gran trascendencia, que colocan a nuestro país entre los más avanzados en esta materia; para completar esta obra debe hacerse una revisión general de nuestro sistema impositivo --- para ajustarlo en lo humanamente posible a los requerimientos de la técnica financiera.

El Código Fiscal de la Federación, merece especial --- mención, porque contiene en normas de derecho positivo los más -- avanzados principios de las ciencias de las finanzas en materia tributaria.

El 30 de diciembre de 1981, se expidió un nuevo Código -- Fiscal, que contiene seis Títulos. El primero de Disposiciones Generales, con un capítulo.

El segundo, de los derechos y obligaciones de los contribuyentes, con un capítulo.

El Tercero, de las facultades de las autoridades fiscales, con un capítulo.

El Cuarto de las infracciones y delitos fiscales, con dos capítulos; de las infracciones y el segundo de los delitos --- fiscales.

El título V se refiere a los procedimientos administrativos y comprende tres capítulos.

El primero de los recursos administrativos. Comprende -- cinco secciones: Disposiciones generales; del recurso de revocación; del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución; del recurso de nulidad de notificaciones; - del trámite y resolución de los recursos.

El capítulo segundo se refiere a las notificaciones y garantía del interés fiscal.

El capítulo tercero, del Procedimiento Administrativo de Ejecución comprende cuatro secciones: Disposiciones generales; del embargo; de la intervención; del remate.

El Título Sexto se refiere al Procedimiento Administra-- tivo de Ejecución comprende cuatro secciones: Disposiciones -- generales; del embargo; de la intervención; del remate.

El Título Sexto se refiere al Procedimiento Contencioso Ad ministrativo, comprende doce capítulos: I. Disposiciones gene rales; II. De la improcedencia y del sobreseimiento; III. De los impedimentos y excusas; IV. De la demanda; V. De la contes tación; VI. De los incidentes; VII. De las pruebas; VIII. Del cierre de la instrucción. El Capítulo IX se llama de la sen-

tencia. El Capítulo X, de los recursos; comprende cuatro secciones; de la Reclamación; de la Queja de la Revisión Fiscal. El Capítulo XI, de las Notificaciones y del Cómputo de los --- términos. Capítulo XII, de la Jurisprudencia.

En el Distrito Federal, la percepción de los ingresos se rige por la Ley de Hacienda del Distrito Federal. Una codificación del derecho fiscal local como la que forma la Ley de -- Hacienda, constituye un ejemplo que deben seguir todos los --- Estados para facilitar el manejo, consulta y aplicación de --- los ordenamientos fiscales.

4.- INTERPRETACION DE LAS LEYES FISCALES

Las leyes Fiscales, como todas las demás deben ser interpretadas para su correcta aplicación al caso concreto de que se trate, sobre todo si encontramos el problema de una deficiente formulación lingüística o técnica jurídica de la norma tributaria.

Es importante no confundir interpretación con integración de la ley: ya que en el primer caso se investiga lo que el legislador ha querido decir en una ley; en el segundo, se busca colmar una laguna existente en la ley mediante la búsqueda de la norma aplicable al caso.

Existen diversas fuentes de interpretación de las leyes fiscales, mismas que podemos clasificar de la siguiente manera:

a) Interpretación auténtica, Es la que deriva del propio órgano creador de la ley, expresa la intención con la que se concibió dicha ley y tiene fuerza obligatoria general.

b) Interpretación jurisdiccional. Es la que deriva de los órganos jurisdiccionales y resulta de la aplicación de la ley a los casos concretos controvertidos sometidos a su decisión. En principio sólo es obligatoria para las partes en conflicto, pero si alcanza el rango de jurisprudencia formal, puede extender

se su obligatoriedad, mientras tanto, para quienes no fueron -- partes constituye solamente un precedente.

c) Interpretación doctrinal. Es la que se deriva de la doctrina jurídica, o sea, de los estudios realizados por los comentaristas y estudiosos del Derecho.

d) Interpretación ordinaria o administrativa. Es la que deriva de la aplicación que común y cotidianamente realizan tanto los particulares como los funcionarios administrativos, de aquellos principalmente los consultores legales, para la observancia de la ley en relación con su particular y concreta situación Jurídica.

Además de las fuentes de interpretación hay diversos métodos de interpretación de las normas legales como son el método de interpretación restrictiva, estricta o literal, analógica, auténtica. En materia fiscal el método más aceptado es el de la interpretación estricta o literal.

Los sostenedores de este método de interpretación expresan que dada la naturaleza especial de las normas de derecho fiscal, éstas sólo deben interpretarse en sus términos, literalmente, -- de un modo rígido y estricto, y hay que aplicarla en sus términos y sin dar a éstos mas alcance que el que naturalmente tienen; y el cobro que se haga sin apegarse a estas reglas, impor-

ta una violación a los artículos 14 y 16 Constitucionales.

La interpretación estricta tiene la virtud de destacar los defectos, errores, obscuridades o lagunas de la ley, pero este método ofrece un grave problema cuando se presenta el caso de -- que en la norma se empleen términos que tienen más de un significado. Ante este problema nuestros tribunales han aceptado -- que cuando una ley usa términos con más de un significado, debe remitirse a su aceptación técnica y no a la de uso corriente, a a no ser que la propia ley establezca la acepción que debe tomarse en cuenta.

