

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

**EL ESTADO FEDERAL Y LA DISTRIBUCION DE
LAS COMPETENCIAS FISCALES EN MEXICO.**

T E S I S
PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciado en Derecho
P R E S E N T A

GERARDO GIL VALDIVIA

1 9 7 3



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES

A LA VENERADA MEMORIA DE MI

QUERIDA HERMANA MARIA ESTHER

A MARIA GUADALUPE .

Deseo agradecer al Sr. Dr. Héctor Fix Zamudio la dirección y supervisión de este trabajo, así como el amable estímulo que me ha dado para la realización de actividades académicas. Debo también expresar mi agradecimiento al Instituto de Investigaciones Jurídicas ya que me permitió iniciarme en las labores de investigación.

Por último, quiero dedicar este trabajo a los maestros: Mario de la Cueva, Héctor Fix Zamudio y Manuel Borja Martínez.

I N D I C E

	Página
CAPITULO I. EL ESTADO FEDERAL EN HANS KELSEN.	7
1). El Territorio del Estado	8
2). La estructura espacial del Estado: La Teoría de la centralización y la descentralización.	11
3). El concepto estático de centralización y descentralización	13
4). El concepto dinámico de centralización y descentralización	16
5). El Estado Federal (Descripción teórica)	25
6). La Confederación de Estados y el Estado Federal	35
CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PODER TRIBUTARIO FEDERAL HASTA LA CONS- TITUCION DE 1857.	65
1). Causas socio-económicas de la independen- cia política de México.	68
2). El Sistema Fiscal Colonial	71
3). Orígenes del Federalismo	77
4). El Problema Fiscal durante la guerra de independencia y el gobierno de Iturbide.	86
5). Aspecto formal tributario de la Constitu- ción de 1812.	88
6). Aspecto formal tributario de la Constitu- ción de Apatzingán.	91
7). La ley del 4 de agosto de 1815	93
8). El Acta Constitutiva de 1824 y la ley de clasificación de rentas del mismo año	96

9).	La Constitución de 1824	108
10).	La situación fiscal en el sistema federal.	110
11).	Establecimiento del centralismo	115
12).	Las siete leyes constitucionales de 1836	117
13).	Las Bases Orgánicas de 1843.	125
14).	La restauración del federalismo y la ley de clasificación de rentas del 17 de septiembre de 1846	126
15).	El Acta de Reformas de 1847	129
16).	Las Bases para la Administración de la República de 1853	129
17).	El Plan de Ayutla	130
18).	La ideología de los Liberales y de los Conservadores en el Congreso Constituyente de 1856-57	131
19).	El Problema Fiscal en la Constitución de 1857	136
20).	La Ley de Clasificación de rentas de 12 de septiembre de 1857	140

CAPITULO III. LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA FISCAL ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS, DESDE 1857 HASTA LA EPOCA ACTUAL.

		169
1).	La Guerra de Reforma	170
2).	La Intervención Francesa	172
3).	La República restaurada	174
4).	La Ley de Clasificación de Rentas de 1868	177
5).	Los ingresos de las Entidades Federativas	181

6).	Los Proyectos Fiscales de Matias Romero	182
7).	La Tesis de Vallarta de la coincidencia Fiscal	184
8).	El Gobierno de Lerdo de Tejada	187
9).	La Epoca de Porfirio Díaz	188
10).	El Problema de las Alcabalas	194
11).	La etapa del Superávit	196
12).	Consideraciones fiscales en torno al Régimen de Díaz	201
13).	La Constitución de 1917	202
14).	La Primera Convención Nacional Fiscal	204
15).	La Segunda Convención Nacional Fiscal	209
16).	La Reforma Constitucional de 1942	216
17).	La Tercera Convención Nacional Fiscal	218
18).	La evolución del Sistema Fiscal	224
CAPITULO IV. EL ESTADO FEDERAL EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO		245
1).	Aspectos Generales	248
2).	La distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas	252
3).	La Jerarquía de la Legislación emitida por la Federación y la establecida por los órganos centrales de México	259
4).	Las funciones y los órganos del orden total	261
1)	La Reforma o Adición a la Constitución	262
2)	La Reforma a la Constitución en su Aspecto Geográfico	264

- 2-1) Admisión de nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal
- 2-2) Erección de los Territorios en Estados
- 2-3- Formación de nuevos Estados en los límites de los ya existentes
- 2-4) Arreglo de las controversias entre los Estados
- 2-5) Cambio de residencia de los Poderes de la Federación
- 3). Suspensión de las Garantías Individuales 270
- 4). Los Medios de Defensa de la Constitución o Jurisdicción Constitucional 273
 - 4-1) El Juicio Político o de Responsabilidad de los Altos Funcionarios
 - 4-2) El Litigio Constitucional entre las entidades federativas o entre éstas y la Federación
 - 4-3) El Proceso Investigatorio establecido en el párrafo II del Art. 97 Constitucional
 - 4-4) El Juicio de Amparo
 - 4-4-1) El Amparo como defensa de los derechos de la Libertad
 - 4-4-2) El Amparo contra leyes
 - 4-4-3) El Amparo Judicial
 - 4-4-4) El Amparo Administrativo
 - 4-4-5) El Amparo en Materia Agraria

5) La Garantía Federal	284
6) La Declaración de Desaparición de Poderes en una Entidad Federativa	285
5). Los órganos del orden Parcial Central	288
1) El Organismo Legislativo	289
1-1) Las Facultades Hacendarias de las Cámaras	
1-2) Las Facultades del Congreso en cuanto al comercio entre las entidades federativas	
2) El Organismo Ejecutivo	301
2-1) Las Leyes Fiscales del Ejecutivo Federal	
3) El Organismo Judicial de la Federación	309
6). Las Entidades Federativas	312
7). Los Territorios Federales	324
8). El Distrito Federal	325
9). El Municipio	327
CAPITULO V. EL PODER TRIBUTARIO DE LA FEDERACION Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	
	343
1). Planteamiento del Problema	344
2). La Doctrina Mexicana	344
3). La descripción de las normas jurídicas constitucionales que prescriben la distribución de las competencias en México	349

4). Síntesis de la situación fiscal actual de la federación	373
5). Las Nuevas Soluciones	395
6). Consideraciones Finales	407
CONCLUSIONES GENERALES	419
NOTAS	420
BIBLIOGRAFIA	453

S U M A R I O :

CAPITULO I. EL ESTADO FEDERAL -

en HANS KELSEN.

- 1). EL TERRITORIO DEL ESTADO.
- 2). LA ESTRUCTURA ESPACIAL DEL ESTADO: La Teoría de la centralización y de la descentralización.
- 3). EL CONCEPTO ESTÁTICO DE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN.
- 4). EL CONCEPTO DINÁMICO DE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN.
- 5). EL ESTADO FEDERAL (Descripción teórica).
- 6). LA CONFEDERACIÓN DE ESTADOS Y EL ESTADO FEDERAL.

1). EL TERRITORIO DEL ESTADO.

Para la doctrina tradicional de la Teoría del Estado, los elementos de éste son tres: el Territorio, el Pueblo y el Poder. Ahora bien, para la Teoría Pura del Derecho, el Territorio y el Pueblo del Estado son los ámbitos espacial y personal de validez del orden jurídico denominado Estado. El último elemento, el "Poder", es la validez y eficacia de dicho orden jurídico. Para Kelsen el Estado se identifica con el Derecho Positivo, el cual está integrado por normas jurídicas cuya estructura se puede sintetizar refiriendo que enlazan una sanción a una condición. Toda norma jurídica tiene los siguientes ámbitos de validez: ámbito material de validez (cual es la conducta obligada); ámbito personal de validez (quienes son los obligados); ámbito temporal de validez (cuando debe cumplirse la norma); ámbito espacial de validez (donde debe cumplirse la norma).

El Territorio del Estado es el lugar donde se deben cumplir las normas jurídicas que integran el Estado. Desde este punto de vista el territorio estatal es una Unidad, en el sentido de que sólo le es aplicable un orden jurídico nacional, aunque el Estado pueda estar integrado geográficamente por varios territorios separados entre sí.

El ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional es-

tá limitado por el orden jurídico internacional, por lo que el Estado sólo debe aplicar las sanciones coactivas establecidas por él dentro de su esfera de competencia. Si un Estado realiza actos coactivos dentro de otro Estado, sin autorización de este último, realiza actos violatorios tanto del Derecho Internacional, como de la Soberanía del Estado que sufre la aplicación de esos actos coactivos. Otro supuesto se realiza cuando el Estado enlaza sanciones a hechos antijurídicos cometidos dentro del territorio de otro estado, pues las violaciones referidas sólo se presentan -- (5) cuando se realiza un acto coactivo en el territorio de otro estado.

Kelsen define el territorio del Estado en **Strictu** Sensu, como el espacio dentro del cual un Estado, el mismo a quien pertenece ese territorio, está facultado para efectuar actos coactivos, con exclusión de todos los otros Estados. El concepto de territorio **Latu** Sensu, consiste en que el Estado puede realizar actos coactivos, además de su propio territorio, en el mar abierto, es decir, en la parte del mar que está más allá de las aguas nacionales, y en los territorios que no pertenecen a ningún Estado particular, ni son administrados por algún ente del Derecho Internacional Público. (6)

Los territorios que no pertenecen a ningún Estado y el mar abierto tienen un status jurídico similar. Sin embargo, existe la

siguiente diferencia: el territorio que no pertenece a ningún estado, puede ser ocupado por cualquier Estado sin violar el Derecho Internacional positivo. Por el contrario, cualquier intento de ocupación del mar abierto es una violación del referido orden internacional.

El territorio del Estado es impenetrable, esto es, todas las personas que se encuentran dentro de ese territorio, se encuentran sometidas única y exclusivamente a ese orden jurídico nacional, con exclusión de todos los otros órdenes, pero existen excepciones, por ejemplo, en virtud de un tratado, un Estado puede efectuar legalmente actos coactivos dentro de otro. (7)

Para Kelsen el ámbito espacial de validez del orden jurídico-internacional, comprende las esferas de validez de todos los órdenes jurídicos nacionales. Estas esferas están determinadas por el principio de la eficacia. La validez de un orden jurídico nacional, subsiste mientras ese orden se aplica permanentemente y los actos coactivos por él establecidos efectivamente se realizan. (8)

La nota característica en cuanto a que cierto territorio pertenece o no a un Estado, se basa en la eficacia permanente del orden coactivo de ese Estado, o sea el cambio jurídico en cuanto al status territorial tiene lugar, de acuerdo con el principio de efectividad, cualquiera que sea la forma para adquirir un territorio

(ocupación, anexión, etc.) éste pasa a ser parte del citado adquirente si el dominio se llega a consolidar firme y eficazmente. (9)

La distinción entre ocupación y anexión consiste en la legalidad y la ilegalidad de una y otra, en cuanto al orden jurídico internacional, pero esta distinción deja de tener importancia para el Derecho Positivo si el Estado adquirente logra hacer eficaz el orden jurídico nacional. (10) Esta aseveración la antepone Kelsen a la teoría tradicional que distingue las formas derivativas y originarias de adquisición.

El territorio del Estado, como ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional, es un espacio tridimensional. La forma geométrica del espacio estatal es la de un cono invertido cuyo vértice se encuentra en el centro de la tierra. El Estado ejerce también su soberanía en el espacio aéreo situado sobre su territorio y sobre sus aguas nacionales. (11)

2) LA ESTRUCTURA ESPACIAL DEL ESTADO: LA TEORIA DE LA CENTRALIZACION Y DE LA DESCENTRALIZACION.

Es necesario distinguir entre las formas de gobierno (democracia y autocracia) y las formas de organización. La centralización y la descentralización, como formas de organización estatal referidas a la división territorial, son dos tipos de ordenamientos jurídicos positivos. (12) La problemática de la centralización y la descentralización gira en torno de las siguientes cuestiones: De una ma

nera directa, en cuanto a las esferas espaciales de validez de las normas, e indirectamente con respecto de los órganos creadores de tales normas.

(13)

Los Estados históricos no han sido plenamente centralizados o descentralizados. Una comunidad jurídica centralizada, como un Estado Unitario, es aquella cuyo ordenamiento está integrado por normas legales que valen para todo el territorio. Sin embargo, es posible que las normas individuales creadas por el acto administrativo y la sentencia judicial, tengan vigencia sólo en una parte del territorio.

Un Estado es descentralizado en strictu sensu, cuando coexisten normas legales válidas para todo el territorio (cuando menos - la Constitución), con normas válidas para zonas parciales del mismo.

Una comunidad jurídica es plenamente descentralizada, cuando su ordenamiento está integrado por normas que sólo valen para distintas partes del territorio. Sin embargo, en este caso no se puede hablar de la existencia de un Estado Nacional propiamente dicho.

(14)

La antítesis entre un estado centralizado y uno descentralizado, se presenta desde el punto de vista del ámbito espacial de vigencia de las normas constitutivas de un orden estatal.

(15)

3). EL CONCEPTO ESTÁTICO DE CENTRALIZACIÓN Y DESCEN- TRALIZACIÓN.

El aspecto estático de la centralización y descentralización es el estudio de la validez de las normas jurídicas, según sus respectivos ámbitos de vigencia espacial. (16)

El problema de la articulación territorial de las normas legales es mínimo en un Estado Unitario, pues éste es expresión de centralización, ya que sus leyes valen para la totalidad del territorio. En este tipo de Estado la descentralización no se presenta normalmente en el nivel de las normas generales, sino de las normas individuales. La cuestión referida es más compleja en un Estado parcialmente descentralizado como el Estado Federal, pues las normas generales tienen diferentes ámbitos de vigencia espacial. En el Estado Federal, el orden jurídico total está integrado cuando menos por dos tipos de órdenes jurídicos parciales, con ámbitos espaciales de validez distintos: El orden jurídico central, con validez en todo el territorio y los órdenes jurídicos locales, ambos órdenes integran el orden total.

La descentralización por división territorial, permite que -- dos normas con idéntica esfera material de validez, pero con -- distinta esfera territorial regulen de manera diferente una misma materia, lo cual puede ser conveniente cuando existen zonas con (17) marcadas diferencias sociales, económicas o de algún otro tipo.

Es necesario aclarar que pueden existir normas que regulen la misma materia y con las mismas esferas, espacial y temporal de validez, pero con diferencias en el ámbito personal. Esto sucede cuando se regula la conducta de individuos con distintas características sociales y económicas, que se encuentran diseminados en la totalidad del territorio.

(18)

La centralización y la descentralización totales son extremos ideales que no se dan en el Estado. En el primer caso, porque la existencia de normas jurídicas individuales que pueden ser circunscritas a una zona geográfica, implica un principio de descentralización. En el segundo caso porque la descentralización total significa que las normas jurídicas solamente son válidas para distintas partes del territorio, y si al menos una norma no es válida para todo el territorio, no estamos en presencia de un Estado Nacional.

(19)

Los criterios operativos para conocer el grado de centralización y descentralización, son los siguientes: En primer lugar el número de etapas de la jerarquía del orden jurídico en el que existe la centralización o la descentralización. En segundo término es el número e importancia de las materias reguladas por las normas centrales o por las locales.

(20)

Las alternativas de la descentralización, que se presentan en

(21)

un estado, son las siguientes: Primero, que sólo la Constitución sea válida para todo el territorio en tanto que la legislación, la administración y la jurisdicción se encuentren descentralizadas en todas las materias en subdivisiones territoriales determinadas. -- Otra alternativa es que la legislación y la ejecución sólo se encuentren centralizadas o descentralizadas de manera parcial. Es decir, que la competencia de la comunidad total, se encuentre dividida entre el orden central y los órdenes locales, como sucede en el caso de México (es obvio que en éste como en los otros casos, la Constitución tiene validez en todo el territorio). La tercera opción es que tanto la etapa constitucional, como la legislativa, se encuentre centralizada y que sólo la etapa de la ejecución, o sea la etapa de creación de normas individuales administrativas y jurisdiccionales se encuentren descentralizadas. Finalmente se puede dar el caso de que la ejecución misma puede hallarse total o parcialmente centralizada o descentralizada, si la totalidad de las normas jurídicas individuales (administrativas o jurisdiccionales), o sólo las relativas a materias específicas, tengan un carácter central o local.

El ámbito espacial de validez de una norma jurídica puede -- ser restringido en alguno de sus elementos (la condición o la sanción), o bien en ambos. De acuerdo con el orden jurídico inter--

nacional, cada Estado sólo puede aplicar en su propio territorio los actos coercitivos que prescribe. En este orden internacional se presenta un caso de restricción de uno de los elementos de la norma cuando un Estado enlaza la sanción a hechos condicionantes ocurridos fuera de su territorio.

En el orden jurídico interno, cuando la Constitución y la legislación permanecen centralizadas y las autoridades administrativas y jurisdiccionales se encuentran parcialmente descentralizadas, el ámbito espacial de las normas individuales expedidas por esos órganos se encuentra restringido. Cuando el territorio del Estado se encuentra dividido en varios distritos administrativos o jurisdiccionales, puede tener dos significados: A). Que la autoridad local administrativa o jurisdiccional, sólo pueda ordenar una sanción concreta cuando la condición ha tenido lugar dentro del distrito. B). Que las autoridades referidas estén autorizadas para dictar una sanción concreta que sólo puede ser ejecutada dentro de su propio territorio.

(22)

4). EL CONCEPTO DINAMICO DE CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION.

Con base en el aspecto dinámico de la centralización y la descentralización, se analizan los métodos de creación normativa y los órganos creadores del Derecho en sus distintos grados.

Este aspecto es independiente del estático, que como referimos -- analiza el ámbito espacial de validez de las normas jurídicas --
(23)
constitutivas del orden jurídico.

Una comunidad jurídica centralizada o descentralizada en -- sentido estático, es posible con la unidad o con la pluralidad de órganos creadores del Derecho (es decir, centralizada o descentralizada en sentido estático). Sin embargo, suele vincularse -- con la idea de la centralización en sentido estático, la existencia de un sólo órgano creador de todo el orden normativo. Por el contrario, con la idea de la descentralización en sentido estático, se vincula la idea de una pluralidad de órganos dispersos en la periferia, competentes para crear normas válidas sólo sobre determinadas partes del territorio.
(24)

Las posibles combinaciones entre ambos aspectos de la centralización y la descentralización son las siguientes: A) En el caso de la centralización ideal en sentido estático, es decir, que sólo existan normas válidas para todo el territorio, hay dos posibilidades: En primer lugar que todas las normas jurídicas sean -- creadas por un sólo órgano. Si este órgano está integrado por un solo hombre es el tipo ideal de la autocracia, cuando por el contrario este órgano es colegiado, se puede estar frente a una democracia centralista. En segundo lugar, es posible que las normas

válidas para todo el territorio sean creadas por varios órganos. - Podría darse el caso de que existiesen órganos diferentes para la legislación y para la ejecución. También es posible que existan órganos que creen normas válidas para todo el territorio, pero de diferente materia. Por ejemplo, un órgano para la materia civil, otro para la penal, etc. B) En el caso de la descentralización total o ideal no se está frente a un supuesto que se realice en un Estado Nacional, sino en el orden jurídico internacional por lo que trasciende el objeto de este trabajo.

C). El caso de la centralización parcial (descentralización). La centralización o descentralización parcial en sentido estático, se puede combinar con la Unidad o Pluralidad de órganos creadores de normas jurídicas. En la centralización parcial (descentralización), coexisten dos complejos normativos: Normas con validez para todo el territorio y normas con validez para una parte del mismo. En el supuesto de que la descentralización parcial se realice por medio de varios órganos, es posible que existan órganos de la comunidad total y órganos de las comunidades parciales.
(25)

La unión de un órgano con un orden determinado, en especial en el caso del órgano de un orden parcial, puede verificarse en dos sentidos: Se es órgano de aquel orden que se crea por medio

de la función orgánica, pero también se es órgano de una comuni-
dad jurídica más amplia, con respecto de la cual la primera no —
tenga más que el carácter de comunidad parcial. Es posible que
un orden válido sobre la totalidad del territorio, establezca un —
orden válido para crear normas sólo sobre una parte territorial del
(26)
mismo. P. ej. Las constituciones locales que existen dentro —
del Estado Federal, y que son creadas por la Constitución total.—
Estas constituciones sólo tienen competencia para crear normas—
dentro de su territorio, pero a la vez son órganos de la totalidad
del Estado, por estar previstos en su constitución.

Para el concepto dinámico de la centralización y la descen-
tralización no sólo tiene importancia el número de los órganos —
creadores de normas, sino también la forma de institución de ta-
(27)
les órganos. Es decir, conocer si estos órganos son de origen —
autocrático o democrático. Desde un punto de vista político, la
legislación puede ser más democrática cuando es creada por un —
órgano centralizado integrado democráticamente, que cuando es —
creada por varios órganos, pero integrados autocráticamente.

La vinculación que existe entre la forma de gobierno y la for-
ma de organización se basa en el concepto dinámico de la descen-
tralización. La democracia es un método descentralizado de crea-
ción normativa, ya que las normas jurídicas son creadas por la —

pluralidad de los individuos cuya conducta regulan, y esos órganos creadores de normas se encuentran dispersos sobre la totalidad del territorio en que el orden jurídico tiene validez. Por el contrario, la autocracia es un método centralizado de creación normativa. En una autocracia el orden jurídico es creado por un solo individuo diferente e independiente de la pluralidad de individuos sujetos a dicho orden.

En cuanto al concepto estático de centralización y descentralización, no hay regulación directa entre las formas de organización y las formas de gobierno, ya que tanto la Democracia como la Autocracia es posible con o sin la división territorial del estado. Pero sí existe una relación indirecta, pues en la autocracia existe una tendencia inmanente hacia la centralización estática, como en la Democracia existe la tendencia hacia la descentralización en sentido estático.

Si bien es cierto que tanto la autocracia como la democracia son posibles tanto en una organización estática centralizada como en una parcialmente descentralizada, también lo es que la descentralización estática trae consigo la dinámica, la cual permite una aproximación mayor a la Democracia que la centralización. Si una autocracia está subdividida en provincias, es inevitable que la autócrata nombre gobernadores para las provincias quienes

al menos tendrán competencia para crear normas individuales, lo cual aunque sea de manera relativa implica un debilitamiento del principio autocrático.

La Democracia implica la máxima conformidad entre la voluntad general expresada en el orden jurídico y la voluntad de los individuos sujetos a este orden. Pero es frecuente el siguiente problema: Las Normas Centrales del orden con validez para todo el territorio, pueden estar en contradicción con la voluntad mayoritaria de un grupo residente en un territorio parcial. En este caso la descentralización dinámica es un postulado democrático si las normas locales son creadas por el voto mayoritario de las personas residentes en ese territorio.