En ocasiones, a pesar del esfuerzo de la autoridad jurisdiccional por interpretar adecuadamente las normas fiscales, sobre todo en el caso de que la norma no sea clara. Existen dos criterios a seguir: el primero, señala que en caso de duda se resuelva en contra del fisco (Indubio Contra fiscum). Sobre el particular, los tratadistas italianos argumentan que si el legislador es el autor de la norma, el poder público debe suplir las consecuencias de una norma oscura o deficiente, pues siendo los tributos cargas que se imponen a los particulares, en caso de oscuridad o de duda debe optarse por la no imposición. El otro criterio indica que en casos de duda ésta debe resolverse a favor del fisco (Indubio Pro-fiscum). Los partidarios de este método expresan que como el Estado moderno no establece -- contribuciones para enriquecerse o acumular tesoros, sino sola-

mente se exige hasta donde lo requiere las necesidades públicas, en caso de duda debe optarse por la imposición, pues lo que se recaude de menos en un impuesto determinado, de seguir el otro criterio, se tornará en gravación de la situación de otro contribuyente, porque para que el Estado subsista, lo no solventado por uno debe ser pagado por otro, así dicen que tanto la política como la jurisprudencia deben tratar al tributo como causa favorable al fisco, porque es causa de utilidad pública.

La interpretación analógica, en términos generales, se encuentra proscrita como método de interpretación de las leyes -- fiscales. Margán señala que se considera peligrosa en virtud -- de que su elasticidad permitiría hacer extensiva una disposi -- ción a situaciones que no era intención del legislador gravar y que por su sola semejanza con la situación verdaderamente pre -- vista quedarían afectadas; es decir, se considera que si se a -- cepta la interpretación analógica, se dotaría a los organismos -- administrativos de capacidad para legislar. La doctrina agrega -- que éste método de interpretación viola el principio de que no -- hay tributo sin ley, ya que la analogía supone que hay una si -- tuación no prevista por la ley y, por ello, de aplicarse, se -- violaría el principio de legalidad; de allí que De la Garza nos -- diga que la llamada interpretación analógica, no es interpreta -- ción sino integración.

Pigurina entre otros autores, manifiesta que la diferen --

cia entre analogía e interpretación radica en que ésta sirve para conocer lo que el legislador ha pensado; aquélla para conocer lo que habría pensado. "La analogía puede utilizarse siempre que con ella no se dé lugar a crear, modificar o extinguir la obligación tributaria, o alguno de los elementos esenciales del tributo; o sea, que la analogía podrá utilizarse cuando la obligación fiscal ya ha nacido en virtud de que el sujeto se ha adecuado a la hipótesis legal. El caso es frecuente tratándose de impuestos de importación por la introducción al país de una mercancía, se trata de un producto que no está específicamente señalado y para el cual la norma nos indica que se aplique la tarifa del producto con el que guarde mayor analogía." (21)

En México se ha adoptado el método de interpretación estricta o literal, sin embargo, debe destacarse que sería un error el pensar que toda norma jurídica debe interpretarse en sus términos, en forma aislada de las demás disposiciones que constituyen la ley, lo correcto es que debe interpretarse en forma armónica, es decir, relacionando unas con otras, a fin de no dar a un precepto aislado un alcance indebido, por la sola circunstancia de que dicho precepto haya empleado determinada palabra sin hacer distinción, pretender esto, sería, como dice Margán, destruir todo el mecanismo que el legislador ha incorporado en una ley tributaria.

Con el fin de entender y aplicar el método de interpretación
(21) Rodríguez Lobato, *R. op. cit.*, p. 40

ción adoptado por nuestra legislación, seguimos la opinión -- de Emilio Margán respecto a las siguientes reglas:

a) Las normas de la ley tributaria deben interpretarse en forma armónica y no aisladamente, con el objeto de dar a la -- ley una unidad conceptual entre su finalidad y su aplicación.

b) Por su naturaleza específica, las normas que señalan el sujeto, el objeto, el momento de nacimiento y de pago del crédito fiscal, las exenciones, las infracciones y las sanciones - deben interpretarse en forma estricta o literal.

c) Cuando un término tenga más de una acepción y ninguna - de ellas sea legal, debe referirse a su sentido técnico. Sólo - cuando una norma legal, dé una acepción distinta a la de la --- ciencia, a que corresponde el término, se referirá a su sentido jurídico.

d) La interpretación analógica debe prescribirse en la interpretación de las normas que recogen lo consignado en el punto b) anterior, o se colme una laguna jurídica en perjuicio del contribuyente.

5.- JUSTIFICACION POLITICO-SOCIAL DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA
PARA EL DISTRITO FEDERAL EN 1987.

El Departamento del Distrito Federal realiza diversas actividades para la ejecución de sus finalidades. A través del poder ejecutivo desarrolla una actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales. Teniendo que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines. De donde resulta que uno de los sectores más importantes de su actividad administrativa está constituido por la gestión de intereses e conómicos.

La actividad financiera constituye una parte de la administración pública y está integrada por el conjunto de actividades y servicios destinados al cumplimiento de sus fines que son de utilidad general, es evidente que sólo podremos tener un concepto -- preciso de la actividad financiera partiendo de una noción clara de la organización y de los fines del gobierno. La connotación en tre los fenómenos financieros y los políticos se manifiesta con particular intensidad en el ámbito de las relaciones tributarias. Al respecto el tratadista Blumenstein declara que "el fundamento del impuesto no es jurídico sino estatal y político."