Por otra parte, como referimos anteriormente, circunstancias relativas al asiento de la población pueden hacer imposible adecuar por medio de la subdivisión territorial la organización del Estado a la estructura socioeconómica de la población. En este caso es posible recurrir, según observamos, a la descentralización con base en el Status personal, si es que esto es factible con base en un derecho positivo específico.

Desde un punto de vista cualitativo, la descentralización puede ser perfecta o imperfecta. La descentralización es perfecta

cuando la creación de normas locales es definitiva e independiente. La norma local es calificada de definitiva cuando no puede ser derogada y substituída por una norma central, y es calificada de independiente, cuando el contenido de las normas no se encuentra - (28) determinado en ninguna forma por las normas centrales.

Referidos estos criterios al nivel de la legislación en el Estado Federal, nos encontramos con que puede darse el caso de que las normas locales sean no-definitivas, si existe el principio jurídico-positivo de que la norma federal (central), prevalece sobre la norma emitida por los Estados miembros. En el Estado Federal existe una delimitación de competencias entre el orden central y los órdenes locales, pero en caso de conflicto, si existe una -- norma que prescriba el principio referido, prevalece la norma central. En todo caso, el problema se resuelve en cada constitución concreta.

Por otra parte, tampoco es definitiva una norma local si puede ser anulada por los órganos judiciales centrales, o bien por -- los órganos judiciales del orden total si tiene vicios de ilegalidad o de inconstitucionalidad respectivamente.

En el Estado Federal las normas locales no pueden tener el carácter de independencia ya que al menos teóricamente están determinadas al igual que las normas centrales tanto formal como -

materialmente por la constitución. Es decir, estas normas legales de nivel local pueden ser anuladas si su contenido o su forma de creación contraría el contenido de la norma fundamental del Estado, lo cual significa que no son totalmente independientes.

En este sentido la Constitución determina el contenido tanto de las normas centrales, como de las normas locales, por lo cual si ambas regulan una misma materia en sus respectivos niveles, no debe existir contradicción entre ellas.

En algunos Estados Federales es posible que ciertas normas legales centrales, requieran para su aplicación directa a los súbditos, de la existencia de leyes locales cuyo contenido está determinado por la norma central. En este caso la norma central puede dar solamente las bases generales y las normas locales completarlas. El ejemplo que cita Kelsen es el de un Código de Comercio, aprobado por el órgano federal para los Estados miembros, --
(29)
que es puesto en vigor por leyes locales.

Para Kelsen la descentralización administrativa se puede realizar tanto en el ámbito del Ejecutivo, como del Judicial. Ambos tipos de órganos pueden subdividirse en zonas locales con autorización para crear normas individuales para dicha zona y estar estructurados jerárquicamente.
(30)

Si aplicamos los criterios cualitativos de la descentralización,

podemos establecer que la norma individual creada por la autoridad administrativa o judicial es imperfecta por lo siguiente: No es definitiva ya que la parte interesada puede apelar ante la autoridad superior, la cual puede revocar la norma creada por la inferior. La decisión de la autoridad superior puede producir dos efectos: A) Que la autoridad inferior tenga que expedir una norma nueva. B) Que la autoridad superior pueda sustituir la norma de la inferior con otra. Es posible que aún exista todavía la posibilidad de apelar a otra autoridad superior.

La imperfección de la descentralización administrativa (en el ámbito del ejecutivo o del judicial), por falta de independencia en la determinación del contenido de la norma local, es mayor en el dominio de la ejecución, ya que consiste en la creación de una norma individual, necesariamente determinada por la norma general que aplica. En el caso de los órganos judiciales, -- puede existir, en principio, mayor independencia; sin embargo -- ésta es disminuida si existe el sistema de precedentes, que limita (31) en gran medida a los órganos inferiores.

La autonomía local es una forma de descentralización administrativa, como es el caso del municipio, con competencia para crear normas generales en el caso de los reglamentos. La descentralización se refiere solamente a ciertas materias de interés lo-

cal específico. Además, las normas emitidas por el municipio pueden ser anuladas por los órganos centrales del Estado.

El gobierno autónomo local puede ser una combinación directa de las ideas de descentralización y democracia cuando los órganos creadores de normas locales están integrados democráticamente. Esto es si los miembros del órgano referido son elegidos por aquellos para quienes tales normas son válidas.

En el caso de que los órganos centrales del Estado estén integrados democráticamente no existe antagonismo con el gobierno local. Por el contrario, el antagonismo existe en el caso de que la autoridad central tenga carácter autocrático y la local democrática.
(32)

Hemos referido el caso de la descentralización administrativa local o por región. Es necesario aclarar que cuando la descentralización puede ser extendida a la legislación, se trata de descentralización por provincias autónomas.

5). EL ESTADO FEDERAL.

El sistema Federal es una forma jurídica de la estructura espacial del Estado, que podemos describir como una forma de descentralización parcial tanto estática como dinámica, compatible con una comunidad jurídica nacional.
(33)

En el Estado Federal existe la descentralización parcial en sentido estático, porque hay --

cuando menos dos tipos de normas parciales. Unas con validez sobre todo el territorio y otras con validez sólo para zonas parciales del mismo. Existe también la descentralización parcial en sentido dinámico porque las normas referidas son creadas por órganos diversos.

Los dos principales problemas jurídicos del Estado Federal, son los siguientes: Determinar la división territorial del Estado entre los diversos órdenes locales y fijar los ámbitos de competencia entre los órganos federales (centrales) y los órganos locales. (34)

En el Estado Federal existen tres clases de órdenes jurídicos: La Federación que es un orden jurídico parcial, comprende a la totalidad de la población del Estado y se extiende a todo el territorio. Los órdenes locales de los Estados miembros comprenden a diversos conjuntos de personas y tienen validez en zonas parciales del territorio total del Estado. Por último el orden total o Estado Federal que comprende a los dos órdenes parciales referidos. (35)

El Estado Federal está consagrado en la Constitución del Estado, y de ella derivan su validez los órdenes jurídicos parciales. La Federación y los órdenes locales. Cada uno de los órdenes referidos tiene sus propios órganos creadores de normas jurídicas.

Desde el punto de vista de la centralización de la legislación, podemos decir que la distinción entre un Estado Unitario dividido en provincias autónomas, un Estado Federal y una Confederación de Estados es el diverso grado de descentralización. El Estado Federal ocupa un lugar intermedio entre el Estado Unitario y la —
(36)
Confederación de Estados.

En el Estado Federal coexisten, como hemos descrito, normas válidas para todo el territorio, y normas con validez para ciertas zonas parciales del territorio. Estas zonas parciales son generalmente Estados miembros que se fundan en su propia constitución, la cual tiene cierto grado de autonomía en relación con la Constitución de la totalidad del Estado. La soberanía del Estado Federal radica en el orden jurídico total.
(37)

Existe una gran similitud entre el Estado Federal y el Estado Unitario integrado por provincias autónomas, ya que en ambos el ámbito material de validez del orden jurídico se encuentra dividido entre una autoridad central y varias autoridades locales.
(38)

Si la competencia de los órganos centrales es muy amplia, — es decir, si existe un alto grado de centralización, más restringida es la competencia de los órganos locales y viceversa.

Existen dos importantes diferencias entre el Estado Federal y el Estado Unitario integrado por Provincias Autónomas. En cuan-

to a la legislación, la distinción consiste en que existe una mayor centralización en el Estado Unitario que en el Estado Federal. Esto es, los órganos centrales en el Estado Unitario tienen mayor ámbito de competencia y correlativamente las provincias poseen competencia muy restringida.

Una situación determinante para que la competencia de los órganos centrales en el Estado Federal no se extienda, es la composición del órgano legislativo central o federal. Este generalmente está compuesto de dos Cámaras, la de Representantes o Diputados formada por individuos designados en la totalidad del Estado, por cada número determinado de personas. La otra Cámara es el Senado, o Cámara de los Estados, la cual está integrada por representantes de los miembros del Pacto Federal. La designación de estos representantes varía mucho en los diversos Estados Federales; puede hacerse mediante elección directa o indirecta dentro de cada Estado miembro, o bien pueden ser designados por el Congreso Estadual o por el Ejecutivo Local, etc.

El Estado Federal puede prescindir de alguna de estas Cámaras o, como veremos posteriormente, de ambas. Sin embargo, la existencia del Senado garantiza cierta paridad jurídica de los miembros, independientemente de la amplitud de su territorio o del número de su población.

En cuanto a la distribución de competencias entre el órgano central y los órganos locales del Estado Federal, pueden existir las siguientes posibilidades: A) Las competencias están expresamente limitadas para la Federación y todas las demás se encuentran reservadas para los órganos locales o estatales. B) El caso contrario, las competencias se encuentran expresamente limitadas para los órganos locales y todas las restantes pertenecen a la Federación u órganos centrales. C) La delimitación de competencias está expresamente dividida entre los órganos centrales y los locales, señalando en todo caso las facultades coincidentes.

También se puede dar el caso combinado con cualquiera de los sistemas antes descritos de la legislación indirecta en el Estado Federal cuando a la Unión no le corresponde sino la legislación de las bases que han de ser desarrolladas por las leyes de los Estados miembros.

(40)

La diferencia más importante entre el Estado Federal y el Estado Unitario dividido en provincias autónomas, consiste en que en el primero los estados miembros gozan de autonomía constitucional. Esta autonomía consiste en la facultad que tienen los estados integrantes del Pacto Federal, de modificar su constitución, es decir, de regular su régimen interior, pero de acuerdo con la Constitución Federal la autonomía constitucional es limi-

(41)

tada ya que la soberanía reside únicamente en el orden jurídico total, o sea en el Estado Federal.

La Constitución Federal contiene las directrices sobre la forma de organización y la forma de gobierno de los miembros y con frecuencia los señala principios en muchos aspectos. El estado miembro tiene una autonomía muy limitada. (42)

A medida que el Estado Federal restringe la autonomía constitucional de los miembros, se aproxima al Estado Unitario dividido en Provincias Autónomas. (43)

Al contrario de lo que sucede en el Estado Federal, las provincias del Estado Unitario carecen de autonomía constitucional ya que sus constituciones le son prescritas por la constitución del Estado considerado como totalidad. Para modificar sus constituciones sería necesario modificar la Constitución General. (44)

La legislación en el Estado Federal es creada tanto por el órgano legislativo central como por los órganos legislativos locales. La modificación, ampliación o restricción de la competencia de los órganos parciales señalados (el central y los locales) corresponde al órgano legislativo constitucional del orden total. Esto es, al órgano facultado para modificar la Constitución Total del Estado, ya que la supremacía de la competencia corresponde al orden total, nunca a los ordenes parciales. (45)

La comunidad federal tiene sus órganos así como las comunidades locales. Los órganos locales pertenecen al ámbito espacial que crean mediante su función orgánica y al ámbito general por estar previstos en la Constitución Federal.

En el Estado Federal, la reforma constitucional es de interés vital para los miembros, ya que su misma existencia puede verse en peligro si se altera la composición geográfica del país, o si se modifica el sistema de distribución de competencias. Es por eso que en el Estado Federal generalmente se emplea un procedimiento complejo para modificar la constitución. El órgano facultado para modificar la constitución puede garantizar la participación de los estados miembros en dos aspectos, si éste órgano del orden total está compuesto por el órgano legislativo central (federal) del cual forma parte el Senado o Cámara de Estados y por la participación directa de los estados miembros.

(46)

La Federación, para la realización de sus fines, requiere de fondos propios, los cuales se pueden obtener a través de leyes tributarias directas o de cuotas fijas o variables que deben cubrir los estados miembros. También es posible un sistema mixto. Es muy importante que las fuentes de ingresos se encuentren bien distribuidas entre la Federación y los Estados Miembros, para que cada uno de éstos antes pueda realizar sus fines. Sin embargo, es frecuente que los estados miembros reciban aportaciones de la

Federación cuando los recursos propios de que disponen son insu-
 (47)
 ficientes para cubrir sus gastos. Esta dependencia financiera --
 ocasiona dependencia política.

En el Estado Federal actual existe la tendencia de ampliar -
 los ámbitos de competencia del orden central, en particular en -
 los países que han adoptado el Capitalismo de Estado u otras for-
 mas más intensas de intervencionismo económico. El estado mo-
 derno ha abandonado la concepción del estado gendarme y partici-
 pa activamente en el proceso económico como regulador y promo-
 tor, aun en los países con mayor tradición liberal-burguesa. En
 el Estado Federal el reforzamiento financiero de los órganos cen-
 trales, necesario para la participación estatal en los renglones -
 económicos señalados, ha tenido como consecuencia un debilita-
 miento financiero de los estados miembros. El peligro de esta -
 centralización financiera es la referida centralización política.

Comúnmente el Estado Federal constituye una Unidad Adua-
 (48)
 nal y Monetaria.

Por lo que respecta a la centralización o descentralización-
 parcial de la ejecución, podemos decir que la distribución de com-
 petencias entre el Centro y los Estados Miembros, se refiere a -
 todos los grados de creación del Derecho. Es decir, no sólo com-
 prende a la legislación, sino también a la ejecución, o sea a la -

creación normativa de los órganos judiciales y de los órganos --
 (49)
 ejecutivo-administrativos.

En el Estado Federal, en principio, las competencias legisla
 tivas y ejecutivas de la Unión son coincidentes entre sí; sin em
 bargo, puede suceder que la competencia legislativa del centro --
 sea más amplia que la ejecutiva. En este caso, los Estados --
 (50)
 miembros podrían ejecutar las leyes federales.

Pero puede suceder también el caso contrario, que la compe
 tencia legislativa de los estados miembros sea más amplia que --
 su competencia ejecutiva. En este caso la Unión tendría que eje
 cutar leyes emitidas por los Estados miembros. (51)

Además de las autoridades centrales, puede la Unión poseer
 autoridades locales propias, cuyo ámbito espacial de competen
 cia pueda coincidir con el territorio de los miembros, pero cuyo --
 carácter respecto de la ejecución de la Unión es el de Provincias
 (52)
 Administrativas regidas por órganos federales inferiores.

El titular del órgano ejecutivo encargado de la Administra--
 ción Pública puede ser uni-personal o colegiado. Es posible el
 Presidencialismo o el Parlamentarismo. Es más, la forma de Go
 bierno del Estado Federal puede ser monárquica, republicana, --
 (53)
 autocrática o democrática.

El órgano ejecutivo federal puede realizar la ejecución fede

ral en contra de los estados miembros, cuando los órganos de estos violan la constitución del orden total. En este caso el ejecutivo actúa como órgano del orden total y no sólo del orden parcial central.

En cuanto a los órganos jurisdiccionales, es necesario agregar que la constitución del Estado Federal puede atribuir la jurisdicción sobre ciertas materias a la competencia de los órganos ejecutivos de la Unión. Puede ser que le atribuya a los órganos centrales toda la jurisdicción civil, o la penal, etc. También es posible que la Constitución le atribuya al Centro sólo parte de algunas materias.

Es posible que la jurisdicción se limite a la instancia superior cuando el procedimiento de los tribunales desemboca en un tribunal supremo federal. También es factible la existencia de un tribunal Administrativo Central que tenga control jurídico no sólo sobre la administración de la Unión, sino también sobre la administración de los miembros. Cuando este tribunal no sólo tiene facultades para casar, sino incluso para reformar los actos administrativos irregulares, se presenta un alto grado de centralización en la ejecución más bien característico del Estado Unitario.

6). LA CONFEDERACION DE ESTADOS Y EL ESTADO FEDERAL.

Esta última parte del capítulo está destinada a señalar algunas de las más importantes semejanzas y diferencias entre la Confederación de Estados y el Estado Federal, así como algunos de los falsos criterios que se han tenido por característicos para distinguir ambos tipos de Uniones. El objeto de este sub-capítulo es precisar algunas características del Estado Federal.

Es conveniente insistir en que la esencia del Estado Federal es un grado particular de descentralización y que su distinción fundamental con la Confederación es el mayor grado de descentralización de esta última. El reconocimiento de la existencia del Estado Federal se logra atendiendo al contenido de una constitución positiva concreta.

Algunas de las semejanzas más relevantes, son las siguientes: En la Confederación, como en el Estado Federal, la comunidad jurídica total, contiene los siguientes órdenes parciales: El orden parcial central y los órdenes de los Estados miembros. En ambos tipos de Uniones existen órganos centrales competentes para expedir normas válidas para toda la comunidad.

Por lo que respecta a la autonomía constitucional de los miembros, en ambos tipos de Uniones la distribución de competencias entre el centro y los miembros, es facultad del orden to

tal. En el caso de la Confederación, en algunas ocasiones la -- Constitución limita la forma de gobierno de los miembros, lo cual es similar a la regulación de las líneas generales de las constituciones de los miembros, contenidas en la Constitución Federal. (60)

Es falsa la tesis que sostiene que la Confederación sólo puede ser creada por un tratado internacional y que el Estado Federal sólo puede ser creado por una norma de carácter nacional. Tanto la Confederación, como el Estado Federal puede ser constitudos por un tratado internacional, o por una norma de origen unilateral. (61) (62)

Los dos tipos de Constituciones pueden centralizar lo desunido o descentralizar lo unido. Es decir, un Estado Unitario puede descentralizarse para formar un Estado Federal o una Confederación. También la Confederación se puede centralizar para formar un Estado Federal o un Estado Unitario. Tanto en la Confederación, como en el Estado Federal, la competencia reservada a la Unión corresponde al nivel de la legislación, como al nivel de la ejecución.

La equivocada tesis que sostiene que la Confederación sólo puede ser creada por un tratado, está vinculada a las siguientes aseveraciones, también equivocadas: En primer lugar que un tratado internacional sólo obliga directamente a las personas jurídicas de los Estados y sólo indirectamente a los súbditos. En se-

gundo lugar, a la afirmación de que el carácter indirecto de la le
 (63)
 gislación es privativo de la Confederación.

En cuanto a la primera aseveración en el sentido de que un -
 tratado internacional sólo vincula directamente a las personas ju
 rídicas de los Estados, cabe señalar el caso del Estado Federal -
 cuando la Constitución de éste, que obliga directamente a los -
 súbditos, surge de un tratado internacional. Ahora bien, el argu
 mento de fondo consiste en que sólo la conducta humana puede -
 ser contenido de todo deber jurídico. Es decir, sólo los hombres
 pueden ser obligados por las normas jurídicas. Lo que sucede -
 es que mediante un tratado internacional sólo quedan obligados -
 aquellos hombres que realizan la función de órganos legislativos,
 o de órganos de ejecución, sobre la base de sus respectivas cong
 (64)
 tituciones locales.

Por lo que respecta a la segunda aseveración en el sentido de
 que es distintivo de la Confederación el carácter indirecto de la -
 legislación, consideramos que es equivocada, pues puede suce-
 der que en el Estado Federal sea posible este fenómeno. Sucede-
 así en los casos en que a la Unión no le corresponde sino la regu
 lación de las bases que han de ser desarrolladas por las leyes de
 los Estados. Así sólo con estas leyes votadas dentro de la com-
 petencia reservada de la Unión y votadas posteriormente en cada

Estado particular es posible obligar directamente a los súbditos. En la Confederación lo que sucede es que las leyes para que obliguen directamente a los súbditos es necesario que sean publicadas por los Estados miembros. En el caso de que la publicación por parte de los miembros esté prescrita por la Constitución Confederal, cuando mucho puede hablarse de descentralización de la publicación. La inmediatez o la mediatez de la legislación, no puede ser un criterio para distinguir a la Confederación de Estados, del Estado Federal.

(65)

Habíamos referido que tanto en la Confederación como en el Estado Federal, la competencia reservada a la Unión corresponde tanto al nivel de la ejecución confederal cuando ésta se dirige contra uno de los Estados miembros que no tiene similitud con situación alguna en el Estado Federal, por lo que se describirá en la parte relativa a las diferencias entre ambos tipos de Uniones. Sin embargo, otros casos de la ejecución tienen relativa similitud con lo que sucede en el Estado Federal.

En cuanto a la ejecución, es decir, la creación normativa de los órganos judiciales y de los órganos administrativos, el que una norma obligue a un Estado a determinada conducta, sólo significa que la Constitución del Estado respectivo debe determinar quién o quiénes son los hombres que han de realizarla. En otras

palabras, excepto el caso de la llamada "Ejecución Confederal", dirigida contra algunos de los Estados miembros, la creación de las normas jurisdiccionales o administrativas por órganos centrales o totales de la confederación puede estar dirigida contra individuos. Una situación similar ocurre en el Estado Federal en el (66) que la ejecución vincula también a individuos.

Existe la falsa idea de que la Confederación carece de pueblo propio, y de que sólo existe el pueblo de los Estados miembros. Esto se deriva de la aseveración ya comentada, de que el Poder Confederal carece del carácter de estatal, porque no se ejerce sobre hombres, sino sobre Estados. Sin embargo, como hemos referido, el contenido de todo deber jurídico es siempre conducta humana. El Poder Confederal se ejerce sobre hombres, con la única particularidad de que se ejerce directamente sobre los individuos que son titulares de algunos órganos, según las constituciones de los miembros, y de que con frecuencia se ejerce indirectamente sobre los súbditos, si así está previsto en la Constitución Confederal y en las Constituciones de los miembros. Tanto el Poder de la Confederación, como el Poder del Estado Federal, (67) obligan a los individuos.

También es falsa la idea de que la Confederación carece de Territorio propio y de que sólo existe el territorio de los miembros. En la Confederación, al igual que en el Estado Federal existe un-

territorio distinto del territorio de los miembros, que no es la suma de los territorios parciales, y que consiste en el ámbito espacial de vigencia de la Constitución total. Cuando las normas del orden jurídico total y central necesitan de un acto intermedio de los órganos de los Estados miembros para adquirir fuerza de obligar a los súbditos, el ámbito espacial de vigencia es la totalidad del territorio, ya que si no fuese así no podrían obligar a los órganos de los miembros. (68)

Otro argumento inexacto para distinguir a la Confederación del Estado Federal, es que la primera puede disolverse por acuerdo de sus miembros, los que tienen el derecho de secesión, --- mientras que en el Estado Federal, los estados integrantes no tienen tal facultad. Esta tesis parte del ya varias veces citado --- error de concebir a la Confederación como producto de un tratado, y al Estado Federal como resultado de una Constitución. Como el Tratado Internacional se integra con el consentimiento de los miembros, considera la doctrina referida que éstos pueden revocar su consentimiento y retirarse de la Unión o disolverla. (69)

Sin embargo, la tesis sobre la disolución de la Confederación, no es sostenible, ya que la validez de una Constitución es independiente de su origen contractual o unilateral; internacional o nacional. La validez de una Constitución es objetiva. Es más, la va-

lidez de una Constitución desde un punto de vista jurídico es in dependiente de la voluntad de los súbditos. Claro que metajurf dicamente, desde un punto de vista político, si la voluntad de los súbditos participa en la elaboración de la Constitución, estamos frente a un método democrático de creación normativa.

De la esencia de la ley constitucional, aunque tenga origen contractual, no se sigue que tenga limitada su duración. El derecho de secesión de los miembros, existe en la Confederación y en el Estado Federal, si está expresamente consignado. Si el derecho de secesión no es concedido en concreto, no hay fundamento para afirmar su existencia.

Ahora bien, este derecho sólo debe ser concedido con limitaciones, ya que de lo contrario no tendría sentido el tratado -- fundacional que le establece deberes a los miembros. En otras palabras, la norma diría: "debes si quieres".

De la misma forma la disolución de la Unión no es posible -- jurídicamente, si no está prevista expresamente por la Constitución.

La principal distinción entre la Confederación de Estados y -- el Estado Federal, es el mayor grado de descentralización de la -- primera. Pero además, entre algunas diferencias secundarias po demos enumerar las siguientes: En el Estado Federal, como lo --

hemos referido en el sub-capítulo respectivo, la competencia del orden central es mucho más amplia que en la Confederación. La competencia central del Estado Federal, abarca generalmente como mínimo: Los asuntos exteriores, los asuntos militares, la nacionalidad y la ciudadanía. En el campo económico cuestiones monetarias, aduanales y fiscales. El orden central del Estado Federal obliga directamente a los súbditos con leyes fiscales y militares.

Por el contrario, en la Confederación la competencia del orden central es mucho más reducida, normalmente se limita a la solución de controversias entre los miembros, defensa del exterior y relaciones económicas preferenciales. Los miembros conservan su competencia en cuanto a política exterior y política militar. Las necesidades financieras de la Unión se cubren por medio de aportaciones de los Estados, al contrario de lo que usualmente sucede en el Estado Federal. El orden central de la Confederación no tiene ejército propio, sólo cuenta con las fuerzas armadas de los Estados miembros.

En el Estado Federal la amplitud de la competencia central, implica una competencia local reducida. En la Confederación ocurre el fenómeno contrario.

La Confederación no otorga ninguna nacionalidad, solo la

establecen los Estados miembros; tampoco concede ciudadanía, - es decir, no existen otros derechos políticos para los súbditos, - que los consagrados por los Estados integrantes. El Estado Federal ⁽⁷⁵⁾ sí concede nacionalidad y ciudadanía.

En cuanto al órgano legislativo, en el Estado Federal casi - siempre es bicameral (Diputados y Senadores), mientras que en - la Confederación sólo hay un colegio integrado por representan- ⁽⁷⁶⁾ tes de los Estados.

Por lo que respecta a la Reforma Constitucional, si bien en - ambos casos es de gran interés para los miembros, ya que por - una parte de alterarse las competencias pueden ver afectados sus intereses, y por la otra su propia existencia puede verse en peli- gro, los procedimientos varían en ambos tipos de uniones. En la Confederación basta el consentimiento de los miembros y en el - Estado Federal existe un procedimiento más complejo, pues se re- quiere la participación de los órganos centrales, además del con- ⁽⁷⁷⁾ sentimiento de los Estados integrantes.

Otra diferencia entre estos dos tipos de Uniones es en cuan- to al órgano ejecutivo, que en la Confederación es muy poco de- sarrollado, en comparación con el ejecutivo del Estado Federal, ⁽⁷⁸⁾ el cual tiende a incrementarse aún más, como lo hemos referido.

Por lo que se refiere a la ejecución confederal, entendiendo

por ésta un acto coactivo de la Unión, contra alguno de los Estados integrantes de la misma mediante la fuerza militar, es otra di
ferencia con el Estado Federal, pues en este último es superflua,
si los organos designados por la Constitución de los miembros pa
ra cumplir con ciertos deberes para con la Unión, son directamen
(79)
te responsables en virtud de la Constitución Federal.

Por último, en cuanto a las relaciones entre el derecho de los
órganos centrales y el derecho de los miembros, existe la siguien
te diferencia: En la Confederación de Estados prevalece el princi
pio de que los miembros pueden declarar la nulidad de los actos -
irregulares del Centro. En cambio, en el Estado Federal cuando -
hay transgresión de las esferas de competencia de uno u otro or--
(80)
den parcial, conoce de esa transgresión el tribunal central.

CONCLUSIONES

I. - EL TERRITORIO DEL ESTADO.

1).- El Territorio del Estado, es el ámbito espacial de validez del orden jurídico denominado Estado.

2).- El Territorio del Estado es una Unidad, en el sentido de que sólo le es aplicable un orden jurídico nacional, aunque el Estado pueda estar integrado geográficamente por varios Territorios separados entre sí.

3).- El Territorio del Estado en strictu sensu, es el espacio dentro del cual un Estado, el mismo al cual pertenece ese Territorio, está facultado para efectuar actos coactivos, con exclusión de todos los otros Estados.

4).- El Territorio del Estado es impenetrable, porque todas las personas que se encuentran dentro de ese territorio, se encuentran sometidas única y exclusivamente a ese orden jurídico nacional, con exclusión de todos los otros órdenes, aunque existen excepciones, por ejemplo, en virtud de un tratado, un Estado puede efectuar legalmente actos coactivos dentro del Territorio de otro.

5).- La principal característica en cuanto a que cierto Territorio pertenezca o no a un Estado, se basa en la eficacia permanente del orden coactivo de ese Estado. Es decir el cambio jurídico en cuanto al status territorial tiene lugar de acuerdo con el principio de efectividad.

6).- El Territorio del Estado, como ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional, es un espacio tridimensional.

La forma geométrica del espacio estatal es la de un cono invertido cuyo vértice se encuentra en el centro de la tierra. El Estado ejerce también su soberanía en el espacio aéreo situado sobre su territorio y sobre sus aguas nacionales.

II.- LA ESTRUCTURA ESPACIAL DEL ESTADO: La Teoría de la Centralización y la Descentralización.

7).- Se debe distinguir entre las formas de gobierno y las formas de organización.

8).- La centralización y la descentralización como formas de organización estatal referidas a la división espacial, son dos tipos de ordenamientos jurídicos.

9).- La problemática de la centralización y la descentralización territorial gira en torno de las siguientes cuestiones:

a) En cuanto a las esferas espaciales de validez de las normas.

b) En cuanto a los órganos creadores de tales normas.

10).- Los Estados históricos, no han sido plenamente centralizados o descentralizados.

11).- Una Comunidad Jurídica plenamente centralizada como un Estado Unitario, es aquella cuyo ordenamiento está integrado por normas legales que valen para todo el Territorio, aunque las normas individuales tengan vigencia sólo en parte del mismo.

12).- Una Comunidad Jurídica es descentralizada en strictu sensu, cuando coexisten normas legales válidas para todo el Territorio (cuando menos la constitución), con normas válidas para zonas parciales del mismo.

13).- Una Comunidad Jurídica es plenamente descentralizada cuando su ordenamiento está integrado con normas que sólo valen para distintas partes del territorio.

III.- CONCEPTO ESTÁTICO DE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN.

14).- El aspecto estático de la centralización y la descentralización es el estudio de la validez de las normas jurídicas, según sus respectivos ámbitos de vigencia espacial.

15).- El problema de la articulación territorial de las normas legales es mínimo en el Estado Unitario, pues éste es expresión de centralización, ya que sus leyes valen para la totalidad o la casi totalidad del territorio.

16).- El problema enunciado en el número anterior, es más compleja en un Estado parcialmente descentralizado como el Estado Federal, pues las normas generales tienen diferentes ámbitos de vigencia espacial.

17).- La descentralización por división territorial, permite que dos normas con idéntica esfera material de validez, pero con distinta esfera territorial regulen de manera diferente una misma materia.

18).- También pueden existir normas que regulen la misma materia y con las mismas esferas, espacial y temporal de validez, pero con diferencia en el ámbito personal.

19).- La centralización y la descentralización totales son extremos ideales que no se dan en el Estado. En el primer caso porque las normas jurídicas individuales son circunscritas a una zona geográfica determinada, lo cual implica un principio de descentralización. En el segundo caso porque la descentralización total significa que las normas jurídicas solamente son válidas para distintas partes del territorio, y si al menos una norma no es válida para todo el territorio, no estamos en presencia de un Estado Nacional.

20).- Los criterios operativos para conocer el grado de centralización y descentralización, son los siguientes: En primer lugar el número de etapas de la jerarquía del orden jurídico en el que existe la centralización o la descentralización. En segundo término es el número e importancia de las materias reguladas por las normas centrales o por las locales.

21).- Las alternativas de la descentralización de la legislación y de la ejecución, que se presentan en un Estado, son las siguientes:

a) Que sólo la Constitución sea válida para todo el territorio en tanto que la legislación y la ejecución se encuentren descentralizadas en todas las materias en subdivisiones terri-

b) Puede suceder que además de la constitución la legislación y la ejecución se encuentren centralizadas o descentralizadas parcialmente.

c) La tercera opción es que tanto la etapa constitucional, - como la legislativa, se encuentre centralizada y que sólo la etapa de la ejecución se encuentre descentralizada.

d) Por último se puede dar el caso de que la ejecución misma se encuentre total o parcialmente centralizada o descentralizada si la totalidad de las normas jurídicas individuales, o sólo las relativas a materias específicas, tengan un carácter central o local.

Es conveniente aclarar que por ejecución debe entenderse la creación de normas administrativas o jurisdiccionales.

22).- En un orden jurídico interno, cuando la fase de la ejecución está parcialmente descentralizada, estando el territorio dividido en varios distritos jurisdiccionales o administrativos, puede tener dos significados:

A) Que la autoridad local administrativa o jurisdiccional sólo pueda ordenar una sanción concreta cuando la condición ha tenido lugar dentro de ese distrito.

B) Que las autoridades referidas estén autorizadas para dictar una sanción concreta, que sólo pueda ser ejecutada dentro de su territorio.

IV.- CONCEPTO DINAMICO DE CENTRALIZACION Y DESCEN
TRALIZACION.

23).- El aspecto dinámico de la centralización y la descentralización, es el análisis de los métodos de creación normativa y de los órganos creadores del Derecho de sus distintos grados.

24).- Este aspecto es independiente del estático.

25).- Normalmente se vincula la idea de centralización estática, con la existencia de un sólo órgano creador de todo el orden normativo, y la idea de descentralización parcial en sentido estático, con la de pluralidad de órganos dispersos en la periferia, competentes para crear normas válidas sobre determinadas partes del territorio.

26).- Las posibles combinaciones entre el aspecto estático y el dinámico de la centralización y descentralización parciales, son los siguientes:

A) En el caso de la centralización total en sentido estático, hay dos posibilidades:

En primer lugar que todas las normas jurídicas sean creadas por un sólo órgano. En segundo término que dichas normas sean creadas por varios órganos. En este caso pueden existir un órgano para la legislación y otro u otros para la ejecución, o bien puede suceder que la legislación para todo el territorio sea creada por varios órganos, pero de diferente materia.

Desde un punto de vista político, en el primer caso, si este órgano está integrado por un solo hombre es el tipo ideal de la autocracia, cuando por el contrario este órgano es colegiado estamos frente a una democracia centralista.

B) En el caso de la descentralización total, reiteramos que no estamos frente a un supuesto que se realice en una comunidad jurídica estatal.

C) En el caso de la descentralización parcial, ésta se puede combinar con la Unidad o Pluralidad de órganos creadores de normas jurídicas.

27).- La vinculación que existe entre la forma de gobierno y la forma de organización se basa en el concepto dinámico de la descentralización.

28).- En principio la democracia se identifica con un método descentralizado de creación normativa y la autocracia con un método centralizado de creación normativa.

29).- En cuanto al concepto estático de centralización y descentralización, no hay relación directa entre las formas de organización y las formas de gobierno, ya que tanto la democracia como la autocracia son posibles con o sin la división territorial del Estado. Sin embargo, sí existe una relación indirecta, pues en la autocracia existe una tendencia inmanente hacia la centralización estática, como en la democracia - existe la tendencia hacia la descentralización en sentido está

30).- Para el concepto dinámico de la centralización y la descentralización, no sólo tiene importancia el número de los órganos creadores de normas, sino la forma de institución de tales órganos. En otras palabras, conocer si estos órganos -- son de origen democrático y autocrático.

31).- Desde un punto de vista político, la legislación puede ser más democrática cuando es creada por un órgano centralizado integrado democráticamente, que cuando es creada por varios órganos, pero integrados autocráticamente.

32).- Reiteramos que la descentralización no sólo es factible con base en el ámbito espacial de las normas, sino también es posible con base en el ámbito personal. Esto es conveniente cuando circunstancias relativas al asiento de la población -- hacen imposible adecuar por medio de la subdivisión territorial la organización del Estado a la estructura socio-económica de la población.

33).- Desde un punto de vista cualitativo, la descentralización puede ser perfecta o imperfecta. La descentralización es perfecta cuando la creación de normas locales es definitiva e independiente. La norma local es definitiva cuando no puede ser derogada y substituida por una norma central. Es independiente cuando el contenido de las normas no se encuentra determinado en ninguna forma por las normas centrales.

34).- En el Estado Federal las normas locales tanto a nivel de legislación, como de ejecución no tienen el carácter de definitividad e independencia. Son por lo tanto, imperfectas.

35).- El municipio es una forma de descentralización administrativa espacial, con facultad para crear normas generales como los reglamentos. Cuando la descentralización puede ser extendida a la legislación, se trata de descentralización por provincias autónomas.

V).- EL ESTADO FEDERAL.

36).- El Sistema Federal es una forma jurídica de la estructura espacial del Estado, que podemos describir como un grado parcial de descentralización tanto estática como dinámica, compatible con una comunidad Jurídica Nacional.

37).- El reconocimiento de la existencia del Estado Federal se logra atendiendo el contenido de una Constitución positiva concreta.

38).- Dos problemas fundamentales del Estado Federal son:

- a) Determinar la división territorial del Estado entre los diversos órdenes locales.
- b) Fijar los ámbitos de competencia entre los órganos centrales y los locales.

39).- En el Estado Federal existen tres clases de órdenes jurídicos:

comprende a la totalidad de la población del Estado y se extiende a todo el territorio. Los órdenes jurídicos locales de los Estados miembros que comprenden a diversos conjuntos de personas tienen validez en zonas parciales del territorio del Estado. Por último, el orden total o Estado Federal, que está consagrado en la Constitución General, de la cual derivan su validez los órdenes parciales. Cada uno de estos órdenes tiene sus propios órganos creadores de normas y sus propias funciones.

40). - Desde el punto de vista de la centralización de la legislación, la distinción entre un estado Unitario dividido en Provincias Autónomas, un Estado Federal y una Confederación de Estados es el diverso grado de descentralización. El Estado Federal ocupa un lugar intermedio entre el Estado Unitario y la Confederación de Estados.

41). - En el Estado Federal coexisten normas válidas para todo el territorio, y normas con validez para zonas parciales del mismo. Estas zonas son generalmente Estados miembros que se fundan en su propia constitución, la cual tiene cierto grado de Autonomía en relación con la constitución de la totalidad del Estado, aunque está subordinada a ésta.

42). - La Soberanía del Estado Federal radica en el orden jurídico total.

43). - Existe una gran similitud entre el Estado Federal y

el Estado Unitario dividido en provincias autónomas , ya que en ambos el ámbito material de validez del orden jurídico se encuentra dividido entre una autoridad central y varias autoridades locales.

44).- Sin embargo , entre los tipos de Estados enunciados - existen dos importantes diferencias:

- a) En cuanto a la legislación , la diferencia consiste en -- que existe una mayor centralización en el Estado Unitario que en el Estado Federal. Esto es , los órganos centrales en el Estado Unitario tienen mayor ámbito de competencia y correlativamente las provincias poseen competencia muy restringida.
- b) La diferencia más importante consiste en que en el Estado Federal , los Estados miembros gozan de autonomía constitucional. Esta autonomía consiste en la facultad que tienen los Estados integrantes del Pacto Federal , - de modificar su constitución , y de regular su régimen - interior , pero siempre subordinados a la constitución - Federal. La autonomía constitucional es limitada , ya que la soberanía reside únicamente en el orden jurídico total , o sea en el Estado Federal.

45).- La Constitución Federal contiene las directrices sobre la forma de organización y la forma de gobierno de los miembros y con frecuencia les señala principios en muchos aspectos.

46).- A medida que el Estado Federal restringe la autonomía constitucional de los miembros, se aproxima al Estado Unitario dividido en provincias autónomas.

47).- La distribución de competencias entre el centro y -- los Estados miembros, en el Estado Federal, es compleja; sin embargo, las reglas generales son las siguientes:

- a) Las competencias están expresamente limitadas para -- la federación y todas las demás se encuentran reserva das para los Estados.
- b) El caso contrario, las competencias se encuentran ex presamente limitadas para los órganos locales y todas las restantes pertenecen a la federación.
- c) La delimitación de competencias está expresamente di vidida entre los órganos centrales y los locales, seña lando en todo caso las facultades coincidentes.

48).- La legislación en el Estado Federal es creada tanto por el órgano legislativo central como por los órganos legisla- tivos locales.

49).- La modificación, ampliación o restricción de la com petencia de los órganos parciales señalados, corresponde al -- órgano legislativo constitucional del orden total.

50).- La comunidad federal tiene sus órganos así como -- los órganos locales. Los órganos locales pertenecen al ámbito espacial que crean mediante su función orgánica y el ámbito --

general por estar previstos en la Constitución Federal.

51).- En el Estado Federal, la reforma constitucional es de interés vital para los miembros, ya que su misma existencia -- puede verse en peligro si se altera la composición geográfica -- del país, o si se modifica el sistema de distribución de competencia. Es por eso que el procedimiento de reforma a la constitución generalmente es rígido.

52).- La Federación (órganos centrales), para la realización de sus fines requiere de fondos propios, los cuales se pueden obtener a través de leyes tributarias directas o de cuotas -- fijas o variables que deben cubrir los Estados miembros. También es posible un sistema mixto.

53).- Es muy importante que las fuentes de ingresos se encuentren bien distribuidas entre la Federación y los Estados --- miembros, para que cada uno de estos órdenes puedan realizar sus fines.

54).- En ocasiones los Estados miembros reciben aportaciones de la Federación cuando los recursos propios de que disponen son insuficientes para cubrir sus gastos. Esta dependencia financiera ocasiona dependencia política.

55).- En el Estado Federal actual existe la tendencia de -- ampliar los ámbitos de competencia del orden central, en particular en los países que han adoptado el Capitalismo de Estado u otras formas de intervencionismo.

56).- En el Estado Federal el reforzamiento financiero de los órganos centrales, necesario para la participación del Estado en la economía, ha tenido como consecuencia un debilitamiento financiero de los Estados miembros.

57).- En el Estado Federal, la distribución de competencias abarca también la ejecución.

58).- En principio, las competencias legislativas y ejecutivas son coincidentes entre sí.

59).- Sin embargo, pueden suceder las siguientes posibilidades:

a) Que la competencia legislativa del centro sea más amplia que la ejecutiva. En este caso los Estados miembros podrían ejecutar leyes federales.

b) Puede suceder también el caso contrario, que la competencia legislativa de los Estados miembros sea más amplia que la ejecutiva. En este caso la Unión tendría que ejecutar leyes emitidas por los Estados miembros.

60).- Puede darse el caso de que la Unión posea además de las autoridades centrales, autoridades locales propias, cuyo ámbito espacial de competencia pueda coincidir con el territorio de los miembros, pero cuyo carácter respecto de la ejecución de la Unión es el de Provincias administrativas regidas por órganos federales inferiores.

61).- El titular del órgano ejecutivo encargado de la Administración Pública puede ser unipersonal o colegiado. Es posible el

Presidencialismo o el Parlamentarismo. Es más, la forma de gobierno del Estado Federal puede ser monárquica, republicana, autocrática o democrática.

62).- El órgano ejecutivo federal puede realizar la ejecución federal en contra de los Estados miembros, cuando los órganos - de éstos violan la constitución del orden total. En este caso, el Ejecutivo actúa como órgano del orden total y no sólo como órgano de la federación.

63).- En cuanto a los órganos jurisdiccionales, la Constitución Federal puede atribuir la jurisdicción sobre ciertas materias a la competencia de los órganos ejecutivos de la Unión. Puede atribuirle, también, sólo parte de algunas materias.

64).- Es posible que la jurisdicción se limite a la instancia superior cuando el procedimiento de los tribunales desemboca en un tribunal supremo federal.

Es factible, también, la existencia de un Tribunal Administrativo Central que tenga control jurídico sobre la Administración de la Unión y sobre la administración de los miembros. Cuando este tribunal no sólo tiene facultades para casar, sino incluso para reformar los actos administrativos irregulares, se presenta un alto grado de centralización en la ejecución, más bien característico del Estado Unitario.

65).- La esencia del Estado Federal, es un grado particular de descentralización y su distinción fundamental con la Confede

ración, es el mayor grado de descentralización de esta última.

66).- Tanto la Confederación como el Estado Federal pueden ser constituidos por un Tratado Internacional, o por una norma de origen unilateral. Los dos tipos de Constituciones pueden centralizar lo desunido o descentralizar lo unido.

67).- En la Confederación, al igual que en el Estado Federal, la comunidad jurídica total, contiene los siguientes órdenes parciales: el central y el de los Estados miembros.

68).- En ambos tipos de uniones, la competencia reservada a la Unión corresponde al nivel de la legislación, como de la ejecución.

69).- Es falsa la tesis que sostiene que la Confederación sólo puede ser creada por un Tratado Internacional.

70).- La tesis anterior está vinculada a las siguientes aseveraciones también erróneas:

a) En primer lugar a la afirmación de que un Tratado Internacional sólo obliga directamente a las personas jurídicas de los Estados y sólo indirectamente a los súbditos.

b) En segundo lugar, a la afirmación de que el carácter indirecto de la legislación es privativo de la Confederación.

71).- En cuanto a la legislación, lo que sucede en la Confederación es que las leyes para que obliguen directamente a los súbditos, es necesario que sean publicadas por los Estados miembros. En el caso de que la publicación por par-

te de los miembros esté prescrita por la Constitución Confederal, sólo puede hablarse de descentralización en la publicación.

72).- Por lo que respecta a la "Ejecución", en la Confederación, el que una norma obligue a un Estado a determinada conducta, sólo significa que la Constitución del Estado respectivo debe determinar quién o quiénes son los hombres que deben realizarla. Una situación similar ocurre en el Estado Federal en el que la Ejecución vincula también a individuos.