El concepto de la actividad financiera guarda estrecha relación con el de soberanía financiera, ya que como lo señala el au

tor Pugliese: "La actividad financiera no puede considerarse -- más que la actuación en concreto de la facultad que constituye la esencia misma del concepto de soberanía". (22)

Siguiendo la misma idea Sainz de Bujanda señala: "La facultad del Estado de procurarse los medios económicos necesarios - para el cumplimiento de sus fines pertenece al ámbito de los poderes de supremacía o de imperio, que corresponden en origen al ente público."

Por otro lado Pugliese sostiene que "La actividad financiera tiene naturaleza política, porque político es el sujeto agente, políticos son los poderes de los que éste aparece investido, políticos son también estos mismos fines, para cuya obtención - se desarrolla la actividad financiera."

Por lo tanto el aspecto sociológico resulta de que el régimen de los tributos y de los gastos públicos ejerce determinada influencia, más o menos decisiva, sobre grupos sociales que operan dentro del ámbito que se gobierna. Los fines políticos de los tributos aparecen muchas veces inspirados y condicionados - por las necesidades y anhelos que latan en los grupos sociales - que actúan dentro de cada organización política. De ahí que la Hacienda Pública debe ocuparse también de las repercusiones sociales que pueden derivarse de la actuación económica de los entes públicos.

La política financiera, implica siempre aunque no se lo --
(22) Pugliese, M., Curso de Ciencia de las Finanzas, p. 2.

propóngase efectos redistributivos: de conformidad con lo que señala el tratadista Sainz de Bujanda, quien dice "La elección de los objetos imponibles, de los métodos de exacción y de los gastos a realizar, se produce siempre en base a un criterio -- que no puede desentenderse, al menos en parte, de la influencia de las fuerzas sociales que actúan dentro del Estado en cada época histórica." (23)

Se ha destacado, también el aspecto sociológico de la actividad financiera por diversos tratadistas como Hugo Dalton, Addriani y Angelopoulos quien expone que "La política fiscal no puede ser una política neutral vis a vis de la económica y de la comunidad, como enseñaba la escuela clásica, sino que ha de estar enderezada hacia la realización de los objetivos del Estado acordes con el fin supremo de la prosperidad social". (24)

Por el hecho de la vida del hombre en colectividad, nacen ciertas necesidades de tipo colectivo que pueden ser satisfechas en ocasiones por la actividad particular actuando libremente, pero en la mayor parte de los casos ocurre que no interesa a la iniciativa privada la satisfacción de esas necesidades, o bien que interesándole no le resulte costeable, o porque es más conveniente para la colectividad que esa necesidad no sea satisfecha por la libre actividad privada y entonces se encomienda su satisfacción a los organismos públicos, dando así nacimiento a los servicios públicos, dado que constituyen la parte más importante de atribuciones del gobierno del Distrito Federal.

(23) Sainz de Bujanda, F., Hacienda y Derecho, vol. I, pp 17-18

(24) Angelopoulos. L' Etat et la Prospérité Sociale.

Cierto es que un Estado eroga fuertes cantidades por los servicios públicos, pero en esta época no es ésta la única actividad sino que también tiene a su cargo, el satisfacer necesidades de distante naturaleza, que sólo con una interpretación muy forzada se podrían aceptar como públicos.

El Gobierno del Departamento del Distrito Federal para justificar su derecho a constituirse en propietario de un conjunto de riqueza, cuyo origen fundamental es la aportación que hacen los miembros del propio gobierno, no en forma voluntaria; sino en forma obligatoria, derivada del imperativo legal y hecha efectiva a través del ejercicio de su facultad económico-coactiva, es decir, el pago de las cantidades que el mismo, ha establecido como créditos a cargo de su población, establece por diferentes medios la definición de los objetivos que se plantea realizar tomando como base la premisa de que el gobierno necesita la aportación de recursos para estar en posibilidad de lograr sus fines y ejecutar las atribuciones que se le han asignado. Atribuciones que representan la realización de ciertas tareas, variables en el tiempo, pero que corresponden en cada época al pensamiento político de la colectividad y que para su cumplimiento requiere bienes muebles e inmuebles, servicios y por lo mismo, dinero en efectivo.

El mayor reflejo de justificación político y social de la obligación tributaria por parte del Gobierno Capitalino hacia-

la población a través de los medios de difusión lo encontramos en este sentido:

CARGA FISCAL

"El 80% del presupuesto ejercido en 1986 por el D.D.F. (unbillón cien mil millones de pesos), fue destinado a programas de alto contenido social. El gobierno capitalino ha dado prioridad absoluta a la prestación de los servicios públicos básicos que demanda la población." (25)

Así lo dió a conocer el diputado por XXVII distrito electoral, Gilberto Nieves Jenkin, quién también es presidente de la Comisión legislativa del D.D.F., al rendir su primer informe -- de labores legislativa y de gestoría.

Para el año 1987 "Se recaudarán 80 mil millones de pesos a proximadamente, superando en un 36 por ciento a los obtenidos durante el presente año. Aunque no se prevé incremento en las tarifas de ninguno de ellos, se actualizarán valores, principalmente para inmuebles ubicados en zonas de alta plusvalía y se les aumentará el precio sobre consumo de agua para usos industriales y comerciables, que aunque no reflejan el costo real de la prestación, de ser aprobados permitirán seguir mejorando este vital servicio público."

"Se incrementarán los derechos derivados del control vehi-
(25) Serrana Alvarez, Lazaro, El Nacional., Noviembre 8 de 1986 p.1

cular, entre otros y que adicionalmente se percibirán recursos por concepto de productos, aprovechamientos y contribuciones -- pendientes de pago por un monto de 56 mil millones de pesos."

MONTO TOTAL DEL PRESUPUESTO

"El monto total del presupuesto será de un billón 462 mil millones de pesos, del cual el 53% se determinará para realizar obras de diverso tipo (gasto de inversión); el 41% para el indispensable pago de sueldos y salarios (gasto corriente) y sólo el 6% al pago de la deuda pública del D.V.F."

"El gasto de inversión, aumentará en un 80 por ciento con relación a la estimación del presente año, lo que traduce la voluntad para acelerar los programas de alta prioridad social y - restituir condiciones para una mayor ocupación de mano de obra."

"El presupuesto asignado a las delegaciones es de 236 mil 732 millones de pesos lo que representa un incremento con relación al presente año, del orden del 42 por ciento, motivado por la decisión política de profundizar la desconcentración, para - dar respuesta más expeditada a reiteradas demandas ciudadanas."

ALTA SEGURIDAD

"En lo referente al renglón de seguridad durante 1987 se--

guirá trabajando enérgicamente para lograr la mejoría en los servicios de este ramo para lo cual estarán en servicio 23 mil elementos operativos y se adquirirán 75 patrullas, 200 caballos, 10 vehículos, panel, 35 grúas, 25 jeeps".

"Se habrán de fortalecer los consejos delegacionales de seguridad pública y se continuarán los programas de convivencia ciudadana y el de policía de barrio, como fórmulas de integración de importantes servicios públicos a las aspiraciones de la comunidad".

"Para 1987 se propone un gasto de 17 mil 384 millones de pesos para atender satisfactoriamente a 121 mil internos en los reclusorios y centros de readaptación, la instalación de módulos de alta seguridad, la ampliación de las estancias femeniles, la remodelación del Centro Médico de Tepepan y se reforzará la vigilancia se promoverán campañas de sensibilización para sentenciados reos."

"Por lo que se refiere a la impartición de justicia se aplicarán 64 mil 708 millones de pesos lo que significa que se eleva al 100 por ciento este presupuesto:" (26)

Señalándose asimismo la política a seguir por parte de la Hacienda Pública del Distrito Federal: "En materia de ingresos (26) Ovaciones., Noviembre 29 de 1986 p.1

Se ha venido buscando que la Hacienda Pública se acerque hacia la autosuficiencia, de tal manera que para 1987, se aumentarán los recursos propios en 87% sobre los estimados para el presente ejercicio fiscal."

"Así también, la ampliación de la base de recaudación, el control de la evasión y la apertura de cuatro nuevas administraciones tributarias del D.D.F. , habrá de permitir que se cumpla con el propósito de aumentar los ingresos a partir de una justa distribución de las cargas fiscales." (27)

Es menester indicar que todos los esfuerzos del Departamento del Distrito Federal, están encaminados a ofrecer los servicios públicos al mayor número de usuarios posibles, tratando siempre de apoyar las clases más necesitadas. Es por esto, que han definido programas prioritarios, en base a un sentido eminentemente social, procurando elevar los niveles de eficiencia en el uso de los recursos, ya que además de atender a los habitantes del Distrito Federal, se prestan los servicios a la población flotante que radica en las zonas conurbadas que en conjunto, representan aproximadamente 17 millones de personas.

Se da a conocer por las autoridades capitalinas "...que el gobierno de la ciudad, debe ser el edificador del futuro, que promueva en el presente y que prevea para el mañana, generando (27) Olmedo Garcilita, Jarmila. Metrópoli., Diciembre 4 de 1986 p.4

mediante el esfuerzo creativo soluciones anticipadas a la problemática social", esto como se ve tiene una eufonía meramente política.

Siendo necesario para la Ciudad de México, elevar la calidad y dignidad humana en su entorno social, sobre un presupuesto realista y sin desarrollar magnas obras. A su vez siendo importante planear bajo esquemas de una dinámica social, que es característica de la Ciudad de México, programar las erogaciones y contar con la corresponsabilidad ciudadana para fortalecer las instituciones que nos han legado nuestros antepasados.

El Distrito Federal, por lo tanto demanda conciencia clara de la magnitud y naturaleza de sus problemas y en especial, voluntad política-social de todos los sectores que en ella satisfacen sus intereses y necesidades.

Asimismo, el Programa- Presupuesto para 1987 debe avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas, continuar con las tareas de reconstrucción y promover un proceso de cambio estructural dentro del perfil económico que se estableció en el Programa de Gobierno denominado "Aliento y Crecimiento".

Los derroteros que pretende seguir el quehacer del Gobierno Capitalino, derivan de la estrategia y líneas de acción inscritas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y en el Pro-

grama de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro. A continuación plantearemos sus líneas prioritarias de acción:

- 1.- Elevar niveles de eficiencia en el Presupuesto de egresos para 1987 y Programa de Trabajo.
- 2.- Fortalecer la participación Ciudadana.
- 3.- Desconcentración, Descentralización, simplificación -- Administrativa.
- 4.- Conciencia Social en la población.
- 5.- Congruencia Social con la población.
- 6.- Estructura programática sectorial.