73).- Existe la falsa idea de que la Confederación carece de pueblo propio, ya que el Poder Confederal sólo se ejerce sobre Estados. Sin embargo, el contenido de todo deber jurídico es siempre conducta humana. Tanto el Poder de la Confederación, como el Poder del Estado Federal obligan a los individuos.

74).- En la Confederación, al igual que en el Estado Federal, existe un territorio distinto del territorio de los Estados miembros y que consiste en el ámbito espacial de validez de la constitución total.

75).- Es falsa la tesis que asevera que la Confederación puede disolverse por acuerdo de sus miembros, los que tienen el derecho de secesión.

76).- La tesis sobre la disolución de la Confederación no es sostenible ya que la validez de una Constitución es independiente de su origen contractual o unilateral; internacional o nacional. La validez de una Constitución es objetiva.

77).- El derecho de secesión de los miembros, existe en la Confederación y en el Estado Federal, si está expresamente consignado. Si el derecho de secesión no es concedido en concreto en el derecho positivo, no hay fundamento para afirmar su existencia.

78).- El derecho referido sólo debe ser concedido con limitaciones, ya que de lo contrario no tendría sentido el tratado fundacional que le establece deberes a los miembros. La norma diría "debes si quieres".

79).- La principal distinción entre la Confederación de Estados y el Estado Federal es el mayor grado de descentralización de la primera. Existen además, otras diferencias de menor importancia.

80).- En el Estado Federal, la competencia del orden central, es mucho más amplia que en la Confederación. En aquella la amplitud de la competencia central, implica una competencia local reducida.

81).- La competencia central en el Estado Federal, comprende como mínimo: Los asuntos exteriores, los asuntos militares, la nacionalidad, la ciudadanía y, en el campo económico: Las cuestiones monetarias, aduanales y fiscales.

82).- En la Confederación la competencia de los órganos centrales es mucho más reducida y normalmente se limita a la solución de controversias entre los miembros, defensa del --

exterior y relaciones económicas preferibles. Los miembros conservan su competencia en cuanto a política exterior y a política militar.

83). - Otra distinción entre la Confederación del Estado y el Estado Federal, es que en la primera, las necesidades financieras se cubren por medio de aportaciones de los Estados, al contrario de lo que usualmente sucede en el Estado Federal.

84). - El Orden Central en la Confederación no tiene ejército propio. En el Estado Federal, sí.

85). - La Confederación no otorga nacionalidad, ni ciudadanía, en tanto que el Estado Federal sí concede esos derechos.

86). - En cuanto al órgano legislativo en el Estado Federal, éste casi siempre es bicameral, mientras que en la Confederación sólo hay un Colegio integrado por los representantes de los Estados.

87). - El procedimiento de Reforma Constitucional puede ser diverso en ambos tipos de Uniones. En la Confederación basta el consentimiento de los miembros, mientras que en el Estado Federal normalmente existe un procedimiento más complejo.

88). - El Organismo Ejecutivo en la Confederación de Estados es muy poco desarrollado, en tanto que en el Estado Federal lo es mucho más, y en ocasiones con tendencia a incrementarse.

89). - La Ejecución Confederal es un acto coactivo de la Unión contra alguno de los Estados integrantes de la misma, -

mediante la fuerza militar de los otros miembros. Esta es otra diferencia con el Estado Federal, pues en este último es poco frecuente, si los órganos designados por la Constitución de los miembros, para cumplir con ciertos deberes para con la Unión, son directamente responsables en virtud de la Constitución Federal.

90).- En cuanto a las relaciones entre el derecho de los órganos centrales y el derecho de los miembros, existe la siguiente diferencia: En la Confederación prevalece el principio de que los miembros pueden declarar la nulidad de los actos irregulares del centro. En cambio, en el Estado Federal cuando hay transgresión de las esferas de competencia de uno u otro orden parcial, conoce de esa violación el tribunal central.

91).- En síntesis: La diferencia más importante entre la Confederación de Estados y el Estado Federal, es el diverso grado de descentralización. Ninguna de las distinciones enunciadas posteriormente es esencial.

CAPITULO II
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PODER TRIBUTARIO
FEDERAL HASTA LA CONSTITUCION DE 1857

- 1) Causas socio-económicas de la independencia política de México
- 2) El Sistema Fiscal Colonial
- 3) Orígenes del Federalismo
- 4) El Problema Fiscal durante la guerra de independencia y el gobierno de Iturbide.
- 5) Aspecto formal tributario de la Constitución de 1812
- 6) Aspecto formal tributario de la Constitución de Apatzingán.
- 7) La ley del 4 de agosto de 1815
- 8) El Acta Constitutiva de 1824 y la ley de clasificación de rentas - del mismo año.
- 9) La Constitución de 1824
- 10) La situación fiscal en el sistema federal
- 11) Establecimiento del centralismo
- 12) Las siete leyes constitucionales de 1836
- 13) Las Bases Orgánicas de 1843
- 14) La restauración del federalismo y la ley de clasificación de rentas del 17 de septiembre de 1846
- 15) El Acta de Reformas de 1847
- 16) Las Bases para la Administración de la República de 1853.

- 17) El Plan de Ayutla : El Estatuto Orgánico provisional de 1856
- 18) La ideología de los liberales y de los conservadores en el --
Congreso Constituyente de 1856-57.
- 19) El problema fiscal en la Constitución de 1857.
- 20) Ley de Clasificación de rentas de 12 de septiembre de 1857.

CAPITULO II
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PODER TRIBUTARIO
FEDERAL EN EL SIGLO XIX

INTRODUCCION

El análisis histórico de la distribución de competencias en materia fiscal entre la federación y las entidades federativas, debe realizarse bajo el esquema de la estructura federal, la cual ha sido instituída en varias de las constituciones que han regido a México. El estudio del tema es necesario para conocer las formas de solución de este problema constitucional-tributario, que sirve de fundamento a la legislación fiscal, elemento básico de la política económica del Estado.

En cuanto al aspecto metodológico, considero que es conveniente, además de la descripción normativa, referir la eficacia de algunas normas jurídicas, y las circunstancias históricas en que se expidieron, por lo que además de la simple referencia a los criterios operacionales establecidos para distribuir los ingresos públicos entre la federación y las entidades federativas, trataré de efectuar una somera relación de las contribuciones más importantes, y de la situación presupuestal.

He incluido, al inicio del capítulo, una breve síntesis del aspecto social de la independencia de México, porque sirve de

referencia para algunas aseveraciones consignadas en otras partes de la tesis. Como el tema de este trabajo está vinculado ne cesariamente a la estructura federal, he creído conveniente describir las diversas corrientes de interpretación sobre el origen — del federalismo, pues de lo contrario no se tendría una visión — completa del problema. Por último, se hace alusión a las situaciones políticas imperantes al expedirse las diferentes leyes fun damentales de México.

1). CAUSAS SOCIO-ECONOMICAS DE LA INDEPENDENCIA POLITICA DE MEXICO.

México obtuvo su independencia política de España en 1821, como resultado de la acción de los hispanos peninsulares y del sector privilegiado de los criollos que trataban de evitar que en Nueva España se introdujesen las reformas liberales de la Consti tución de 1812.

Mediante el Plan de Iguala y los tratados de Córdoba, las — clases socio-económicas más altas de la Colonia, concretizaron en su favor el movimiento libertador iniciado en 1810, al que anteriormente habían combatido para conservar sus privilegios que peligra ban por los acontecimientos políticos que sucedían en la — Metrópoli. Este movimiento independista fue iniciado y sostenido por los criollos marginados y por los mestizos, ya que tuvo co

mo causa real la estructura social de la Colonia y la desigual distribución de la riqueza.

La Monarquía Española evitó mediante barreras legales el acceso de los criollos a las actividades políticas y a las posiciones gubernamentales de alta jerarquía, reservándolas para los peninsulares, y obstaculizó la movilidad socio-económica vertical de todos los no hispanos, en especial de los mestizos y de los indios. Sin embargo, un sector de los criollos mantenía estrechas relaciones con España, por ser hijos de peninsulares prominentes, o por haber sido educados en Europa, teniendo con frecuencia una posición económica privilegiada, y tendencias conservadoras. Al consumarse la independencia se habían delineado los dos grandes núcleos políticos que lucharían en los Congresos Constituyentes de 1823-24 y de 1856-57. Por una parte los criollos pobres y los mestizos que ambicionaban auto-gobernarse y terminar con la hegemonía de los españoles y de una minoría criolla en el poder político y económico. Por otra parte las clases privilegiadas y el alto clero que pretendían mantener el "Statu quo".

La política colonial de la Corona Española detuvo el desarrollo económico de Hispanoamérica, en especial durante el absolutismo de los Borbones que concebían a las Colonias como fuentes de riqueza destinadas a satisfacer las necesidades de España, —

(83)

sin preocuparse por un desarrollo paralelo en todo el Imperio.

La Independencia se realizó bajo la influencia del Iluminismo que representaba el abandono de la tradición como principio rector del mundo social, político y jurídico y la confianza en la razón. - Después del absolutismo surgió la democracia individualista y liberal-burguesa que contenía las teorías de la soberanía popular y de los derechos naturales de los hombres. Es la aparición del Estado-Gendarme. (84)

Además de la revolución de 1789 que fué la primera expresión de lucha política a nivel nacional contra el absolutismo, el acontecimiento político externo más importante para la emancipación de Nueva España fué la institucionalización de la Constitución de los Estados Unidos de 1787. En el sistema de la monarquía absoluta, toda expresión del monarca es norma jurídica obligatoria y no existe posibilidad de control jurídico sobre tal voluntad. La Constitución de 1787 contiene el establecimiento del Estado de Derecho y el sistema de control de la constitucionalidad por el Poder Judicial. Surgen, además de esta Constitución, el sistema federal y el presidencialismo. El constitucionalismo norteamericano tuvo una gran influencia en la historia constitucional de México durante el siglo XIX. (85)

2). EL SISTEMA FISCAL COLONIAL.

Después de referir un aspecto de la Independencia, de interés para el objeto de este trabajo, realizaremos la descripción del sistema fiscal de la Colonia y del origen del federalismo, para analizar bajo el marco de estos dos sucesos históricos, el problema de la competencia tributaria de la Federación.

El sistema fiscal colonial estuvo integrado por diversas contribuciones denominadas Ramos de Hacienda, establecidas sin un criterio ordenado, habiendo sido casi siempre indirectas al consumo. Las medidas tributarias, como reflejo de la política colonial general estuvieron encaminadas a satisfacer los intereses de la corona y no a fomentar el progreso económico de los dominios hispanos, lo que fué, a largo plazo, perjudicial para España. Estas directrices fueron, por otra parte, explicables en la época del absolutismo.⁽⁸⁶⁾

En función a su destino los ingresos se clasificaban en: comunes, remisibles, particulares y ajenos.⁽⁸⁷⁾ Los ingresos comunes estaban destinados a cubrir los gastos de la administración pública del virreinato y auxiliar a los gobiernos de la Habana, Louisiana, Florida, Panzacola, Santo Domingo, Trinidad y Filipinas.

Dentro de estos ingresos se encontraban los gravámenes a -

la minería, que era considerada la actividad económica más importante de la colonia. En 1524 se estableció un impuesto denominado el "real quinto", que consistía en el 20% del oro y la plata extraídos. Este impuesto se redujo en 1716 al 10% y a partir de 1723 la plata pagó el 11.5% y el oro el 3%, otros impuestos vinculados con la minería, eran: el de "casa de moneda" que pagaban los particulares a razón de un real por marco de plata labrada, pero a partir de 1730 la "Ordenanza de Casalla" dispuso que la amonedación fuera por cuenta del rey totalmente. Posteriormente las utilidades de la Hacienda Pública fueron la diferencia entre el valor de la plata y el oro sin amonedar y el que tenían ya procesado. La plata y el oro variaban en 2 reales y 8 pesos por marco respectivamente. También los ingresos por concepto de las salinas, que pertenecían al rey, realizándose algunas veces por medio de particulares y otras por conducto de la administración pública. Por el consumo de vajillas y alhajas de oro se pagaba un impuesto del 3% y por las de plata, el diezmo más el 1%. En cuanto a la pólvora, era fabricada por cuenta del rey y vendida con beneficio para el erario. Además, eran ingresos comunes "Los Tributos", que consistían en un pago individual de dos pesos y medio real por año, el cual era regresivo. "El Almojarifazgo" que eran los derechos aduanales que de

bfan pagarse en todos los puertos marítimos, por concepto de entrada o salida de mercancías. El impuesto de "alcabalas", que gravaba toda venta y trueque de géneros, creado en 1575 con la tasa del 2%, para llegar fácilmente a cobrar el 6% y el denominado de "lotería" que tenía una tasa del 14% sobre la venta total de la lotería.

El comercio de comestibles y ropa pagaban entre \$ 30.00 y \$ 40.00 pesos anuales. Uno de los ramos más productivos eran los pulques, con pagos cercanos al millón de pesos anuales.

Los principales ingresos comunes relacionados con la agricultura, eran: los pagos por la concesión, confirmación y composición de títulos de tierras y aguas. El pago para la obtención de licencias sobre fierros para herrar ganado y por el derecho de abasto, pagando \$ 10.00 por cada 100 animales de ganado mayor y \$ 5.00 por la misma cantidad de ganado menor.

Algunos ingresos comunes provenientes de las comunicaciones marinas eran, los impuestos denominados "Armada" y "Averfa", que se causaban por introducir efectos ultramarinos en el puerto. El derecho de anclaje que debían pagar las embarcaciones por encarenarse en los pontones reales y los derechos por el lastre o piedra que se colocaba en el fondo de las embarcaciones, para que éstas entraran en el agua, hasta donde convi

nera, lo cual se proporcionaba por cuenta del rey. Dentro de este grupo de ingresos se encontraban: la contribución de la nobleza pagó a partir de 1632, denominada "Servicio de Armas", que sustituyó a el número de hombres armados que antes debían proporcionar al rey. También las percepciones que provenían de la renta de oficios de la corona y las "Medias Anastas Civiles" que era el sueldo de medio año, que se pagaba en casi todos los puestos conferidos por el rey.

Los ingresos remisibles, eran los destinados directamente a España y los principales eran el producto de los estancos de naipes, del azogue o mercurio y del tabaco, este último a partir de 1765 al prohibirse a los vasallos la elaboración y comercio del producto.

Los ramos particulares se aplicaban a la difusión de la fe católica y se integraban de: Bulas de la Santa Cruzada, limosnas de los fieles cedidas por el Papa; Vacantes Mayores y Menores, consistentes en diezmos que el rey había concedido a la iglesia; Penas de Cámara que eran multas impuestas por algunos delitos; Medias Anastas y Mesadas Eclesiásticas, donaciones otorgadas por Roma, destinadas a la asistencia de eclesiásticos.

Los ramos ajenos eran ingresos que no pertenecían al Estado, pero cuya administración vigilaba. Dentro de esta categoría

se encontraban: los Montepíos, militares, de ministros y de oficinas; El Fondo Piadoso de Californias; Fondo para Comunidades Indígenas; El Hospital Real de Indias; El Desague de Huehuetoca, - Peaje y otros de menor importancia.

(88)

El Virrey Bernardo Gálvez estimó que en su época (1785-1786) los ramos de hacienda producían cerca de 20 millones de pesos - que se distribuían de la siguiente forma: 6 para la administración pública del virreinato; 4 destinados a otros gobiernos del imperio y que se denominaban "situados"; 5 de la categoría de "remisibles" que se enviaban a la Metrópoli; 5 para costear expediciones de conquista y colonización.

El sistema fiscal fué defectuoso en extremo, tanto por la clase de contribuciones, como por los métodos de recaudación. Casi todos los "ramos de hacienda" fueron repercutibles y regresivos, no estaban sistematizados por ningún criterio operativo, -- omitiendo el gravar a importantes aspectos de la economía y --
(89)
causaron serios perjuicios a las clases de bajos ingresos.

El Virrey Conde de Revillagigedo criticó la multiplicidad --- desorganizada de ramos de hacienda, la dificultad de atenderlos, sobre todo a los de graduación y calificación complicada, así co-
(90)
mo la ignorancia del contribuyente.

Las contribuciones coloniales no fomentaron el progreso eco

nómico, ni la reinversión y con frecuencia estuvieron acompañadas de políticas proteccionistas para productores y comerciantes de la península, como la prohibición para el cultivo de la morera, de la vid y de los olivos. Ots Capdequi criticó estas medidas, ya que la producción peninsular era insuficiente para satisfacer las exigencias del mercado interno y mucho menos pudo llenar la demanda colonial. Se acudió entonces a otros centros de producción europeos, pagando con el oro y la plata provenientes de las colonias.
(91)

Los ingresos fiscales relativamente reducidos en la Nueva España, tenfan como causa fundamental, según Humboldt, el escaso desarrollo económico, a lo que contribuyó el hecho de que el clero tuviera un gran número de propiedades, formando latifundios improductivos que obstaculizaron la agricultura y el comercio; impidieron la acumulación de capital y fueron un factor importante en la marginalización de sectores numéricamente altos de la población. Otros motivos que señala el citado autor, fueron la mala administración fiscal, producto del atraso del erario público español y de la ignorancia que en España se tenía de la situación fiscal de las colonias, como lo indica el hecho de que hasta 1790 se comenzó a reorganizar la hacienda pública y refiere, por último, la corrupción de algunas administraciones virrei

nales.

En suma, México llegó a la vida independiente con un sistema fiscal primitivo, compuesto de rentas regresivas, con escaso desarrollo económico y una desigual distribución de la riqueza, sin experiencia financiera los mexicanos tuvieron que ensayar nuevas formas para las contribuciones y para la administración fiscal, puesto que había cambiado el objetivo de los gravámenes. A la desorganización fiscal de la Colonia hubo que sumar la parálisis económica que originó la Guerra de Independencia. La colonia no dejó ningún antecedente tributario al México independiente.

3). LOS ORIGENES DEL FEDERALISMO.

Para el estudio de la competencia tributaria de la federación, es necesario hacer referencia al origen del Estado Federal en México, que fue establecido en la Constitución del 4 de octubre de 1824 y en el acta constitutiva de 31 de enero del mismo año.

Existen tres tesis que interpretan el origen del federalismo en México:
(93)

La primera y más difundida actualmente sostiene que la adopción de la estructura federal fue necesaria para mantener unido lo que se estaba desuniendo, ya que al consumarse la Independencia, varias regiones del país exigieron el sistema federal, y amenazaron que, de lo contrario, se separarían de México. Esta te-

sis explica la mencionada actitud en función del principio de descentralización política que existió en la última etapa de la Colonia, que fué: la diputación provincial.

La segunda corriente de interpretación, argumenta que el Estado Federal, fue una imitación extralógica del sistema establecido por la Constitución Americana de 1787, pues en aquel país unió a trece colonias independientes entre sí, creando un nuevo Estado, en tanto que en México a un Estado unitario lo dividió artificialmente en diversas entidades federativas.

La tercera tesis considera que el origen de esta forma del Estado, se encuentra en la organización de los pueblos de Anáhuac en la época prehispánica, por la triple alianza que existió entre Tenochtitlán, Tetzoco y Tlacopan, que tuvo supuestamente estructura federal y que estos pueblos a su vez se integraron como Federaciones. Esta postura nunca se ha verificado.

Nuestra posición es en el sentido de que un antecedente indirecto y de carácter formal del Federalismo, fué la Constitución Americana de 1787 que consagró el primer sistema federal en el mundo. Las trece colonias, con origen político y cultural común cedieron parcialmente sus facultades de poder, a un gobierno común con poderes explícitos, limitados y susceptibles de control. Para los nacientes estados hispano-americanos, esto sig-

nificó una garantía más de libertad y de limitación al poder gubernamental, ya que habían padecido tres siglos de monarquía despótica y centralista. Los Estados Unidos tuvieron una gran influencia en el desenvolvimiento constitucional de México porque ofrecieron soluciones concretas para la estructura del poder formal, con instituciones republicanas y democráticas. La influencia del constitucionalismo norteamericano es demostrable a través de la constante referencia a éste, de los grupos federalistas y liberales en diversos debates legislativos, y de la evolución jurídico-normativa y jurisprudencial de México.

La causa directa y material de la estructura federal, fué la diputación provincial a las Cortes de Cádiz de 1812. (94)

En 1808 España inició su guerra de liberación contra las fuerzas napoleónicas. En las ciudades españolas se organizaron Juntas Gubernativas, siendo de más alta jerarquía la Junta Gubernativa del Reino, la cual convocó a Cortes Generales y Extraordinarias para que establecieran el Régimen Constitucional en España. Se inauguraron las sesiones en las Cortes el 24 de septiembre de 1810, en la Isla de León, y el 14 de febrero se convocó a elecciones para que eligieran representantes de todo el Imperio. El decreto prescribió que concurrieran diputados del virreinato de Nueva España y la Capitanía General de las provincias interiores,

en número de uno por la capital de cada provincia. Tanto la Audiencia, como la capitanía señaladas efectuaron elecciones, lo-
 (95)
 que indica, como lo señala Nettie Lee Benson, que eran divisiones provinciales distintas, aunque no independientes. Sin embargo, las Cortes de 1812-14 y 1820-22 las hicieron independientes entre sí y sólo responsables ante el gobierno de España, lo cual fué un antecedente de descentralización.

La Constitución estableció que cada provincia fuese gobernada por un jefe político, un intendente y una diputación provincial, responsables directamente ante el gobierno de España e independientes entre sí. El jefe político y el intendente eran designados por el rey, en tanto que la diputación provincial, compuesta de siete miembros, era electa por el pueblo, indirectamente. Esta última tenía como función, la promoción de la prosperidad, y sus integrantes debían ser vecinos o nativos de la provincia respectiva.

El virrey de la Nueva España pasó a ser solamente el Jefe Político de la Ciudad de México, sin ninguna autoridad sobre otros Jefes Políticos.

Tanto las elecciones de representantes a las Cortes de Cádiz, como la reducción de la autoridad del virrey y la práctica — del gobierno provincial constituyen un importante antecedente en

el intento de descentralización política posterior.

Durante las sesiones constituyentes, los diputados americanos trataron de obtener un aumento en el número de diputados y — de restringir las facultades del Jefe Político y del Intendente, que eran designados por el rey, negándoles voz y voto en las Cortes. Los diputados hispanos, en cambio, argumentaron que la diputación provincial sólo era un cuerpo consultivo y no legislativo y — no accedieron a reducir los poderes de los funcionarios reales.

Se negaron también a reconocer la personalidad de la diputación provincial proveniente de América, temiendo que la extensión de la nación, con representaciones autónomas, llevaría a un federalismo similar al de Estados Unidos y que imitarían a los viejos Cantones Suizos con el más independiente sentido de vida, y que terminaría por permitir la creación de estados separados.