Para el ejercicio fiscal de 1987 se señala que se van a simplificar las labores de recaudación, se abatirá la evasión fiscal; se modernizará la infraestructura de los sistemas de capacitación actualizando los patrones de causantes en sus diferentes rubros; así como el desconcentrar y descentralizar funciones y vigilar el cumplimiento de las leyes en la materia.

6.- JUSTIFICACION ECONOMICA DE LA OBLIGACION TRIBUTARIA PARA EL DISTRITO FEDERAL EN 1987.

Después de haber enfocado la Justificación o fundamento de la obligación tributaria, desde diversos ángulos, como son el -- aspecto teórico, el aspecto legal, analizando el fundamento jurídico en la propia Constitución Política de los Estados Unidos -- Mexicanos; así como las leyes secundarias, haciendo una mención -- específica e indefectible al Código Fiscal de la Federación, señalando la interpretación más adecuada que debemos dar a la ley -- Tributaria y el aspecto Político-Social. Por último haremos mención al aspecto económico, el cual consideramos de gran importancia, dado, que la base de su justificación encuentra estrecha -- relación en los tres aspectos citados. Es decir; por un lado retomaremos la teoría del gasto público entendiendo como tal lo -- expresado por el tratadista Emilio Margañ que nos dice: "Por -- gasto Público se entiende toda erogación hecha por el Estado a -- través de su administración activa destinada a satisfacer las -- funciones de sus entidades en los términos previstos en el presupuesto." (28)

De la definición anterior discernimos el fundamento legal o jurídico en lo referente a los términos "gasto público" y "Presupuesto" ya que nuestra Constitución en su artículo 31 fracción -- IV expresa que es obligación de los mexicanos la de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios en -- que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan -- las leyes, y en los términos del artículo 74, fracción IV se -- (28) Margañ, E. op. cit., p. 142

señala que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados --- aprobar el Presupuesto anual de gastos de la Federación.

En tanto que por otro lado el aspecto Político-Social entra en connotación estrecha con el objeto de estudio de este -- punto ya que no podemos soslayar el marco social y la política-aplicada sobre la sociedad que lo habita, misma en la que recae la actividad económica que realiza un Estado. Por lo tanto el- aspecto económico, sin negar la influencia mayor o menor de los otros aspectos (jurídicos, políticos, sociales) le atribuye a - la actividad financiera tributaria del Distrito Federal una naturaleza económica que creemos bien vale la pena analizarse.

Para determinar los elementos económicos que justifican el ejercicio fiscal del Departamento del Distrito en 1987, tomaremos como base, lo establecido en el Presupuesto de Egresos del- propio Departamento, publicado en el Diario Oficial del 31 de - Diciembre de 1986.

Dentro del presupuesto de egresos del Departamento del Dis trito Federal para el ejercicio fiscal 1987 se tiene contem --- plado que para las Unidades Administrativas, los Organismos Des- centralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria - coordinadas sectorialmente y demás asignaciones que más adelan- te señalaremos es necesaria una erogación de \$ 1,701,104,000, - 000.00 (un billón setecientos un mil ciento cuatromillones de pesos

00/100 Moneda Nacional) ha distribuirse de la siguiente manera:

I UNIDADES ADMINISTRATIVAS:

Jefatura del Departamento	\$ 1,562,400,000.00
Secretaría General de Gobierno	1,374,300,000.00
Secretaría General de Obras	1,353,400,000.00
Oficialía Mayor	1,094,700,000.00
Consejo Consultivo	185,300,000.00
Secretaría General de Desarrollo Social	724,400,000.00
Contraloría General	3,162,500,000.00
Tesorería	29,649,900,000.00
Secretaría General de Protección y Vialidad	61,864,600,000.00
Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas	2,234,000,000.00
Dirección General de Programación y Presupuesto	1,738,700,000.00
Dirección General de Gobierno	602,700,000.00
Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal	5,054,800,000.00
Coordinación General Jurídica	1,397,300,000.00
Dirección General de Trabajo y Previsión Social	938,500,000.00
Dirección General de Acción Social, Cívica, Cultural y Turística	10,811,000,000.00
Dirección General de Servicios Médicos	29,966,600,000.00

Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social	\$ 17,839,900,000.00
Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio	1,291,300,000.00
Dirección General de Promoción Deportiva	8,950,700,000.00
Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica	14,652,300,000.00
Dirección General de Servicios Urbanos	52,109,900,000.00
Dirección General de Obras Públicas	67,579,500,000.00
Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica	149,129,100,000.00
Dirección General de Regularización Territorial	2,370,100,000.00
Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos	1,150,500,000.00
Dirección General de Servicios Legales	1,795,400,000.00
Dirección General de Recursos Mate- riales y Servicios Generales	11,520,400,000.00
Delegación Alvaro Obregón	19,532,400,000.00
Delegación Azcapotzalco	12,189,600,000.00
Delegación Benito Juárez	12,635,200,000.00
Delegación Coyoacán	16,751,600,000.00
Delegación Cuajimalpa de Morelos	9,706,200,000.00
Delegación Cuauhtémoc	25,201,400,000.00
Delegación Gustavo A. Madero	23,254,500,000.00
Delegación Iztacalco	9,620,800,000.00

Delegación Iztapalapa	\$ 25,674,700,000.00
Delegación Magdalena Contreras	6,551,800,000.00
Delegación Miguel Hidalgo	13,198,200,000.00
Delegación Milpa Alta	6,551,500,000.00
Delegación Tláhuac	9,630,900,000.00
Delegación Tlalpan	14,051,100,000.00
Delegación Venustiano Carranza	17,155,900,000.00
Delegación Xóchimilco	15,026,300,000.00
Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural	7,755,700,000.00
Coordinación General de Abasto y Distribución	8,875,200,000.00
Comisión de Vialidad y Transporte Urbano	265,851,800,000.00
Planta de Asfalto	8,262,500,000.00
Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal	974,000,000.00
Servicios Públicos de Localización Telefónica	706,900,000.00
Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal	1,487,300,000.00
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	934,100,000.00
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	15,000,000,000.00
Coordinación General de Transporte	9,876,400,000.00
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	36,500,000,000.00

Cooperación y Seguridad Social	\$	0900,000,000.00
Servicios de las Dependencias		120,225,300,000.00
Servicios de las Delegaciones		68,898,400,000.00
Aportaciones a Organismos Descentralizados		<u>87,586,000,000.00</u>
IMPORTE DEL GASTO DIRECTO	\$	1'352,213,900,000.00
		=====

II ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS
DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA:

Sistema de transporte Colectivo	\$	98,929,600,000.00
Servicio de Transporte Eléctricos del Distrito Federal		19,050,000,000.00
Autotrasportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100		174,511,100,000.00
Industrial de Abastos		14,237,500,000.00
Caja de Previsión para los trabajadores a Lista de Raya		22,740,700,000.00
Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal		9,894,400,000.00
Servicios Metropolitanos, S.A, de C.V		5,996,400,000.00
Fideicomiso de Vivienda del Distrito Federal		1,200,000,000.00
Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.		<u>2,330,400,000.00</u>
IMPORTE DEL GASTO DE ORGANISMOS	\$	348,890,100,000.00
		=====

El D.D.F., maneja sus finanzas públicas atendiendo a un pre supuesto por Programas, mediante el cual se siguen líneas de - planeación, programación, y presupuestación, sobre las necesi dades prioritarias que demanda la ciudadanía. Es decir se esta blecen los objetivos, metas, costos, unidades responsables de su ejecución y asignaciones presupuestales, integrando los pro gramas y subprogramas que al final arrojan el total del gasto.

El artículo 3° del citado Presupuesto de Egresos del --- D.D.F., para 1987, establece la apertura de los programas a -- realizar, así como la asignación para cada uno, en el si ---- guiente orden:

Administración del D.D.F	\$	118,359,800,000.00
Aportaciones a la Ministración de Justicia		64,707,500,000.00
Impartición de Justicia y Vigilancia de la legislación laboral		3,338,900,000.00
Seguridad Pública		81,404,100,000.00
Planeación del D.D.F.		3,705,900,000.00
Administración Fiscal y Recaudación del D.D.F.		46,050,400,000.00
Fomento de la Producción Forestal y Productividad		21,628,300,000.00
Transporte Urbano		644,254,900,000.00
Abasto y Comercialización		37,651,600,000.00
Salud		38,494,800,000.00
Desarrollo y Servicios Sociales		110,415,900,000.00

Planeación de los Asentamientos Humanos	\$ 22,620,600,000.00
Mejoramiento Urbano	184,927,500,000.00
Regularización de la Tenencia de la Tierra	2,999,900,000.00
Vivienda	19,796,900,000.00
Agua Potable	89,398,300,000.00
Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras	107,488,000,000.00
Ampliación y Mejoramiento de la Planta Física Educativa	53,169,400,000.00
Prevención y Control de la Contaminación Ambiental	3,527,700,000.00
Recolección y Tratamiento de Basura	<u>47,163,600,000.00</u>
	\$ 1,701,104,000,000.00
	=====

Sobre este resumen programático económico financiero se informa a la ciudadanía, respecto al monto, origen, estructura y política de aplicación de los recursos públicos, que ejercerá el Ejecutivo Federal en la Ciudad de México, a través del Departamento del Distrito Federal, sus Unidades Administrativas y sus Entidades Coordinadas.

Cada uno de los programas enunciados se dan a conocer -- bajo una clave presupuestaria y comprenden subprogramas y proyectos, sobre los cuales se establece en un Análisis Programático una serie de objetivos y metas que de acuerdo con el pre-

supuesto asignado para cada programa, de los citados con antelación, se planea realizar, siguiendo un orden de necesidades prioritarias cuya satisfacción demanda la población. Para concretarlo anterior señalaremos la justificación de actividades o metas más sobresalientes en cuanto a impacto económico que en algunos programas se tiene planeado realizar para 1987 y con apego desde luego, el margen o partida presupuestal asignada.

Por lo tanto, citaremos entre las actividades más importantes a realizar para 1987 y su presupuesto sobre programas, a las siguientes:

PROGRAMA	META DE INVERSION	MONTO
BQ Seguridad Pública	Adquisición de 75 patrullas; 200 caballos; 10 vehículos-panel; 35 Grúas; y 25 Jeeps.	81,404.1
GK Fomento de la Producción y Productividad Forestal.	Proteger 23 mil Hectáreas de recursos naturales, plantación 12.3 millones de árboles forestales, Producción - 16.5 millones de árboles.	21,628.3
P6 Transporte Urbano	Construcción de 10 Km. de la red del metro de las líneas- 7 norte, 2.9 Km. y líneas 9. 7.1 Km.	643,371.5
P4 Abasto y Comercialización.	Mantener en condiciones funcionales 232 mercados públicos.	37,651.6

cos y remodelar 18, dar mantenimiento a 24 y a 18 lecherías respectivamente.