Otros diputados hispanos temieron que las diputaciones provinciales asumieran actividades legislativas y pretendieron solucionar el problema reduciendo las provincias de ultramar. El Art. 11 de la Constitución, describió las provincias peninsulares, una por una, pero reunió las provincias hispanoamericanas en grupos. Finalmente, en el antiguo virreinato de Nueva España, las diputaciones provinciales fueron las siguientes: Nueva España, Nueva-Galicia, Yucatán, Provincias Interiores de Oriente, Provincias —

Interiores de Occidente y San Luis Potosí, además de Guatemala. De la ciudad de México dependían, además de la Provincia de -- México, las de Valladolid, Guanajuato, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro.

El 4 de marzo de 1814, el Rey Fernando VII desconoció la -- Constitución de 1812 por haber sido promulgada sin su consentimiento, restableciendo el Absolutismo en España y las Colonias. Cuando el decreto real llegó a la ciudad de México el 11 de agosto de 1814, se habían establecido las diputaciones provinciales -- en Yucatán, Guatemala, Nueva Galicia, las Provincias de Oriente y Nueva España. Además, los miembros de la diputación de -- San Luis Potosí habían sido elegidos ya.

Sin embargo, en 1820 se restauró la positividad de la Consti -- tución de 1812, a raíz del levantamiento de Rafael del Riego, en España. Se realizaron nuevas elecciones en la colonia, intensifi -- cándose la participación regional en la política. Además de la -- creación de la provincia de Valladolid, solicitaron permiso para la creación de gobiernos provinciales, Puebla, Oaxaca, Michoacán, Veracruz, Tlaxcala y Chiapas. Los diputados españoles convinie -- ron en el establecimiento de diputaciones provinciales en todas -- las intendencias de ultramar que no las tuvieran; así el 8 de mayo de 1821 se dividió a México en 14 provincias independientes: Nue

va Vizcaya, Nueva Navarra o Sonora y Sinaloa. Provincias Interiores Orientales, San Luis Potosí, Zacatecas, Nueva Galicia, Guanajuato, Michoacán, México, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Yucatán y Chiapas.

En 1823 existían jurídicamente, o de facto, 23 provincias -- con sus respectivas diputaciones. Sin embargo, tanto el Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821, como los tratados de Córdoba de 27 de septiembre del mismo año, que consumaron la Independencia, fueron de carácter centralista y proscribieron las diputaciones provinciales, pues como se apuntó anteriormente, el objetivo de los grupos que lograron la referida consumación, era el de evitar que en México se efectuaran las reformas liberales de la Constitución de 1812. Entre las más importantes aportaciones de esta Constitución estaba la diputación provincial; un límite al poder autocrático.

El Plan de Iguala reconoció la religión católica como exclusiva, sostuvo los fueros y propiedades del clero y propuso el trono de México a Fernando VII, y en caso de que éste no aceptara, a un príncipe español. El tratado de Córdoba, firmado por O'Donoghue, nuevo virrey que al llegar a Nueva España se encontró con la imposibilidad militar de recuperarla, abrió la factibilidad para designar a un príncipe criollo, en caso de que Fernando VII, o al--

gún príncipe hispano no aceptara la corona. Inmediatamente, después de la celebración de este tratado, se instituyó la Junta Provisional Gubernativa que tenfa la finalidad de convocar a un congreso constituyente, el cual fué instalado el 24 de febrero de 1822. Se formaron tres corrientes políticas; el sector que propugnaba por el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, en el sentido de ofrecer el trono de México a Fernando VII o a un príncipe español. La corriente Iturbidista que pretendía proclamarlo Emperador y, por último, el grupo republicano y democrático.

El Congreso Constituyente, coaccionado por un sector militar, exaltó a Iturbide a un trono imperial el 19 de mayo de 1822. La primera oposición abierta contra Iturbide, fué precisamente de una diputación provincial, la de Nueva Santander, que protestó por la conducta del usurpador en el poder. Iturbide disolvió el congreso y designó a una Junta Instituyente que aprobó el 18 de diciembre de 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. La disolución del congreso motivó la rebelión de Antonio López de Santa Anna, que proclamó la República, con el apoyo de la diputación provincial de Veracruz. El Plan de Casa Mata fué expedido por las tropas que habían sido enviadas para el levantamiento de Veracruz.

El Art. 10 de este plan prescribía que la diputación provincial

gobernaría cada provincia hasta la instalación del nuevo congreso. En las provincias en las que aún no funcionaban sus diputaciones, las elecciones se realizaron rápidamente. Cuando los jefes políticos permanecieron leales a Iturbide, las diputaciones los removieron sustituyéndolos por el Intendente o por alguno de sus miembros. Apareció en este momento un aspecto esencial del federalismo, la autonomía consciente de las partes, para seguir formando parte del todo.

Iturbide reinstaló al Congreso y abdicó, pero éste declaró la nulidad de la coronación.

A raíz de esta abdicación y a pesar de haber sido instalado el antiguo Congreso, varias provincias consideraron que no existía gobierno central reconocido. Querétaro y Zacatecas le reconocieron al Congreso únicamente carácter de convocante. Campeche, Oaxaca, Tabasco, Yucatán y Guadalajara se separaron de México. Inclusive algunas de ellas, como Oaxaca, Yucatán, Zacatecas y Jalisco habían instalado ya sus propios congresos constituyentes y otras provincias, aunque no llegaron a medida tan radical, exigieron el establecimiento del sistema federal bajo amenaza de separarse de México. La Provincia de Guadalajara había emitido un Plan Gubernativo Provisional en que establecía que se adoptaba el nombre de "Estado Libre y Soberano de Jalisco", y en la ex

posición tercera declaró su libertad, independencia y soberanía dentro de sí mismo, además de que no reconocía otra relación con los demás estados que no fuese la hermandad y la confederación.

A nuestro juicio resulta incuestionable, que sí bien hubo influencia formal de la Constitución Americana de 1789, en el establecimiento del federalismo en México, en algunos de sus aspectos estructurales. Fundamentalmente, el origen material de esta forma de organización del Estado, son las diputaciones provinciales, creadas por el gobierno español. Estas unidades jurídico-políticas, que exigieron el establecimiento del federalismo, dieron origen a los futuros estados del México independiente, surgiendo así, entre otros problemas, la división de competencias en materia fiscal, nuestro objeto de estudio.

4). EL PROBLEMA FISCAL DURANTE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA Y EL GOBIERNO DE ITURBIDE.

La guerra de independencia paralizó todas las actividades económicas, resintiendo los efectos inmediatos la hacienda pública al escasear las contribuciones. El gobierno virreinal exigió préstamos y donativos forzosos e inclusive aumentó las contribuciones para poder sostener a los ejércitos coloniales.

Como indicador de la decreción de los ingresos, López Rosa

(96)

do cita los siguientes ejemplos: La acuñación que en 1810 había sido de 19 millones de pesos, para 1812 fué de 4.4 millones, -- disminuyendo los derechos en este renglón de 1.7 millones a 613 mil pesos. Los 6.4 millones que se recaudaron en efectivo en -- 1810, se redujeron a 4.2 millones en 1811. Del año de 1812 a -- 1816 fué posible cubrir los egresos sin recurrir a empréstitos onerosos. En esta etapa el total de la recaudación fué de ----- \$ 17.063.565; sin embargo, \$ 4.337.367 correspondían a créditos. El término medio de recaudación por año fué de \$ 2.345.239, lo -- que demuestra ingresos por debajo de la normalidad previa a 1810.

Durante el gobierno de Iturbide se indicó la política de cubrir los déficits presupuestarios, con créditos externos, directriz que tuvo efectos dramáticos en la historia de México. Los enemigos políticos de Iturbide emplearon la táctica de escacearle recursos; éste, ante la necesidad apremiante de cubrir los gastos del ejército, que era el factor fundamental de su gobierno, proyectó un -- crédito externo con la Casa Staples, en condiciones desastrosas. El préstamo se completó en 1823 y el monto fué de 8 millones de pesos. La casa hizo un suplemento en cuenta de dicho préstamo, de un millón de pesos. El interés fué del 6% y el valor del 60%,
(97)
obteniendo dicha casa todas las hipotecas que exigió.

El atraso económico, la miseria de grandes sectores de la --

población y la carencia de una estructura fiscal, así como la incapacidad técnica de los dirigentes financieros, determinaron la pobreza de los ingresos públicos. Casi durante todo el siglo XIX se padeció de graves déficits presupuestarios, que fueron cubiertos con desventajosos créditos externos que no se aprovecharon para formar un sistema financiero sólido, sino que dada la inestabilidad política se destinaron casi siempre a gastos militares.

5). EL ASPECTO FORMAL TRIBUTARIO DE LA CONSTITUCION DE 1812.

En el aspecto formal, la constitución de 1812 estableció las siguientes bases para solucionar el problema fiscal. En primer lugar, como una de las obligaciones de los españoles, consignó la de contribuir sin distinción alguna y en proporción de sus haberes a los gastos del Estado. Dentro de la categoría de españoles se encontraban los ciudadanos de todo el Imperio, en virtud de que la constitución de Cádiz había extendido la nación a todos los dominios y les había concedido representación en las Cortes.

La constitución Cádizana había creado una Monarquía Constitucional y dentro del marco del estado de derecho. Así el Art. 131 concedía como facultades limitadas de la Corte, en aspec-

tos financieros, las siguientes: fijar los gastos de la administración pública (duodécima); el establecimiento anual de las contribuciones e impuestos, prescripción que materialmente se ha conservado a través de toda la historia constitucional de México independiente (décimatercia); aprobación de la distribución de contribuciones entre las provincias (decimaquinta); el examen y la aprobación de las cuentas de la inversión de los caudales públicos (décimasexta). Por último, el establecimiento de las aduanas y aranceles de Derechos (decimaséptima).

El Art. 172 que consagraba las restricciones a la autoridad del rey, lo que significaba el abandono del absolutismo, en la octava limitación, que el rey no podía imponer por sí, directa ni indirectamente, contribuciones ni tampoco hacer pedidos bajo cualquier nombre ni objeto, sino que siempre lo habían de decretar las Cortes.

La Constitución Española de 1812 dedicó todo un capítulo a las contribuciones. Estas disposiciones estuvieron contenidas del Art. 338 al 355. Además del principio de legalidad, se determinó que las Cortes establecerían o confirmarían anualmente las contribuciones directas o indirectas, tanto generales, provinciales y municipales, y ordenó que subsistieran las antiguas, hasta su derogación o la imposición de otras. Otro principio fiscal —

fué el de la proporcionalidad tributaria para los sujetos pasivos y también la proporcionalidad en cuanto a los gastos decretados por la Corte, para los servicios públicos.

El rey tenfa posibilidad de intervenir para alterar alguna contribución, expresando a las Cortes, por conducto del Secretario de Hacienda, sus motivos y la contribución que consideraba conveniente fuese la substituta.

La Constitución establecfa, para la fijación de los gastos, - la obligación del Secretario del Despacho de Hacienda, de presentar a las Cortes el presupuesto general de gastos, de la Administración con las erogaciones precisas y del plan de contribucio--nes que debfan imponerse para llenarlos. Una vez fijada la cuota de la contribución directa, ésta se distribuía entre las provincias proporcionalmente a sus recursos, para lo que el Secretario del Despacho de Hacienda debfa presentar los presupuestos necesarios.

En cuanto a la Administración Pública Fiscal se creó una Tesorería General para toda la nación que debió concentrar todas - las rentas estatales. También se instituyeron tesorerías provinciales, en las que se depositarfan todas las recaudaciones para el erario público en correspondencia con la general, a cuya disposición tendrían todos los fondos. Existía la prohibición de re

cibir pagos en cuenta del tesorero del rey si no se hiciese en virtud del decreto real refrendado por el Secretario del Despacho de Hacienda, expresando el gasto al que se destinaba su importe, y el decreto de las Cortes que lo autorizaba.

También se dispuso constitucionalmente, que la cuenta del Tesorero General, que comprendía el rendimiento anual de las contribuciones y rentas de su inversión, así como las cuentas de los Secretarios del Despacho, de sus respectivos gastos, se imprimieran y se distribuyeran en toda la nación.

6) . EL ASPECTO FORMAL TRIBUTARIO DE LA CONSTITUCION DE APATZINGAN.

El programa político de Morelos, no se limitó a la desvinculación formal de España, sino que propuso importantes avances sociales para su época, como los siguientes: Igualdad formal ante la ley sin distinción racial; Propiciar el desarrollo económico, para la obtención de una existencia armónica de los individuos, como lo entendían en su tiempo, en un sentido humanitario; Realización de reparto de tierras y entrega de parcelas a los campesinos; División de grandes propiedades y aplicación de pequeñas fracciones a los pobres; Distribución de la riqueza mueble - (99) y la separación del poder civil del militar.

Todos estos principios, estuvieron contenidos en la Consti

tución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814 por -
 (100)
 el Congreso Constituyente, denominado del Anáhuac. Esta Cong-
 titución, no fue definitiva, pues se previó la emisión de otra --
 posterior, ni tuvo vigencia en toda Nueva España, porque More-
 los nunca dominó militarmente la totalidad del país.

En cuanto a las normas constitucionales de contenido tribu-
 tario, es especialmente verificable en esta Constitución la in--
 fluencia del liberalismo económico, ideología preeminente en la
 época.

El artículo 36, aseveró: "Las contribuciones públicas no son
 extorsiones sociales, sino donaciones de los ciudadanos para la
 seguridad y defensa". Limitó así la actividad estatal a los ren-
 glones señalados. Otra prescripción fiscal de esta Constitución,
 fue que los impuestos sólo podían ser establecidos por la repre-
 sentación popular. Este principio tiene su origen en la época de
 Juan sin tierra y está consignado hasta en leyes de sistemas socia-
 listas, pues es expresión de identidad política entre población y
 estado.

En materia fiscal, el Congreso tenía facultades para arreglar
 los gastos del gobierno y para cubrirlos, establecer las contribu-
 ciones, y las formas de recaudación. También para fijar las ba-
 ses de la administración, conservación, enajenación de los bie-

nes propios del estado, y en los casos necesarios solicitar créditos para la nación. Del Art. 114 al 116 se prescriban los siguientes deberes del Congreso, en la materia de referencia: Efectuar el examen y la aprobación de las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública. También el establecimiento de las aduanas y la emisión de moneda, determinando sus características.

Otra norma relevante del contenido económico, fué el Art. 35, que instituyó un antecedente de la expropiación moderna, al establecer la posibilidad de privar a los particulares de bienes en caso de pública necesidad, otorgando una "justa compensación".

7). LA LEY DEL 4 DE AGOSTO DE 1815.

El órgano legislativo creado por la Constitución de Apatzín (101) gán, emitió el 14 de agosto de 1815 una importante ley fiscal. Esta ley estableció una contribución general extraordinaria y temporal que gravaba los ingresos de casi todas las personas físicas, con carácter progresivo, constituyendo así un antecedente indirecto del impuesto sobre la renta en México. C. del Rio considera que al emitirse la ley de referencia, se tuvo en cuenta el vigésimo segundo punto de los Sentimientos de la Nación, en el cual había propuesto Morelos que se sustituyese la infini

dad de gravámenes por uno individual del 5%, o con otras contribuciones como la alcabala, el estanco o el tributo, pues expresó que con los citados ingresos y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo podrían sufragarse los gastos de la guerra y los honorarios de los empleados.

La ley citada prescribió que todos pagarían la contribución general, excepto los soldados veteranos que luchan en campaña, las mujeres que no tuviesen haberes y los menores de 14 años. - Se dividió el número de contribuyentes en tres categorías, denominadas órdenes. Dentro de la primera categoría se comprendió a los propietarios, pero no sólo a los dueños de las fincas rústicas, sino también a los arrendatarios y a quienes explotaran un comercio conocido. La segunda categoría gravó a los empleados de la nación, o particulares, con sueldo fijo de más de \$200.00; y la última categoría estuvo integrada por "artistas", fabricantes y empleados, cuyo principal sueldo anual no alcanzaba la cantidad de \$ 200.00.

La primera categoría se subdividió en seis subcategorías -- con las siguientes tasas: La ley especificó que quienes tuviesen en propiedad, o manejasen:

- 1) De \$200.00 a \$500.00 pagarían anualmente 4 pesos y 4 reales
- 2) De \$500.00 a \$2,000.00 pagarían anualmente 12 pesos

- 3) De \$2,000.00 a \$6,000.00 pagarían anualmente 36 pesos
- 4) De \$6,000.00 a \$12,000.00 pagarían anualmente 72 pesos
- 5) De \$12,000.00 a \$25,000.00 pagarían anualmente 144 pesos
- 6) De \$25,000.00 en adelante pagarían 300 pesos.

Dentro de la segunda categoría, es decir, el gravamen de los empleados de la nación o particulares, con sueldo fijo de más de \$ 200.00 pagarían anualmente con base en las siguientes tasas:

- | | |
|-------------------------------|-----------|
| 1) De \$200.00 a \$300.00 | 6 pesos |
| 2) De \$300.00 a \$500.00 | 12 pesos |
| 3) De \$500.00 a \$1,000.00 | 24 pesos |
| 4) De \$1,000.00 a \$2,000.00 | 60 pesos |
| 5) De \$2,000.00 a \$5,000.00 | 150 pesos |
| 6) De más de \$5,000.00 | 300 pesos |

Las personas comprendidas en la última categoría, sólo deberían pagar 3 pesos anuales.

Estos gravámenes sustituyeron a todos los demás, y sólo se tenían que pagar durante el tiempo de la guerra.

Para la recaudación se integró una junta en cada partido. — Cuando una persona fuese requerida por el recaudador, para pagar, y persistiese en su negativa, se le embargaría por la Junta, los bienes adecuados, a su juicio, para cubrir la deuda. Si el-

deudor fuese de la tercera clase e insolvente, sería enviado a juicio de la Junta, a las haciendas, u obras de la nación, para que cubriese su deuda, trabajando.

Alguna omisión de los sujetos pasivos, para efectos de pago, se sancionaría con doscientos pesos la primera vez y cuatrocientos la segunda. Por último, cabe señalar que los recaudadores cobraban el 5% de lo que percibían para el Estado.

8). EL ACTA CONSTITUTIVA DE 1824 Y LA LEY DE CLASIFICACION DE RENTAS DE ESE AÑO.

A raíz del fracaso del espurio imperio, el Congreso restaurado votó por la forma federal de la República, el 12 de junio de 1823, pero el federalismo era ya una realidad, pues las provincias no iban a permitir otro régimen central. Esta actitud era la respuesta a los gobiernos centralizados de la Colonia, y de Iturbide. Fué entonces cuando el único modelo a seguir eran los Estados Unidos ya que en la Europa de Metternich las monarquías parecían afianzarse, e Inglaterra era una monarquía constitucional. Algunos de los pensadores nacionales que influyeron en el sentido del establecimiento de la descentralización política, fueron M. Ramos Arizpe, a través del informe que presentó a las Cortes de Cádiz el 7 de noviembre de 1811 sobre la situación de las Provincias Internas de Oriente, sosteniendo que el centralis-

mo administrativo, impuesto desde la ciudad de México, era la causa de su atraso y propuso la descentralización. Además Prigillano Sánchez contribuyó en este sentido a través de su libro - "El Pacto Federal del Anáhuac", en el que analizó el federalismo (102) mexicano.

El Segundo Congreso Constituyente inauguró sus sesiones - el 7 de noviembre de 1823 y el 31 de enero de 1824 aprobó el acta constitutiva que según el Art. 5o. adoptó el régimen republicano, representativo, popular y federal. El Art. 6o. declaró que - la República Federal se integraba por Estados independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior, y el - Art. 7o. enumeró las partes integrantes de la Federación. Otros aspectos relevantes de este documento fueron los siguientes: El establecimiento del sistema de separación de poderes, para su ejercicio, con la prohibición de que dos o más poderes se depositaran en una corporación o persona ni que el legislativo recayese en un solo individuo; estos poderes fueron instituidos tanto a nivel federal como estatal. También se estableció la renovación periódica de los titulares del ejecutivo y del legislativo, uno de los aspectos más relevantes de la democracia. En cuanto a la - soberanía se fijó en el Art. 3o. el principio de que residía en la (103) nación.

Los lineamientos fiscales que fijó el Acta Constitutiva fueron los siguientes:
(104)

Dentro del título dedicado al Poder Legislativo, el Art. 13 establecía la competencia del Congreso General para fijar anualmente los gastos generales de la nación, con base en los presupuestos que debía presentar el Poder Ejecutivo (f.VIII); también tenía competencia, el Congreso General, para imponer las contribuciones que cubrieran los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Ejecutivo. El Art. 16 que consignaba las atribuciones del Ejecutivo, ordenaba que éste debía cuidar la recaudación y decretar la distribución de las contribuciones generales, con arreglo a las leyes (f.111). El Ejecutivo debía, además, nombrar a los empleados de las oficinas generales de Hacienda, según la Constitución y las leyes (f.IV). El Art. 27 prohibía a los Estados establecer sin consentimiento del Congreso General derecho alguno de tonelaje ni sobre importaciones y exportaciones. El Art. 32, disposición que al igual que la anterior, estaba inserta en las prevenciones generales, expresaba que cada congreso estadual remitiría anualmente al general de la Federación, un informe de los ingresos y egresos de todas las tesorerías en sus respectivos distritos, y del estado de los diversos aspectos de la economía, y de la pobla-

ción.

El Acta Constitutiva no especificó los ámbitos de competencia de la Federación y de los Estados para establecer contribuciones, excepto la prohibición a los gobiernos estatales de imponer derechos de tonelaje y de gravar las importaciones y exportaciones sin el consentimiento del Congreso General. Se consagró así el sistema de concurrencia fiscal entre los gobiernos federal y estatales, que es el mismo criterio operativo, seguido por la Constitución Norteamericana.

En los Estados Unidos sólo se establecieron como ingresos exclusivos para la federación, los gravámenes relativos al comercio exterior. Las entidades federativas requerían de autorización del Congreso Federal para poder imponerlos. No existe obstáculo constitucional para que tanto el gobierno federal como los estatales, establezcan las contribuciones necesarias para cubrir sus presupuestos, pues el primer párrafo de la Sección -- VIII sólo establece que el Congreso Federal está facultado para imponer y percibir contribuciones, derechos, impuestos y sisas, con el objeto de pagar las deudas y proveer a la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos. Alexander Hamilton (105) expresó las siguientes razones en apoyo de la concurrencia fiscal: 1) Cualquiera división de las fuentes de ingresos habría-

significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los Estados individuales, conciliándose así el poder ilimitado de imposición con la facultad de los Estados, para cubrir sus necesidades. 2) Si la competencia fiscal federal se limitara a ciertos objetos determinados (sin restringir la estadual) una porción excesiva de las cargas públicas pesaría sobre estos objetos, lo que provocaría dos males: Primero, que ciertas ramas de la industria se verían sofocadas; segundo, la distribución desigual de los impuestos, tanto entre los Estados, como entre los ciudadanos del mismo estado. 3) Un gobierno debe actuar sin restricciones, excepto el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo. 4) Como el objeto de los recursos fiscales es guardar la paz interior y la seguridad exterior, el poder tributario no debe tener otros términos que las exigencias de la nación y los recursos de la comunidad. 5) El ingreso del erario es el elemento fundamental para satisfacer las exigencias nacionales; por lo tanto, el poder de obtener dichos ingresos debe ser correlativo con el de subvenir esas exigencias. 6) Según Hamilton está verificado que el poder de recaudación de impuestos es ineficaz cuando se ejerce sobre los estados como entes colectivos, el gobierno federal debe gozar de facultades ilimitadas para cobrar impuestos con los métodos generales. Hamilton, por último

estuvo de acuerdo en conceder autoridad ilimitada a los estados en materia fiscal.

Entre los graves peligros que se originaban por este sistema de concurrencia fiscal entre la federación y los estados, estaba la posibilidad de acabar con algunas actividades económicas por gravarlas excesivamente. Por otra parte, seleccionar las pocas fuentes económicas productivas para que fuesen gravadas a nivel federal, implicaría el debilitamiento económico a nivel esta dual y viceversa.

En el aspecto jurídico, si el gobierno federal gozaba solamente de facultades expresas, por lo tanto limitadas, ¿cómo podía crear gravámenes sin ninguna limitación?. El caso de las entidades federativas era diferente, pues las facultades no concedidas a la federación eran ilimitadas para los Estados.

El problema de la distribución de competencias fué analizado por el Congreso Constituyente de 1823-24. Martínez Báez refiere que según la crónica del 31 de diciembre de 1823, al discutirse el proyecto de acta constitutiva, en cuanto a la facultad quinta del Congreso General para dar leyes y decretos, entre otros fines, para: "Sostener la igualdad proporcional de las obligaciones o derechos que los estados tienen ante la ley". M. Ramos Arizpe opinó: No se debe gravar a unos estados más que a -

otros, a lo que se opuso C. M. Bustamante, quien consideró — que todos los estados tienen obligación de contribuir proporcionalmente, como los ciudadanos. El 1.º de enero de 1824, al discutirse la facultad del Congreso General "Para establecer — las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ello al Poder Ejecutivo", Rejón impugnó dicha facultad por considerarla contraria al Sistema Federal, pues "a cada estado le correspondía señalar las contribuciones para cubrir la parte que le tocara de los gastos generales". Además, consideró que "el Congreso General no podía conocer las circunstancias particulares de los estados, como los mismos". Mier disintió, pues entendió que el Congreso Federal sólo iba a imponer las contribuciones generales; además éstas sólo tendrían carácter de extraordinarias, pues los gastos del Gobierno Federal se cubrirían con el producto del tabaco y de las aduanas marítimas y que aún so-
braría para amortizar la deuda pública.

Sin duda la desorientación que prevalecía era producto de la inexperience financiera. Con respecto a este problema, Rejón tenía una concepción poco realista del Estado Federal, pues es difícil imaginar la fuerza del Gobierno Federal si estuviera — sujeto a los pagos discrecionales de las entidades federativas.

Por otra parte Mier también estaba equivocado al considerar que bastarían para cubrir los gastos ordinarios, las rentas del tabaco y de las aduanas marítimas.

González Angulo opinó que el establecimiento de contribuciones generales y estatales, era imponer un doble gravamen a la nación, y perjudicial para la libertad. Además, si los ingresos provenientes del tabaco y de las aduanas marítimas bastaban para cubrir los gastos generales, propuso que el Congreso General no tuviese la facultad tributaria referida, por carecer de objeto. La visión más adecuada la presentó Cañedo, quien sostuvo que debían existir ingresos para los niveles estatal y federal, ya que de lo contrario no podría subsistir el Gobierno Federal; además, expuso que al privársele al Congreso de dicha facultad, se le quitaría un recurso indispensable para la defensa de la Confederación, principalmente en casos extraordinarios.

El resultado multicitado, fué el sistema de la coincidencia en materia fiscal. Sin embargo, el mismo congreso constituyente se apartó del anterior criterio cuando en funciones de órgano legislativo constituido emitió la Ley de Clasificación de Rentas del 4 de agosto de 1824, que delimitó expresamente la competencia federal en materia fiscal, reservando a los estados las fuentes no atribuidas a la federación y fijando una cantidad que debe

rían cubrir al gobierno federal proporcionalmente los 16 estados existentes.

El Diputado Portugal elaboró las siguientes críticas a la ley de clasificación de rentas: En el aspecto jurídico-político consideró que la dualidad de las rentas en estos niveles podría provocar que los intereses federales y estatales fueran contrarios entre sí. También opinó que el hecho de que empleados federales funcionaran dentro de los estados, comprometería la tranquilidad interior. Por último, expresó que la independencia estatal debía cimentarse en la posibilidad de que éstos fueran dueños de sus rentas y agregó que un gobierno federal debía considerarse falso en medio de estados miserables y oprimidos con impuestos, y firme si los estados eran ricos y opulentos.

En el aspecto económico afirmó que no había objeto para aumentar los gravámenes federales, existiendo ingresos por más de tres millones de pesos sobre los gastos generales.

Al aprobarse el 2 de junio el proyecto en lo general, M. C. Rejón manifestó que si se dejare a cada uno de los estados la administración de las rentas generales, no podría existir la federación, por falta de las rentas para cubrir sus necesidades. Además, aseveró el citado autor, que las entidades federativas recurrirían a los fondos federales para cubrir necesidades urgentes,

Por otra parte Mier también estaba equivocado al considerar que bastarían para cubrir los gastos ordinarios, las rentas del tabaco y de las aduanas marítimas.

González Angulo opinó que el establecimiento de contribuciones generales y estatales, era imponer un doble gravamen a la nación, y perjudicial para la libertad. Además, si los ingresos provenientes del tabaco y de las aduanas marítimas bastaban para cubrir los gastos generales, propuso que el Congreso General no tuviese la facultad tributaria referida, por carecer de objeto. La visión más adecuada la presentó Cañedo, quien sostuvo que debían existir ingresos para los niveles estadual y federal, ya que de lo contrario no podría subsistir el Gobierno Federal; además, expuso que al privársele al Congreso de dicha facultad, se le quitaría un recurso indispensable para la defensa de la Confederación, principalmente en casos extraordinarios.

El resultado multicitado, fué el sistema de la coincidencia en materia fiscal. Sin embargo, el mismo congreso constituyente se apartó del anterior criterio cuando en funciones de órgano legislativo constituido emitió la Ley de Clasificación de Rentas del 4 de agosto de 1824, que delimitó expresamente la competencia federal en materia fiscal, reservando a los estados las fuentes no atribuidas a la federación y fijando una cantidad que debe

rían cubrir al gobierno federal proporcionalmente los 16 estados existentes.

El Diputado Portugal elaboró las siguientes críticas a la ley de clasificación de rentas: En el aspecto jurídico-político consideró que la dualidad de las rentas en estos niveles podría provocar que los intereses federales y estatales fueran contrarios entre sí. También opinó que el hecho de que empleados federales funcionaran dentro de los estados, comprometería la tranquilidad interior. Por último, expresó que la independencia estatal debía cimentarse en la posibilidad de que éstos fueran dueños de sus rentas y agregó que un gobierno federal debía considerarse falso en medio de estados miserables y oprimidos con impuestos, y firme si los estados eran ricos y opulentos.

En el aspecto económico afirmó que no había objeto para aumentar los gravámenes federales, existiendo ingresos por más de tres millones de pesos sobre los gastos generales.

Al aprobarse el 2 de junio el proyecto en lo general, M. C. Rejón manifestó que si se dejare a cada uno de los estados la administración de las rentas generales, no podría existir la federación, por falta de las rentas para cubrir sus necesidades. Además, aseveró el citado autor, que las entidades federativas recurrirían a los fondos federales para cubrir necesidades urgentes,

y cuando el gobierno general los reclamase, no se podrían pagar al tesoro de la Unión. En esta etapa Rejón había percibido que para la existencia del gobierno federal era necesario que gozase de ingresos propios; así lo sostuvo al afirmar que la forma de gobierno podría desaparecer por carecer de ingresos para realizar sus objetivos y mencionó el ejemplo de una invasión extranjera, que no sería posible resistir por falta de ingresos, según se infiere de sus intervenciones.

(107)

La ley de clasificación de rentas estableció como exclusivas para la federación, las siguientes:

1) Los derechos de importación y exportación, establecidos o que se establecieran bajo cualquier denominación, en los puertos y fronteras de la República.

2) El derecho de internación de un 15% que dispuso la ley se cobraría en los puertos y fronteras, sobre los precios del arancel aumentados en una cuarta parte a los efectos extranjeros, pero que por el pago de este derecho quedarían libres del pago de las alcabalas en su circulación interior.

3) Las rentas provenientes de los estancos del tabaco y la pólvora.

4) La alcabala que paga el tabaco en los países de su cosecha.

- 5) La renta de correos.
- 6) La renta de la lotería.
- 7) La renta de las salinas.
- 8) Las rentas de los territorios de la Federación.
- 9) Los bienes nacionales, en los que se comprendían los de inquisición, temporalidades y cualquiera otras fincas rústicas o urbanas que perteneciesen en ese momento o en el futuro a la hacienda pública.
- 10) Quedaron a disposición del Gobierno de la Federación - los edificios y oficinas que pertenecieron, o hubiesen pertenecido a las rentas generales, y aquellas que se hubiesen expensado por dos o más de las que antes eran provincias.

Después de enumerar las anteriores fuentes fiscales, la ley estableció que las rentas que no estuviesen consignadas limitativamente en la anterior clasificación, pertenecerían a los estados. La citada ley determinó que eran haberes de las rentas generales, los créditos activos y pasivos de las rentas consignadas a los estados. En el caso de la península de Yucatán se especificó que no se considerarían rentas generales, los derechos de exportación impuestos a los efectos del país. Por último, fijó el contingente en \$3.143.500 que se aplicaría para completar los gastos generales y que se distribuyó proporcionalmente entre

los estados, de acuerdo con sus circunstancias, de la siguiente forma: México contribuiría con \$ 975,000; Jalisco con \$365,625; Puebla con \$328,125; Oaxaca \$262,500; Guanajuato \$218,750; - Michoacán \$175,000; Yucatán \$156,250; Zacatecas \$140,625; - San Luis Potosí \$101,250; Veracruz \$97,875; Estado del Norte - \$90,000; Querétaro \$78,750; Estado de Occidente \$53,125. Esta distribución podía ser alterada al presentar los estados, estudios exactos de su riqueza y población.

Se preparó el presupuesto de ingresos, que tuvo las siguientes características: Derechos de Importación y Exportación ---- \$2'500,000.00. Derechos de Importación de la Península de Yucatán \$200,000.00. Derechos de Tonelada \$120,000.00. Renta del Tabaco \$2,500,000.00. Alcabala del Tabaco \$30,000.00 Derecho de Internación \$1,875,000.00. Renta de Correos ----- \$60,000.00. Renta de la lotería \$50,000.00. Renta de las Salinas \$100,000.00. Renta de los Territorios de la Federación --- \$30,000.00 y Contingente de los Estados \$3,148,000.00. El total fué de \$10,663,500.00. El Presupuesto de Gastos fué de -- \$9,481,782.74, quedando la diferencia de \$1,181,717.08 destinados a gastos extras.

A pesar de haberse promulgado la ley, el 4 de agosto de -- 1824, se adicionaron dos decretos complementarios, publicados

el 21 de septiembre de 1824, titulados "Reglas para la Administración de la Hacienda Pública de la Federación en los Estados", - que organizó oficinas de hacienda federal a cargo de comisarios generales y "Medidas relativas a la Clasificación de Rentas", - que preveía el caso de que algún estado se resistiese al pago de su contingente, el gobierno general podría intervenir su oficina -
(108)
de rentas para cubrir el adeudo.

9). LA CONSTITUCION DE 1824.

La Constitución del 4 de octubre de 1824, ratificó el sistema consagrado en el acta constitutiva al consignar en el Art. 4º la forma de República Representativa, Democrata y Federal. A pesar de que en esta constitución se estableció el sistema República Federal, lo que significó una derrota del centralismo conservador, algunas fuerzas políticas como la iglesia y las clases privilegiadas impidieron que el Congreso Constituyente solucionara graves problemas nacionales, como los fueros y privilegios eclesiásticos y las precarias condiciones económicas del pueblo mexicano.
(109)

En el aspecto fiscal, esta constitución no estableció ningún principio para la clasificación de rentas, dejando así sin efecto a la ley que sobre la materia se había promulgado el 4 de agosto de 1824. De esta manera la ley fundamental abrogaba a una in-

ferior y anterior, regresándose al sistema de la coincidencia de la competencia fiscal entre la federación y los estados, pero -- conservando el contingente que debían aportar las entidades federativas a la unión. (110)

Los principios establecidos en materia de ingresos por la -- constitución de 1824 fueron los siguientes: En cuanto a las facultades del Congreso General, la Fracción VIII del Art. 50 dispuso que éste fijaría los gastos generales y las contribuciones necesarias para cubrirlos; también estableció los deberes de -- arreglar la recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno. La Fracción V del Art. 110, relativa a las atribuciones del Presidente, y restricciones de sus facultades, determinó que el titular del Ejecutivo debía cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes. (111)

En relación con el poder tributario de las entidades federativas, el Art. 132 les prohibió establecer, sin el consentimiento -- del Congreso General, derechos de tonelaje o de puertos en general y gravámenes al comercio exterior, estos últimos hasta la expedición de la ley correspondiente. Además, la Fracción VIII del Art. 161 ordenó que los Estados enviaran una relación anual de los ingresos y egresos de todas las tesorerías, con un infor-

me de la situación económica y las recomendaciones correspondientes, para incrementarlos.

10). LA SITUACION FISCAL EN EL SISTEMA FEDERAL.

Durante los primeros años del México independiente hubo una gran decreción de la vida económica, producida por la interrupción que causó la guerra en muchas actividades, y por la salida de muchos capitales españoles. Esta situación aunada a la carencia de un sistema fiscal adecuado, provocó fuertes déficits por la insuficiencia de ingresos para cubrir el gasto público. El gobierno acudió, en el aspecto interno, desde préstamos forzosos, hasta el arrendamiento y subasta de propiedades de la nación. En 1821 el gobierno solicitó un préstamo forzoso al comercio del país, otorgando en garantía los bienes del Fondo Píadoso de las Californias, de la antigua inquisición y la mitad de los derechos de importación provenientes de las aduanas marítimas y fronterizas del país. En el aspecto externo se recurrió a créditos, siempre en condiciones económicas y políticas extremadamente desventajosas. Estos créditos se utilizaron para fines inmediatos, como pagos al ejército, y no fueron invertidos en una infraestructura económica adecuada, ni en incrementar el ahorro interno.

En 1825, las principales fuentes de ingresos federales fue-

ron: Los gravámenes al comercio exterior que fue el 25.5% del total; El contingente de los estados, 21.3%; El derecho de internación 15%; Los créditos externos 12.3%; La renta del tabaco 9.6%; Rentas decimales en las ocho catedrales de la nación --- 4.9%; La renta de correos 3.2%. Sin embargo estos porcentajes son aproximados, ya que el primer presupuesto de ingresos en forma detallada se presentó hasta el año fiscal de 1866-67.

El impuesto de papel sellado, uno de los más productivos durante la colonia, fue cedido por la federación a las entidades federativas que desearan imponerlo, mediante la Ley del 19 de noviembre de 1826, vendiendo la existencia de papel sellado, a precio de costo.

La inestabilidad política, ocasionó que los diferentes gobiernos destinaran la mayor parte del presupuesto al renglón de guerra, el cual no era posible cubrir con los ingresos ordinarios, incrementándose el déficit presupuestal con el transcurso del tiempo. En lugar de efectuar reformas estructurales al sistema fiscal, se recurrió a medidas extraordinarias para cubrir los déficits. En 1822 el congreso general autorizó al Ejecutivo para concertar un crédito de 25 a 30 millones de pesos, el cual no fué obtenido porque no se confió en la capacidad de pago del país. Desde 1822 se gestionaron créditos anualmente, para cubrir las diferencias, ---

siempre en condiciones muy desfavorables. Cabe citar, como ejemplo, el préstamo contratado con la casa B. A. Goldsmidt and Co., por 16 millones de pesos, de los cuales sólo se recibieron el 42.33% ya que se hicieron deducciones por pérdidas en la colocación, comisión de la Casa Goldsmidt, intereses, amortizaciones. A partir de 1827 la situación empeoró por la mayor inestabilidad política.

Los créditos internos se obtenían en condiciones similares. El 10. de junio de 1828 Manuel Lizardi otorgó un crédito al gobierno al 536% de interés anual. El 23 de julio A. González lo contrató al 232%.

Para cubrir la diferencia presupuestal del año fiscal de 1828-29, por ley del 4 de octubre de 1828 se dispuso que los Estados proporcionaran 600 mil pesos, y en caso de incumplimiento se intervenirían las rentas estatales; sin embargo, según Matías Romero, sólo se logró recaudar \$185.109.00. (113)

Con el endeudamiento progresivo del país, se cerró un nefasto círculo vicioso: Los ingresos fiscales eran insuficientes para cubrir los gastos públicos y pagar los créditos externos con sus altos intereses, razones básicas de la precariedad de estos ingresos eran el atraso económico y la falta de contribuciones adecuadas. Al contratarse nuevos créditos para evitar --

los crecientes déficits presupuestales, éstos se destinaban a gastos militares, lo que era básico para el sostenimiento de los diversos gobiernos, endeudando aún más al país.

(114)

En 1829 se establecieron las siguientes contribuciones: Se gravaron con el 5% a las rentas líquidas de los bienes raíces de quienes poseyéndolos no habían residido en el país o hubiesen dejado de hacerlo durante 10 años. Al año siguiente se creó un impuesto temporal consistente en un descuento sobre los sueldos que recibían los empleados civiles y militares, y los que disfrutaban de alguna pensión gubernamental. Las tasas fueron del 8% sobre los sueldos hasta por seis mil pesos anuales y del 20% anual para ingresos mayores de seis mil pesos. Este gravamen aunque primitivo tiene ya tasas progresivas. Los ingresos más productivos y constantes en esta época fueron los provenientes de los gravámenes al comercio exterior, lo cual permitió a algunos países presionar para obtener trato preferencial a sus productos. Además con estas contribuciones, con frecuencia se garantizaron los créditos externos.

Otros ingresos extraordinarios a los que recurrió el gobierno

(115)

para tratar de cubrir los gastos, fueron los siguientes: Durante el año fiscal de 1828-29, el ejecutivo emitió obligaciones de renta fija, pagaderas con derechos nacionales y con el premio -

de plaza, si éste era de menos del 12%. Se recurrió también a permitir la importación de efectos prohibidos de gran consumo, obteniendo el gobierno ingresos de los gravámenes que se establecían. Otra medida fue la obtención de recursos por medio de anticipos, a través de la emisión de letras sobre todos los ingresos provenientes de las aduanas marítimas y a los tenedores se les ofrecía un descuento hasta del 15%.

Como fuentes extraordinarias se consideraron el crédito externo e interno, anticipos de derechos marítimos, contribuciones temporales, y el suplemento para el gobierno federal cubierto por las entidades federativas. En el ejercicio fiscal de 1830-31, las fuentes extraordinarias ascendieron a 3.9 millones de pesos, al año siguiente a 4.5 millones y en el año fiscal de 1832-33 a 8.7 millones de pesos. La necesidad financiera era tan grande que se establecieron impuestos absurdos a puertas, ventanas y balcones.

Durante la cuarta década del siglo XIX algunos ejemplos que ilustran las medidas para obtener ingresos son: El crédito interno concertado con las corporaciones eclesiásticas y establecimientos privados, durante el año fiscal de 1833-34, por 40 mil pesos mensuales, durante 6 meses, dando el gobierno la concesión de integrar a las instituciones referidas, capitales que se-

reconocían a su favor, así como la facilidad de gravar sus fincas, lo que antes estaba prohibido. A pesar de que la ley del 10 de mayo de 1834 autorizó al ejecutivo federal a obtener 1.5 millones, mediante préstamos o anticipos y de que durante el período anual fiscal de 1835-36, se redujeron al mínimo los gastos y los recursos extraordinarios fueron de 9.2 millones, hubo déficit presupuestal en los dos ejercicios referidos, el relativo al último año fue cubierto en parte por los estados de la federación.

Para las entidades federativas los ingresos más importantes eran las alcabalas que obstaculizaban el comercio interno, pero de las que ni los estados ni los municipios querían prescindir por ser su principal fuente de ingreso. Reunidos los impuestos federales y estatales al comercio y siendo éstos repercutibles, considera Hansen que gravaban del 20 al 33% del precio de mercado, lo que ocasionó que con frecuencia fueran más caros los productos nacionales que artículos extranjeros, pues el productor nacional tenía que soportar además costos elevados por concepto de transporte. Esto contribuyó al estancamiento de la economía nacional, hasta la octava década.

11). ESTABLECIMIENTO DEL CENTRALISMO.

A pesar del establecimiento del federalismo desde 1824, hu

bo constantes pugnas entre el partido liberal, que postulaba esa forma de descentralización y el partido conservador de tendencia centralista. Los enfrentamientos más importantes fueron en --- 1829, a raíz de la pugna entre el conservador Gómez Pedraza y Vicente Guerrero, quienes pretendían ser electos para la Presidencia. El Congreso Federal designó presidente a Vicente Guerrero, pero en diciembre de 1829 fué derrocado por el Vicepresidente A. Bustamante, y más tarde fué asesinado por orden de éste, constituyéndose así la primera victoria de los conservadores; sin embargo, no se cambió la forma federal. La segunda etapa del enfrentamiento, sucedió en 1832 al ser forzado A. Bustamante a entregar el gobierno, en virtud del levantamiento militar encabezado por Santa Anna, con apoyo de los liberales del país. En marzo de 1833 el congreso federal declaró electos a Santa Anna y Gómez Farfás para ocupar la Presidencia y la Vicepresidencia respectivamente. (116)

En el año de 1835 se revocó la estructura federal del estado, sustituyéndola por el régimen central. El Congreso General, órgano constituido con base en las prescripciones de la Constitución, desde 1824, se autoinvestió como órgano constituyente y cambió la estructura constitucional del Estado Mexicano. (117)

Este cambio que fué el triunfo temporal del conservadurismo

se debió a un movimiento político encabezado por Santa Anna, -
 quien con los conservadores presionaron al Congreso para que -
 declarara la supresión de la forma federal, argumentando que los
 pueblos lo habían solicitado. El 23 de octubre de 1835 el con-
 greso usurpador dictó las Bases Constitucionales que estableció
 (118)
 ron la República Unitaria Central.

12). LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

El 29 de diciembre de 1836, el congreso emitió las siete le-
 (119)
 yes constitucionales, que ratificaron el centralismo. Esta nor-
 ma, de tendencias aristocratizantes, fue el producto de la toma
 del poder de los grupos civiles y militares que tenían una situa-
 ción de hegemonía económica y desde ese momento, política so-
 bre el todo social, y que lucharon por conservar esa posición. -
 Se dividió en siete leyes; la primera estableció un amplio con-
 junto de "derechos del hombre", pero no consignó la libertad de
 conciencia, pues estableció la obligatoriedad de la religión ca-
 tólica. Se estableció que para el ejercicio del voto activo y pa-
 sivo, era necesario el registro de un censo anual, y se procuró
 que a partir de 1846 sería condición necesaria el estar alfabeti-
 zado. Esto sucedió en un país en el que la mayoría no sabía -
 leer ni escribir, y en donde no existían escuelas, excepto unas
 cuantas confesionales, para las clases acomodadas.

El derecho de propiedad fué una de las instituciones más importantes de esta Constitución como en todas las de carácter liberal; se estableció el respeto tanto a la propiedad de los individuos, como a los bienes de corporaciones eclesiásticas. Se permitió la expropiación por objeto de general y pública utilidad, pero el procedimiento establecía la protección del particular. La expropiación se realizaba previa indemnización, fijada por peritos, uno de los cuales era designado por el particular interesado, y se requería la aprobación del Presidente y de su gabinete, o del Gobernador y de la Junta Departamental correspondiente.

La ley segunda consignó la institución maestra de esta Constitución. El Supremo Poder Conservador, que fué formalmente el órgano superior de autoridad. Este poder tenía por objeto regular el funcionamiento y las relaciones de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial; cuidar el cumplimiento de la constitución y en circunstancias extraordinarias realizar las medidas convenientes para salvaguardar la estructura estatal. Se integró con cinco miembros que debían reunir los siguientes requisitos: tener una renta anual de tres mil pesos y haber desempeñado alguno de estos cargos: Presidente, Vicepresidente, Secretario de Despacho, Senador, Diputado, o Magistrado de la Suprema Corte. Con esos requisitos se garantizó que sólo pudiesen ocupar algún cargo de

tro de ese Organó, personas vinculadas a los grupos políticos en el poder, en ese momento, y con una situación económica privilegiada. Otro filtro fue a través del procedimiento de designación, en el que participaban las Juntas Departamentales, los diputados y los senadores, lo que hizo prácticamente imposible que cualquier persona que no estuviese vinculada a los conservadores, - pudiese ser designado.

Entre sus atribuciones se encontraban las siguientes: Declarar la nulidad, con efectos generales, de cualquier ley o decreto, por inconstitucional, a excitación de los otros poderes formales, o de 18 miembros del Legislativo. Cabe comentar que a pesar de ser las siete leyes constitucionales políticamente regresivas a un pasado de privilegios, este sistema de control de la constitucionalidad, fue técnicamente adecuado, ya que no permitía contradicciones lógicas en el ordenamiento jurídico-positivo mexicano, al anular una ley inconstitucional sólo para unos y permitir su aplicación obligatoria para otros.

Otras facultades fueron: declarar la nulidad de actos del ejecutivo o del Judicial, a excitación de cualquier otro poder; declarar la incapacidad física o moral del Presidente; suspender a la Alta Corte, a excitación de alguno de los otros poderes; suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General, o -

llamar a los suplentes, a solicitud del Ejecutivo; restablecer a cualquier Poder desaparecido por causas revolucionarias; declarar excitado por el Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros poderes, cuál es la voluntad de la nación en cualquier caso extraordinario; autorizar al Presidente a renovar a todo el ministerio, a iniciativa de las Juntas Departamentales; conceder o negar la sanción a las reformas constitucionales realizadas por el Congreso, siguiendo el procedimiento respectivo. Por último, calificar las elecciones de los Senadores.

Las leyes tercera, cuarta y quinta estructuraron los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Legislativo se integró con dos cámaras, la de diputados, designados como representantes por elección popular y la de senadores, designados por las juntas departamentales, la cual escogía de tres listas enviadas: una por la Cámara de Diputados, otra por la Junta de Ministros y la tercera por la Suprema Corte de Justicia.

El procedimiento fijado para la elección del titular del Ejecutivo y de los Ministros de la Corte, era el siguiente: El Presidente en junta de ministros, el Senado y la Suprema Corte de Justicia debían formar tres ternas que se enviaban a la Cámara de Diputados, la cual formaba de éstas una última terna que era enviada a las Juntas Departamentales en donde se efectuaba la

elección final.

La ley sexta abrogó la estructura federal; al establecer la República Central, los antiguos estados se convirtieron en Departamentos, lo cual fué un principio de descentralización mínima. En cada Departamento debía integrarse una junta departamental que tenía entre sus funciones proponer al gobierno central una terna para la elección del gobernador; elegir al Presidente de la República, a los miembros del Supremo Poder Conservador, a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y a los Senadores, así como promover la prosperidad en su respectivo departamento.

La ley séptima estableció el procedimiento de reformas a la Constitución.

En el plano formal las siete leyes constitucionales de 1836 (120) establecieron las siguientes bases en materia fiscal: La Fracción II del Art. 3° de la ley primera, prescripción relativa a las obligaciones de los Mexicanos, dispuso que éstos debían cooperar para los gastos del Estado, con las contribuciones que estableciesen las leyes y les correspondieran.

En cuanto a las atribuciones en materia fiscal del Órgano Legislativo, contenidas en la ley tercera, las exclusivas de la Cámara de Diputados eran: Vigilar el desempeño de las oficinas

generales de Hacienda en todo el país, y confirmar los nombramientos que hiciese el Ejecutivo, para los primeros jefes de dichas oficinas. Así lo dispusieron las Fracciones I y III del Art. 52. Además, el Congreso tenía facultad para decretar anualmente los gastos del siguiente año y las contribuciones para cubrirlos, según el Art. 44.

El titular del Ejecutivo, organizado conforme a la ley cuarta, tenía la facultad de vigilar la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones con arreglo a las leyes, según la Fracción IX del Art. 17 y tenía prohibido imponer directa o indirectamente contribuciones de cualquier especie; esta última disposición estaba contenida en la Fracción VII del Art. 18.

En el Art. 1º de la quinta ley, se previó el establecimiento de tribunales de Hacienda, los cuales serían creados por ley posterior. Pero estos tribunales no llegaron a instituirse bajo la vigencia de esta Constitución.

En la ley sexta relativa a la división y organización interior de la República, se establecieron las siguientes disposiciones fiscales: Conforme a la Fracción XII del Art. 7º, los gobernadores debían ejercer la vigilancia que prevendría ley posterior, sobre las oficinas de Hacienda.

En cuanto a la competencia de las Juntas Departamentales,

éstas podían iniciar leyes relativas a impuestos, según la Fracción III del Art. 26, de la tercera ley y la Fracción I del Art. 14 de la sexta. Estas juntas también tenían atribuciones para examinar y aprobar las cuentas de la recaudación e inversión de los propios arbitrios, según la Fracción VIII del último artículo citado.

La centralización de rentas, al desaparecer el federalismo, no mejoró substancialmente el sistema fiscal. El Decreto del 17 (121) de abril de 1837, dispuso que el gobierno central, siguiese percibiendo las rentas que hasta ese momento había recibido y dió facultades al Congreso General para que especificase las rentas del gobierno, pero no tomó medidas importantes para incrementar los ingresos fiscales.

Por otra parte la inestabilidad política aumentó por conflictos internos y externos, entre estos últimos la guerra de Texas y el conflicto con Francia, empeorando aún más la situación de las finanzas públicas. Algunos ejemplos que ilustran las medidas para cubrir los déficits, son las siguientes: La Ley del 8 de junio de 1838 autorizó al ejecutivo para disponer de recursos extraordinarios hasta por \$ 4'000,000.00, imponiendo contribuciones sobre fincas urbanas y rústicas, ingresos profesionales, capitales impuestos o en giro y objetos de lujo. Estas contribucio

nes, al menos no gravaron el consumo de las clases populares. Posteriormente, mediante ley del 22 de junio, se autorizó al Ejecutivo para contratar una hipoteca con el Banco Nacional de México, sobre los productos del arbitrio mencionado, entregando - el Banco \$ 500,000.00 como anticipo al Gobierno. Finalmente - en cuanto a la anterior operación, la ley del 22 de septiembre - de 1838, autorizó al Ejecutivo para que por medio del Banco Na- cional, que actuaba como tesorero del arbitrio multicitado, emi- (122) tierá cédulas de crédito hasta por la cantidad de \$200,000.00.

Dos meses mas tarde, el Ejecutivo fue autorizado para ena- jenar por dinero en efectivo las salinas del Peñón Blanco y el - inmueble que ocupó la inquisición hispana.

Durante las décadas cuarta y quinta, el principal renglón - del gasto público, estuvo destinado a aspectos militares. Se- - gún Gustavo F. Aguilar en el año de 1840, los egresos por con- - cepto de guerra ascendieron al 80.4%. (123)

El progreso económico durante esta etapa, fue particularmen- te lento, básicamente por las mismas razones que lo obstaculi- zaron hasta la octava década: Intromisión de la Iglesia en los - asuntos públicos; Falta de Circulación de las riquezas naciona- les por el gran número de fincas rústicas en manos muertas; Es- caso desarrollo del comercio interno por las dificultades del -

transporte y las alcabalas; El peligro de invasiones extranjeras y el malestar político interno.

13). LAS BASES ORGANICAS DE 1843.

Las siete leyes constitucionales, fueron suprimidas en el año de 1841, al caer el gobierno de A. Bustamante. Se convocó entonces a un nuevo Congreso Constituyente, pero fue posteriormente disuelto y substituído por una junta de Notables, la cual expidió las bases de organización política de la República Mexicana de 1843. Esta ley ratificó la estructura centralista de la Constitución de 1836, preservando la organización departamental como forma mínima de descentralización. (124)

En materia fiscal, la disposición más importante de las Bases orgánicas, fue la división de rentas en generales y departamentales, consignada en el artículo 199. La ley reglamentaria de esta prescripción fue emitida el 6 de agosto de 1845, fijando un criterio operativo diferente al de la Constitución de 1824, -- pues asignó a los departamentos las contribuciones directas y un porcentaje en el rendimiento de los ingresos del gobierno general.

Otras disposiciones relevantes en materia fiscal fueron las siguientes: La obligación de los mexicanos de contribuir para -- los gastos de la nación, la cual estuvo consignada en el artículo

14. Por su parte el Congreso debía decretar anualmente los gastos del siguiente año y las contribuciones correlativas para cubrirlos. El titular del ejecutivo, ejercía funciones de vigilancia en cuanto a la recaudación e inversión de las rentas generales - distribuyéndolas posteriormente como lo previese la ley. Tenía facultades también para formar los aranceles de comercio, con sujeción a las bases expedidas por el Congreso.

En cuanto a las facultades de los departamentos, estos podían establecer arbitrios, que estarían sujetos a la aprobación posterior del Congreso. Sin embargo el Presidente de la República podía suspender la ejecución de estos arbitrios informando inmediatamente al Congreso. Por último las asambleas departamentales, debían aprobar los ingresos y egresos municipales.

14). LA RESTAURACION DEL FEDERALISMO Y LA LEY DE CLASIFICACION DE RENTAS DEL 17 DE SEPTIEMBRE DE 1846.

El 4 de agosto de 1846, el General Mariano Salas expidió el Plan de la Ciudadela, propugnando por la supresión del régimen centralista y por la integración de un nuevo congreso constituyente. El 22 de agosto de ese año, el grupo triunfador dispuso el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824 y convocó a una asamblea constitutiva del Estado, en los términos de las leyes electorales que sirvieron de base para el nombramiento del -

Congreso de 1823-1824; esta asamblea expidió el acta de reformas de 1847 y confirmó el Sistema Federal. (126)

Al restaurarse el Sistema Federal, se planteó de nuevo el problema de la distribución de competencias en materia fiscal. En esta ocasión se volvió a optar por la asignación de determinadas rentas para la Federación, y por conceder a los Estados todas las fuentes fiscales no reservadas para aquella, pues así lo dispuso la Ley de Clasificación de Rentas del 17 de septiembre de 1846. A la Federación se reservaron los ingresos provenientes de la exportación; el impuesto del 4% sobre moneda; los productos de las rentas del tabaco, correos, lotería nacional, papel sellado y los de casa de moneda, así como las rentas que se recibían en el Distrito Federal y en los Territorios.

Los Estados tenían el deber de pagar a la Federación, un contingente y en caso de incumplimiento se intervenirían las rentas del Estado respectivo, pues se consideró que se compensaba así su amplio poder tributario. Sin embargo, este nuevo sistema tampoco fué eficaz para cubrir los déficits presupuestales del gobierno federal, por lo que en diciembre de 1846 se decretó privar a las entidades federativas de algunas ramas impositivas, como la contribución del 3 al millar sobre fincas rústicas y urbanas. En 1847 por ministerio de Ley, los impuestos directos pasaron a

dominio de la Federación.

La concepción liberal de la economía, y la carencia de un sistema fiscal adecuado, hacían imposible la obtención de recursos suficientes para cubrir el gasto público. Además de la inestabilidad política de la época, México pierde en la guerra contra los Estados Unidos aproximadamente la mitad de su territorio, y su principal renglón de gasto sigue siendo la milicia.

Durante la época de la inestabilidad política en México, o sea hasta la octava década, considera López Cámara que la legislación fiscal se veía afectada seriamente por la lucha de partidos. El desorden fiscal era producto de la anarquía política, pues el grupo que detentaba el poder, prescribía medidas tributarias que beneficiaban a ciertos sectores que les eran adictos. Así por ejemplo, cita López Cámara: para los manufactureros, grupo poderoso, la introducción de artículos extranjeros no era benéfica. Sin embargo, esta medida perjudicaba a los comerciantes, que la impugnaban. Así se cambiaba de política, según el grupo que estuviese en el poder.

Además de los altos gastos que se empleaban en la Deuda Pública y en el Ejército, que impedían la inversión en otras actividades, y de la inestabilidad política interna y externa, que impidió el ahorro interno, causas importantes de las bajas recauda

ciones, fueron la evasión fiscal, por carecer de un aparato burocrático eficaz para poder evitarla, y por la corrupción administrativa. (128)

15). EL ACTA DE REFORMAS DE 1847.

El Acta de Reformas de 1847, que en su Art. 25 instituyó el Juicio de Amparo, no hizo ninguna referencía específica al aspecto fiscal. En el año de 1851, Arista trató de efectuar una nueva distribución de rentas entre la Federación y los Estados, pero su proposición fue rechazada.

16). LAS BASES PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA DE 1853.

El sistema federal tuvo vigencia hasta 1853, cuando fue quebrantado por la rebelión que llevó a Santa Anna al poder, quien estableció un gobierno dictatorial y autocrático. El 22 de abril del citado año se expidieron las bases para la Administración de la República, que establecieron el sistema central. En cuanto a materia fiscal, la ley del 14 de mayo de 1853, dispuso la centralización a favor del Supremo Gobierno, de todas las contribuciones y rentas generales de los Estados y Territorios. Pero el Art. 5º dispuso que los ingresos municipales siguieran percibiéndose con base en las disposiciones expedidas con anterioridad. Como ilustración de la situación presupuestal, refiere Matías Rome

ro que en el ejercicio fiscal de 1853-54, los ingresos fueron de \$ 15.383,975.00 y los egresos de \$ 32.378,046.00. El déficit fue de \$ 16.994,071.00. Ante la desesperada situación, se decretaron extravagantes contribuciones sobre puertas, ventanas y la posesión de perros.

17). EL PLAN DE AYUTLA Y EL ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL.

El 1° de Mayo de 1854, el Coronel F. Villarreal expidió el Plan de Ayutla con el propósito de derrocar al dictador, y el 11 de ese mes la guarnición de Acapulco se unió a dicho plan, adicionándolo. Santa Anna fue vencido y derrocado el 9 de agosto de 1855. En octubre de 1855 se convocó a un nuevo congreso constituyente, en el que se enfrentaron las dos grandes tendencias de la época: liberalismo y conservadurismo.

El Estatuto Orgánico Provisional, expedido por Comonfort el 15 de mayo de 1856, estableció la hacienda pública a niveles federal, estatal y municipal. En principio se establecieron como exclusivos para el gobierno federal, los ingresos provenientes de la propiedad raíz, la industria fabril y el comercio exterior, pero se previó la existencia posterior de una ley de clasificación de rentas.

En el Congreso Constituyente de 1855-56, la generación de

la reforma analizó críticamente el pasado y planteó nuevas soluciones para los problemas políticos.

18). LA IDEOLOGIA DE LOS LIBERALES Y DE LOS CONSERVADORES EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856-1857

Considero de especial importancia referir sintéticamente algunos de los aspectos más relevantes de la ideología de los grupos que se enfrentaron en ese congreso, para conocer la evolución política durante la mitad del siglo pasado, porque en ese contexto jurídico-político se desarrolló la evolución fiscal. Los puntos fundamentales de los conservadores fueron: el respeto a la tradición y la estabilidad social, así como el orden y la paz. No toleraron reformas a las estructuras sociales y económicas, pues ellos estaban en la escala socio-económica más alta. Según la nomenclatura de Hansen, este grupo estaba socialmente integrado por los criollos europeos, que habiendo desplazado a los peninsulares, a raíz de la independencia, se apoderaron de las principales fuentes de riqueza en el país.

Los representantes conservadores tenían estrechos vínculos con el alto clero, que por definición era extranjerizante, así como también con importantes sectores del ejército. Por tal motivo, uno de los principales puntos de los conservadores fue la defensa de los fueros militar y eclesiástico. Su concepción —

del Estado estaba vinculada con el catolicismo de la época, por lo que no aceptaron la separación Estado-Iglesia, pues la estructura clerical se vería afectada en sus privilegios. Ellos, como católicos, consideraron que su deber moral fundamental consistía en garantizar la supremacía religiosa, sobre las cosas terrenas, entre ellas, el Estado. El catolicismo intolerante de los conservadores, y sus intereses socio-económicos, dieron el sentido de su acción. En cuanto a los llamados derechos del hombre, los aceptaron parcialmente, pues negaron la libertad de conciencia y de cultos, y en el aspecto educativo exigieron que la enseñanza fuese religiosa en todos sus grados.

El grupo conservador en el Congreso Constituyente de 1856-57 aceptó la supresión del gobierno dictatorial y hasta el establecimiento del sistema federal, pero fueron defensores de la propiedad privada y atacaron todos los puntos que pudieran afectar el status de las clases altas, el clero y el ejército, reduciendo así muchas de las cesiones realizadas a aspectos puramente formales.

El partido liberal, que expresó la ideología más relevante de la época, fue profundamente individualista. Con base en el principio de la soberanía del pueblo, postuló el sufragio universal y el repudio a los dictadores anti-democráticos. La forma de gobier

no que propusieron, fue la de República Representativa, Democrática y Federal, pues era la estructura que garantizaba mejor la igualdad y la libertad de los individuos; postulado básico de toda su doctrina. Exigieron la desaparición de los fueros eclesiásticos y militares por ser contrarios al referido principio de igualdad, y en cuanto al Poder Público, lo concibieron como un servicio a la comunidad.

Los liberales, en el Congreso Constituyente de 1856-57, se inclinaron por el ius-naturalismo, fundando en esta corriente la naturaleza de los derechos del hombre. Postularon los ya mencionados principios de igualdad y libertad, como base de la vida social. En cuanto a los derechos humanos, el principal punto de divergencia con los conservadores, fue en cuanto a las libertades de conciencia, de cultos, de enseñanza y de imprenta.

El aspecto más relevante de la ideología de los liberales, - para nuestro objeto de estudio, fue el económico. El liberalismo tiene dos ámbitos, el político y el económico, que no tienen que ser coincidentes, por lo que es necesario aclarar que el grupo en cuestión se inclinó por la escuela liberal, aunque algunos, como Otero, conocían las corrientes socialistas.

El liberalismo económico afirma la existencia de leyes económicas naturales, independientemente de la voluntad y de la ra

zón humana. Las reglas del capitalismo fueron elevadas a la categoría de leyes naturales y el Estado asumió sólo el papel de vigilante; acorde con estos principios fueron casi todos los puntos sostenidos por los liberales. En cuanto a la propiedad privada, la defendieron en el sentido clásico, aunque algunos como Arriaga y Castillo Velasco, apuntaron de manera muy vaga, la necesidad de distribuir la riqueza en el campo. Consecuentes con su liberalismo, propalaron las libertades de trabajo, industria y comercio, así como la desaparición de los monopolios, aunque también en este campo mencionaron la urgencia de una legislación que regulase el trabajo para evitar la explotación. Ramírez llegó a proponer la defensa del proletariado y el reparto de utilidades entre las empresas y los trabajadores. Pero, excepto estas manifestaciones aisladas de justicia social e intervencionismo estatal, que no se concretizaron casi todas las medidas tomadas tuvieron el corte del liberalismo económico.

(133)

Uno de los puntos más importantes de contenido económico, logrado por los liberales, fue la desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos, por considerarlos patrimonio nacional y por no concebir a la riqueza al servicio de una clase, sino de todo el pueblo. (Fue la excepción a la regla del liberalismo económico).

Socialmente la mayoría de los integrantes del grupo liberal, según la tipología de Hansen, eran mestizos o criollos americanos.

El tercer grupo en el congreso, fue el de los moderados, que carecían de un plan de acción inmediato pero se inclinaban por los liberales. Temían que de efectuarse reformas radicales, éstas sirvieran de pretexto a los conservadores para rebelarse.