PROGRAMA	META DE INVERSION	MONTO
YY Salud	Proporcionar mantenimiento -- preventivo y correctivo a 30- Unidades Hospitalarias, construcción del hospital "Central de Urgencias"	38,494.8
FY Administración Fiscal y Recaudación del D.D.F.	Construir 4 administraciones- Tributarias locales, equiparlas 20 administraciones tributarias locales.	46,050.4
ZP Desarrollo Servicios Sociales.	Construir 3 módulos de recepción de indigentes, Construcción del reclusorio poniente, contribuir 19 casas de cultura. Edificar 100 módulos deportivos; construcción de 3 -- ciudades deportivas (en Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Alvaro Obregón) conservación y mantenimiento de 112 inmuebles destinadas a la protección social, marteniendo y -- conservación de 174 instalaciones deportivas, mantener - en buen estado 162 inmuebles de tipo cultural y turístico.	110,415.9

PROGRAMA

META DE INVERSION

MONTO

2L Mejoramiento Urbano	Indicar la construcción de 3 puentes vehiculares; +- (circuito interior-Añil y Periférico- Luis Cabrera)- construir 8Km. De carpeta asfáltica, construir 25 -- puentes peatonales, <u>rehabilitación y mantenimiento</u> - de 237,740 luminarias, --- transformación de 15 mil - luminarias e instalar --- 3,345 en colonias popula-- res, rehabilitar y conser-- var 309 Kms. Mobiliario - urbano, 430 Kms. como 17 - Kms. de guarniciones y -- banquetas, conservación de 4. 5 millones de m2 en ca-- lles y avenidas, y produc-- ción de 1 millón de <u>tonela</u> das de material asfáltico.	184,927.5
2V Vivienda	Llevar a cabo 835 acciones de autoconstrucción de vi-- vienda, construcción de -- 2,280 unidades de tipo po-- pular e interés social.	19,796.9
3C Agua Potable	Construir 3.5 Km. de lí-- neas primarias, 3.0 Km. de la línea de derivación ra-- mal sur, 5 tanques de <u>alm</u>	89,398.3

PROGRAMA

META DE INVERSION

MONTO

cenamiento, 87.5 Km. de red secundarias en varias Delegaciones.

3K Drenaje y tratamiento de aguas negras.

Excavación y Revestimiento de 800 m. y construcción de 2 lumbreras en el colector semiprofundo Pestalozzi, excavación de 1,512 m. y revestimiento de 2,681 m. en el Interceptor Central, Construcción de 25 Km. de líneas de agua tratada, adquisición de 120 mil m² de terrenos para el Drenaje profundo.

107,488.0

3Z Ampliación y Mejoramiento de la Planta Física Educativa.

Construir, matener y equipar 168 escuelas de nivel preescolar a secundaria, terminación de 43 y sustitución de 14 escuelas de los diversos niveles educativos, así como mantener y conservar 2,184 planteles y adquirir 31 predios.

53,169.4

6T Recolección y Tratamiento de Basura.

Construir 2 rellenos sanitarios, clausurar 2 tiraderos, construir 3 Campamentos para el sistema de limpia, construir 2 estaciones de transferencia, eliminar 5,800 ti-

47,163.6

PROGRAMA

META DE INVERSION

MONTO

raderos clandestinos, -
recolección de 5.3 mi-
llones de toneladas de-
basura.

Dentro del anterior cuadro esquemático, sólo se hace men-
ción a los programas y actividades más importantes en cuanto a-
justificación económica, no queriendo decir que todo el monto -
asignado es para esas obras, sino para la ejecución de todo un-
programa, dentro del cual se realizan otras actividades no me-
nos importantes.

Esta justificación económica se presenta buscando un marco
de referencia concreto y sobre las bases más fidedignas, por lo-
cual consideramos apropiado apoyarnos en lo establecido en el -
Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal --
para 1987 y no en especulaciones o ambages teóricos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Cuando hablamos de Derecho Tributario nos referimos a un conjunto de normas jurídicas que regulan el establecimiento de los Tributos, entendiéndolo como tales en *strictu sensu* a los impuestos, derechos, contribuciones especiales y las relaciones que guarda la Hacienda Pública con los particulares contribuyentes. Por tal motivo no debemos utilizar en forma indistinta o como sinónimo este concepto con el de Derecho Fiscal que es más amplio y por lo tanto lo comprende.

SEGUNDA.- Los Tributos, parte esencial del Derecho Tributario, revisten las siguientes características:

- Son de Carácter Público
- Constituyen una prestación en dinero
- Constituyen una obligación por virtud de una ley
- Son parte de una relación personal, de Derecho Obligatorio.
- Tienen por finalidad proporcionar recursos al Estado
- Deben ser justos
- No deben destinarse a gastos determinados

TERCERA.- El Derecho Tributario goza de autonomía científica o dogmática, didáctica y legislativa, en virtud de los principios e institutos propios que lo guían, las normas de Derecho Público que lo fundamentan y que cons

lituyen un cuerpo de leyes separado y orgánico, así como por los conceptos y Terminología establecida.

CUARTA.- La Relación Jurídica Tributaria es un vínculo Jurídico entre diversos sujetos, que crea, modifica, trasmite o extingue derechos y obligaciones en materia Tributaria. En tanto que la Obligación Tributaria es el vínculo jurídico en donde el sujeto activo exige al sujeto pasivo el cumplimiento de una prestación pecunaria o en especie cuyo cumplimiento extingue la obligación. Por lo tanto la relación jurídica a diferencia de la Obligación Tributaria; comprende tanto a los derechos como a las obligaciones, siendo la primera el todo y ésta última una de sus partes.

QUINTA.- El objeto de la Obligación Tributaria reviste una finalidad inmediata y otra mediata. En forma inmediata se grava directa y específicamente, no la cosa, el bien o el establecimiento en sí mismos, sino un acto o hecho realizado con ellos, y en forma mediata, la recaudación de ingresos o la realización de un fin de naturaleza, económica, política o social.

SEXTA.- Las características que hemos determinado de la Obligación Tributaria son las siguientes:

- Es de Derecho Público

- Tiene su fuente sólo en la ley
- El acreedor o sujeto activo es siempre el Estado
- Su objeto es único y consiste siempre en dar
- Sólo se satisface en efectivo y excepcionalmente en especie.
- Su finalidad es recabar cantidades necesarias para sufragar los gastos públicos.
- Sólo surge por realizar hechos o actos jurídicos imputables al sujeto pasivo directo.
- Hace responsable al tercero que interviene en la creación de hechos imponibles.

SEPTIMA.- El poder Tributario o poder del Estado lo encontramos plasmado en nuestra constitución de donde dimana este poder de imperio o Soberanía como facultad para imponer contribuciones y se ejerce cuando el Congreso de la Unión, establece las contribuciones en una ley, -- que vinculará individualmente a los sujetos activo y pasivo de la relación jurídica Tributaria. Este poder es ejercido discrecionalmente por los órganos del Estado, dentro de los límites que la Constitución establece, culminando este poder con la emisión de la ley.

OCTAVA.- En México, el Gobierno Federal tiene facultades ilimitadas, concurrentes y exclusivas en ciertas materias imponibles; los Estados tienen facultades concurrentes y limitaciones positivas y negativas sobre cier--

tas materias. Por lo tanto el Poder Tributario Federal no tiene ninguna limitación constitucional en cuanto a materias sobre -- las cuales puede ejercerlo.

NOVENA.- La teoría que sigue o que adopta nuestra constitución para fundamentar la obligación Tributaria la podemos denominar del "Gasto Público" en virtud de que nuestra Constitución en su artículo 31, fracción IV marca el fundamento jurídico para tributar en base a la necesidad que los mexicanos tenemos de sufragar los gastos públicos.

DECIMA.- Las características que revisten las leyes tributarias, son las siguientes:

- Son de carácter impositivo
- Son de carácter discrecional
- Tienen un poder de ejercicio inmediato
- Tienen eficacia específica propia
- Requieren de justificación al aplicarse
- Tienen una temporalidad

DECIMA PRIMERA.- El fundamento y Justificación de la Obligación Tributaria que exige el Departamento del Distrito Federal para 1987 reviste en forma concatenada las siguientes características:

- Es de carácter político por la naturaleza del ente público que la produce y de los fines que persigue.
- Es de carácter económico por los medios empleados.
- Es de carácter jurídico por la forma en que actúa y se desenvuelve.
- Es de carácter social por la sociedad en que recae y afecta.

Por lo tanto, si la obligación Tributaria tiene un fundamento legal con una base económica no podemos desconocer la influencia de otros aspectos de importancia preponderante como son el político y el social.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Andreozzi, Mauel "Derecho Tributario Argentino, Tomo I.
- 2.- Berliri, Antonio "Principios de Derecho Tributario" Ed. de Derecho Financiero, Madrid. 1964.
- 3.- De la Garza, Sergio. "Derecho Financiero Mexicano Ed. Porrúa", México 1986.
- 4.- Delgadillo, Luis Humberto. "Principio de Derecho Tributario". Ed. PAC. México 1985.
- 5.- Flores Zavala Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas, Mexicanas" Ed. Porrúa 1985.
- 6.- Giuliani Fonrouge, Carlos M. "Derecho Financiero" Depalma; - Buenos Aires, 1970.
- 7.- Margán Manautou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" 8º Edición. Ed. Universitaria Potosina, México 1985.
- 8.- Martínez López, Luis "Derecho Fiscal Mexicano" Ed. ECASA; - México 1979.

- 9.- Porras. Armando. "Derecho Fiscal" Textos Universitarios S.A México 1975.
- 10.- Presupuesto de Egresos del D.D.F. para el Ejercicio Fiscal 1987.
- 11.- Pugliese, Mario "Curso de Ciencias de las Finanzas" Ed. -- Porrúa; México 1976.
- 12.- Rodríguez Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal". Ed. Harla México- 1985.
- 13.- Sainz de Bujanda, Fernando "EL nacimiento de la Obligación Tributaria" Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1968.
- 14.- Sanchez Piña, José. "Nociones de Derecho Fiscal" 3a. Edición Ed. PAC. México 1985.

NUESTRA LEGISLACION

- 1.- Código Fiscal Federal y su Reglamento 1987.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PUBLICACIONES PERIODICAS

- 1.- El Nacional. Alvarez, Lazaro. *Diario.*, Noviembre 8 de 1986-
p. 1.
- 2.- Ovaciones. *Diario*. Noviembre 29 de 1986 p. 1
- 3.- Metrópoli. Olmedo Garcilita, Jarmila. *Diario.*, Diciembre 4
de 1986. pag. 4