En suma, en el aspecto económico, los conservadores no presentaban ninguna posibilidad de cambio, al contrario, su postura acentuaba la desigual distribución de la riqueza, y en el plazo que estuvieron en el poder no crearon ningún sistema fiscal, que tendiera a un mejor reparto de la riqueza. Por la otra parte el grupo progresista de la época, los liberales, no tuvieron una actitud sustancialmente diferente a los conservadores, en cuanto a la intervención del Estado en el juego de las fuerzas económicas, pues su postura en esta materia, era tan abstencionista como la de los conservadores. Ninguno de los dos partidos tomó medidas fiscales radicales para nivelar la riqueza. Los conservadores fueron pre-capitalistas y los liberales capitalistas. Es obvio que esta situación se debió a las corrientes políticas de la época y que en el marco del liberalismo, era impensable la existencia de una legislación fiscal, que controlara de algún modo a

las fuerzas económicas. La existencia de una legislación fiscal altamente progresiva, es una de las características que distinguen al neo-liberalismo del siglo XIX del liberalismo económico del siglo pasado.

19). EL PROBLEMA FISCAL EN LA CONSTITUCION DE 1857.

La Constitución de 1857, no prescribió ninguna clasificación de rentas. El Poder Tributario Federal estuvo consignado en la fracción VII del Art. 72, que aseveró: Art. 72 El Congreso tiene facultad, Frac. VII, para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación, que anualmente debe presentar el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

Los principios en materia de poder tributario federal, fueron los siguientes:

1) El Congreso, según la Frac. IX del Art. 72, tenía facultad para expedir aranceles sobre comercio exterior.

2) También, con base en la disposición señalada, tenía facultades para impedir restricciones al comercio interestatal.

La facultad tributaria de las entidades federativas se veía restringida en los siguientes renglones:

1) Tenían prohibido gravar al comercio exterior, por ser facultad exclusiva de la federación.

2) No tenían facultad para establecer contribuciones alcabala

latorias por ser restrictivas al comercio interestatal.

3) Existía también la prohibición de establecer derechos de tonelaje ni algún otro de puerto, sin autorización del Congreso.

Excepto los principios señalados, no se consagró a nivel constitucional ningún otro criterio sobre la distribución de competencias en materia fiscal.

Al discutirse en el Congreso Constituyente la Frac. VII del Art. 64 del proyecto, que pasó a ser la Frac. IX del Art. 72, de la Constitución citada, cuyo texto expresó: que era facultad del Congreso expedir aranceles sobre el comercio extranjero, e impedir por medio de bases generales que en el comercio de Estado a Estado se estableciesen restricciones onerosas, se plantearon los siguientes problemas: 1) En cuanto a los aranceles sobre el comercio exterior se planteó la posibilidad de que el ejecutivo tuviese la facultad de alterar los aranceles, para que las reformas fuesen oportunas y el Congreso se limitara a expedir sólo las bases generales; sin embargo, hubo fuertes críticas, en especial las de Ramírez, al considerar que los aranceles, que no eran sino una contribución, debía ser decretada por los representantes populares, como todos los impuestos. Expresó el citado pensador que el arancel sólo en apariencia recae sobre el extranjero, pero en realidad quien lo paga es el consumidor. Tuvo ra-

zón por ser ésta una contribución repercutible.

También consideró que de utilizarse criterios de protección o de prohibición en los aranceles, era más conveniente que el Congreso fuese quien los estableciera, pues podría saber mejor que nadie cuáles ramas económicas requieran de protección, ya que los ministros tomaban en cuenta a quienes tenían intereses económicos.

Aunque las razones de Ignacio Ramírez fueron válidas en su época, en el mundo moderno la gran complejidad de la vida económica ha hecho necesaria la existencia de un artículo como el actual 131 Constitucional. Finalmente, no se aprobó la posibilidad de que el Ejecutivo alterase los aranceles.

2) La segunda parte de la fracción expresó que el Congreso tenía facultad para impedir por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se estableciesen restricciones onerosas. Con esta disposición, según el diputado Mata, se trató de evitar "que los estados graven los productos de los otros, con derechos más altos que los suyos propios..." Después afirmó que se pretendía evitar las funestas guerras interestatales.

Esta medida fue importante, pues trató de terminar con las alcabalas, que eran un fuerte obstáculo para el comercio y detienen el desarrollo del país. La disposición fue aprobada, pero

fracasó en la práctica ya que las alcabalas eran una de las pocas fuentes de ingreso para las entidades federativas y para los municipios. Al no existir una distribución precisa de competencias en materia fiscal, surgió el siguiente problema: El Congreso tenía facultades para cubrir el presupuesto de egresos, con contribuciones, según la Frac. VII del Art. 72, pero sólo le estaban expresamente señalados los aranceles sobre el comercio exterior. Por otra parte, el Art. 117 prescribía que las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los Estados. Las alternativas eran las siguientes: 1) La Federación debía cubrir su presupuesto de egresos, sólo con los ingresos provenientes del comercio exterior, pues ésta era la única facultad expresamente concedida a los funcionarios federales por la Constitución; situación absurda desde el punto de vista financiero.

2) Otra alternativa era reconocer la coincidencia de facultades en materia fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas, excepto en cuanto al comercio exterior. Pero esta posibilidad violaría la regla establecida por el ya citado Art. 117.

3) La tercer posibilidad era que una ley emitida por el órgano legislativo constituido, clasificara los ingresos federales. Pero esta solución también tendría inconvenientes jurídicos, pues-

el legislador ordinario concederá al gobierno federal facultades
(136)
de las que carecía, violando el Art. 117.

20). LA LEY DE CLASIFICACION DE RENTAS DEL 12 DE SEPTIEMBRE DE 1857.

La Constitución de 1857 fué omisa en cuanto a la determinación de competencias en materia fiscal. Sin embargo, la Ley de Clasificación de Rentas del 12 de septiembre de 1857, subordinó el poder tributario de las entidades federativas a la Federación y posteriormente la Suprema Corte de Justicia estableció el sistema de la coincidencia o concurrencia fiscal.

La ley ordinaria citada consagró dos clases de ingresos: generales y estatales. En cuanto a la federación, su competencia fiscal fué ilimitada y, además, se fijó un contingente del 20% de las rentas estatales para completar el gasto público federal.

Por lo que se refiere a los ingresos estatales, podían comprender cualquier fuente siempre y cuando no se opusieran a la Constitución y a las leyes generales. Así al imponer la ley referida impuestos únicos y federales a la minería, la industria fabril y al comercio exterior, los estados no podían establecer otras contribuciones ni aumentar las ya existentes sobre estas fuentes. Los impuestos únicos y federales podían establecerse en cualquier ley del Congreso. También tenían prohibido los es

tados, gravar los objetos de otros estados con tasas más altas de las señaladas a las producciones locales e imponer derechos por el tránsito de productos. Estas dos últimas prescripciones tenían su fundamento en la Frac. IX del Art. 72 Constitucional, y ya hemos hecho alusión a ellas.

Por otra parte, cuando las rentas estatales no pudiesen cubrir "por causas especiales" el gasto público local, se estableció la posibilidad de hacer asignaciones temporales de las rentas federales.

Las contribuciones municipales quedaron comprendidas dentro de la Hacienda Estatal.

Es necesario comentar que al limitar una ley secundaria al poder tributario de las entidades federativas, se contravino el Art. 117 Constitucional.

Además de las fracciones VII y IX del artículo 72 Constitucional, otras disposiciones importantes de contenido fiscal fueron: La fracción II del artículo 31, que prescribía para los mexicanos el deber de contribuir para los gastos públicos, tanto de la federación como del Estado y Municipio en que residiesen. La misma fracción, además de ratificar el principio de legalidad de las contribuciones, cuyo fundamento principal se encontraba en la referida fracción VII del artículo 72, estableció la propor-

nalidad y la equidad de las mismas. El principio de proporcionalidad de las contribuciones, estaba de acuerdo con la época, - pues actualmente ha sido substituído en la mayoría de las legislaciones fiscales modernas, por la progresividad.

El artículo 33 constitucional, prescribió el deber de los extranjeros de contribuir para los gastos públicos, en los términos legales.

Sin embargo, de no haber existido esta disposición, los extranjeros habrían tenido el mismo deber, si estuviesen en los - supuestos de las leyes fiscales.

En el texto original de la Constitución de 1857, el Congreso debía seguir las siguientes reglas para la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos.

Antes de describirlos, es necesario aclarar que existían -- dos períodos ordinarios de sesiones, el primero del 16 de septiembre al 15 de diciembre, prorrogable por 30 días útiles y el - segundo del primero de abril hasta el último día de mayo, . que - se podía prorrogar por 15 días laborables.

El artículo 69 Constitucional, estableció que el penúltimo - día del primer período de sesiones presentara el Ejecutivo al - Congreso el proyecto de presupuesto del siguiente año, así como la cuenta del año anterior. Ambas relaciones debían pasar-

para su examen a una comisión de cinco representantes, designados para el efecto, la cual tenía el deber de presentar un dictamen sobre ellas en la segunda sesión del segundo período ordinario. El artículo 68 Constitucional, determinó que en dicho segundo período ordinario de sesiones se daría preferencia al examen y votación del presupuesto del año fiscal siguiente, — así como la determinación de las contribuciones para cubrirlo. — También debía revisarse la cuenta del año anterior. Ambos documentos con base en el dictamen de la Comisión encargada de elaborarlos.

Para finalizar la descripción de algunas normas importantes para este tema de tesis en la Constitución de 1857, quiero mencionar los artículos que sirvieron de fundamento al liberalismo económico, a pesar de haber hecho referencia material a ellos. — en la parte relativa a la ideología de los liberales.

En primer lugar, el artículo 4o. Constitucional que consignó la libertad de profesión, industria y trabajo, sin ninguna protección para los grupos económicamente débiles, significó el establecer el trato igual para los desiguales. Por otra parte la ya citada abstención del Estado en los fenómenos económicos, fue garantizada a través del artículo 28 Constitucional, pues por una parte sólo permitió la intervención estatal para evitar los mono-

polios y estancos, así como las protecciones especiales a la -
industria, excepto en los casos de los inventores o perfecciona-
dores de mejora, por tiempo limitado, en los términos legales. -
No le otorgó al Estado prácticamente ninguna función de control.
Por otra parte solo estableció como actividades estatales, la -
emisión de moneda y el servicio de correos, sin atribuir al Esta-
do ninguna otra función económica trascendente. (138)

CONCLUSIONES DEL CAPITULO II

I) . - LA INDEPENDENCIA.

1) México obtuvo su independencia política de España en 1821, como resultado de la acción de los hispanos peninsulares y del sector privilegiado de los criollos, que trataban de evitar que en Nueva España se introdujesen las reformas liberales de la Constitución de 1812.

2) Al consumarse la independencia se habían delineado los dos grandes núcleos políticos que lucharían en los congresos constituyentes de 1823-24 y 1856-57.

3) La política colonial de la Corona Española no incrementó el desarrollo económico de Hispanoamérica, en especial durante el Absolutismo de los Borbones que concebían a las Colonias como fuentes de riqueza destinadas a satisfacer las necesidades de España, sin preocuparse por un desarrollo paralelo en todo el Imperio.

II) . - EL SISTEMA FISCAL COLONIAL

4) El Sistema Fiscal estuvo integrado por diversas contribuciones denominadas Ramos de Hacienda, habiendo sido casi siempre indirectas al consumo.

5) Las medidas tributarias, como reflejo de la política colonial general estuvieron encaminadas a satisfacer los intereses de

la Corona y no a fomentar el progreso económico en los dominios hispanos.

6) En función de su destino los ingresos se clasificaban en: Comunes, remisibles, particulares y ajenos.

7) Los ingresos comunes estaban destinados a cubrir los gastos de la administración pública del virreinato y auxiliar a los gobiernos de la Habana, Louisiana, Florida, Panzacola, Santo Domingo, Trinidad y Filipinas.

8) Los ingresos remisibles, eran los destinados directamente a España.

9) Los ramos particulares se aplicaban a la difusión de la fe católica.

10) Los ramos ajenos, eran ingresos que no pertenecían al Estado, pero cuya administración vigilaba.

11) El Virrey Bernardo Gálvez estimó que en su época ---- (1785-86) los ramos de hacienda producían cerca de veinte millones de pesos que se distribufan de la siguiente forma: 6 para la administración pública del virreinato; 4 destinados a otros gobiernos del imperio; 5 que se enviaban a la Metrópoli; 5 para costear expediciones de conquista y colonización.

12) El sistema fiscal colonial fué extremadamente defectuoso, tanto por la clase de contribuciones, como por los métodos de --

recaudación. Casi todos los "ramos de hacienda" fueron repercutibles y regresivos, omitiendo el gravar a importantes aspectos de la economía y causando serios perjuicios a las clases de bajos ingresos.

13) El Conde de Revillagigedo criticó la multiplicidad desorganizada de ramos de hacienda, la dificultad de atenderlos, sobre todo a los de graduación y calificación complicada, así como la ignorancia del contribuyente.

14) Las contribuciones coloniales no fomentaron el progreso económico, ni la reinversión y con frecuencia estuvieron acompañadas de políticas proteccionistas para productores y comerciantes de la península, como la prohibición para el cultivo de la morera, de la vid y de los olivos. Esto tuvo efectos desastrosos.

15) Según Humboldt, los exiguos ingresos fiscales en la Nueva España, tenían como causas fundamentales: El escaso desarrollo económico; el gran número de propiedades clericales; la mala administración fiscal y la corrupción de algunas administraciones virreinales.

16) México llegó a la vida independiente con un sistema fiscal primitivo, con rentas regresivas, escaso desarrollo económico y desigual distribución de la riqueza. A esta situación hubo que agregar la parálisis económica que originó la guerra de inde

pendencia.

III) .- ORIGENES DEL FEDERALISMO.

17) La tesis a la que nos adherimos en cuanto al origen del federalismo, es la que sostiene que la implantación de la estructura federal fué necesaria para mantener unido lo que se estaba desuniendo. En México el Estado Federal, tiene como antecedente directo a la diputación provincial, y como antecedente indirecto a la Constitución Norteamericana de 1787.

18) Para los nacientes Estados hispano-americanos, la descentralización parcial del Estado Federal significó una garantía de libertad y de limitación al poder gubernamental, ya que habían padecido tres siglos de Monarquía despótica y centralista.

19) Los Estados Unidos tuvieron influencia en el desenvolvimiento constitucional de México, porque ofrecieron soluciones concretas para la estructura del poder formal, con instituciones republicanas y democráticas.

20) En 1820 se restauró en España la positividad de la Constitución de Cádiz, que consagraba la diputación provincial. Los grupos privilegiados antes descritos consumaron la independencia mediante el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, como de los tratados de Córdoba del 27 de septiembre de ese año. Estos documentos fueron centralistas, y tenían por objeto evitar -

las reformas liberales de la Constitución señalada.

IV). - EL PROBLEMA FISCAL DURANTE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA Y EL GOBIERNO DE ITURBIDE.

21) Al paralizar la guerra de independencia las actividades económicas, escaseando así las contribuciones, el gobierno virreinal exigió préstamos y donativos forzosos, e inclusive aumentó las contribuciones para sostener al ejército.

22) Durante el gobierno de Iturbide se inició la política de cubrir los déficits presupuestarios, con créditos externos. Estos se destinaron casi siempre a gastos militares, endeudando así progresivamente al país.

V). - EL ASPECTO FORMAL TRIBUTARIO DE LA CONSTITUCION-
DE 1812.

23) La Constitución Gaditana estableció como una de las obligaciones de los españoles, la de contribuir sin distinción alguna y en proporción de sus haberes, a los gastos del Estado. Se instituyó así el principio de proporcionalidad en el pago de las contribuciones, que fué característico de muchas constituciones del siglo XIX.

24) Las atribuciones financieras de las Cortes eran las siguientes:

a) Fijar el Gasto Público.

- b) Establecimiento anual de las contribuciones.
- c) Examen y aprobación de la Cuenta Pública.
- d) Distribución de las Contribuciones entre las provincias.
- e) Establecimiento de las Aduanas y Aranceles de Derechos.

25) El Rey tenía prohibición de imponer directa o indirectamente cualquier contribución.

26) Esta Constitución estableció el principio de legalidad en materia fiscal.

27) El Secretario del Despacho de Hacienda, tenía la obligación de presentar a las Cortes, anualmente, el presupuesto de gastos, detallando las erogaciones y el plan de contribuciones para cubrirlos.

28) En cuanto a la Administración Pública Fiscal, se creó una Tesorería General y Tesorerías Provinciales, que tendrían a disposición de la primera todos sus fondos.

29) La Cuenta Pública se debía imprimir y distribuir en toda la Nación.

VI) - EL ASPECTO FORMAL TRIBUTARIO EN LA CONSTITUCION DE APATZINGAN.

30) En esta Constitución es perceptible la influencia del liberalismo económico.

31) Se estableció también el principio de legalidad.

32) Las contribuciones públicas tenían por objeto la Seguridad y la Defensa.

33) En materia fiscal el Congreso tenía facultades para:

- a) Establecer el Gasto Público, las contribuciones y la forma de recaudación.
- b) Determinar las bases de la administración, conservación y enajenación de los bienes del Estado.
- c) Solicitar créditos para la Nación.
- d) Establecer Aduanas.
- e) Emitir moneda, determinando sus características.

34) Esta Constitución también instituyó un antecedente de la expropiación moderna, al establecer la posibilidad de privar a los particulares de bienes en caso de necesidad pública, otorgando una justa compensación.

VII) .- LA LEY DEL 4 DE AGOSTO DE 1815.

35) Esta ley estableció una contribución general extraordinaria que gravaba los ingresos de casi todas las personas físicas, con carácter progresivo, instituyendo así un antecedente del Impuesto Sobre la Renta en México. Este gravamen sustituyó a todos los demás y su vigencia se limitaba al tiempo de guerra.

VIII). - EL ACTA CONSTITUTIVA DE 1824 Y LA LEY DE CLASIFICACION DE RENTAS DE ESE AÑO.

36) En México el Sistema Federal fué establecido por primera vez en el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824.

37) Las facultades del Congreso General en materia fiscal, - eran las siguientes:

a) Fijar anualmente los gastos generales de la Nación, - con base en los presupuestos que debía presentar el - Ejecutivo.

b) Imponer las contribuciones que cubrirían los gastos generales de la República; determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Ejecutivo.

38) Las atribuciones del Ejecutivo en esta materia eran:

a) Cuidar la recaudación y decretar la distribución de las contribuciones generales, con arreglo a las leyes.

b) Nombrar a los empleados de las oficinas generales de Hacienda.

39) El acta referida establecía las siguientes prescripciones de contenido tributario a las entidades federativas:

a) Los Estados tenían prohibido establecer sin consentimiento del Congreso General, derecho alguno de tonelaje, ni sobre importaciones y exportaciones.

- b) Los congresos locales tenían la obligación de remitir -
anualmente al Congreso General, un informe de la si-
tuación financiera y económica del Estado.

40) En cuanto a las competencias de la Federación y de los Estados en materia fiscal, el Acta Constitutiva consagró el sistema de la coincidencia entre los órdenes mencionados. La única excepción fué la descrita en el punto 39-a.

41) Con el establecimiento de la Coincidencia en materia fiscal, se siguió el sistema consagrado en la Constitución Norteamericana. En los Estados Unidos sólo se establecieron como ingresos exclusivos para la federación, los gravámenes relativos al comercio exterior.

42) Hamilton refirió las siguientes razones en apoyo a dicho sistema:

- a) Cualquier división de las fuentes de ingresos habría significado sacrificar los intereses de la Unión al poder de los Estados.
- b) En el caso de que la competencia fiscal federal se limitara expresamente, sin restringir la estadual, un número excesivo de gravámenes pesaría sobre esos objetos, lo cual provocaría dos males: b.a) ciertas ramas de la industria serían muy castigadas. b.b.) Existiría

una distribución desigual de los impuestos, tanto entre los Estados, como entre los ciudadanos del mismo Estado.

c) Las únicas restricciones del Gobierno son el bien público y los deseos del pueblo.

d) El poder tributario sólo tiene como limitaciones: Las exigencias de la Nación y los recursos de la comunidad.

e) El gobierno federal debe cobrar impuestos directamente, ya que está verificado que el poder de recaudación de impuestos es ineficaz cuando se ejerce sobre Estados como entes colectivos.

f) Los Estados deben tener autoridad ilimitada en materia fiscal.

43) El sistema defendido por Hamilton, provoca la anarquía fiscal.

44) El Organó Constituyente en funciones de Organó Legislativo Constituido emitió la Ley de Clasificación de Rentas del 4 de agosto de 1824, que limitó expresamente la competencia federal en materia fiscal, reservando a los Estados las fuentes no atribuidas a la federación y fijando un contingente que deberfan cubrir al gobierno federal proporcionalmente las 16 entidades federativas existentes.

45) Las rentas exclusivas de la federación fueron: Los ingresos por importación y exportación establecidos en los puertos y fronteras; el derecho de internación; las rentas provenientes de los estancos del tabaco y la pólvora; la alcabala que pagó el tabaco en las entidades de su cosecha; la renta de correos; la renta de la lotería; la renta de las salinas; la renta de los territorios de la federación; los bienes nacionales en los que se comprendían las fincas rústicas o urbanas que perteneciesen en ese momento o en el futuro a la hacienda pública, y otras.

46) El 21 de septiembre de 1824, se adicionaron a la citada ley, dos decretos complementarios. Uno de estos organizó las oficinas de la hacienda federal y el otro que prescribía que en el caso de que algún Estado se resistiese al pago de su contingente, el Gobierno Federal intervendría sus rentas para cubrir el adeudo.

IX). - LA CONSTITUCION DE 1824.

47) La constitución del 4 de octubre de 1824 ratificó el sistema federal.

48) En esta norma, no se estableció ninguna clasificación de rentas, dejando así sin efecto a la ley que sobre la materia se había promulgado el 4 de agosto de ese año.

49) El principio general en esta materia fué la coincidencia

en materia fiscal.

50) Las facultades del Congreso General en esta materia fueron:

- a) Fijar los gastos generales y las contribuciones necesarias para cubrirlos.
- b) Arreglar la recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.

51) Las atribuciones del titular del Ejecutivo, fueron:

- a) Cuidar la recaudación.
- b) Decretar la inversión de las contribuciones generales, con arreglo a las leyes.

52) Las obligaciones de las entidades federativas en la materia referida fueron:

- a) La de abstenerse de establecer, sin el consentimiento del Congreso General, derechos de tonelaje o de puertos en general y cualquier gravamen al comercio exterior, estos últimos hasta la expedición de la ley correspondiente.
- b) Enviar al Gobierno una relación anual de los ingresos y egresos de las tesorerías locales, con un informe de la situación económica y las recomendaciones correspondientes para mejorar tal situación.

X). - LA SITUACION FISCAL EN EL SISTEMA FEDERAL.

53) El decrecimiento de las actividades económicas, la salida de capitales, y la carencia de un sistema fiscal adecuado, provocaron déficits por la insuficiencia de ingresos para cubrir el -- gasto público.

54) El gobierno acudió a préstamos forzosos y a crédito externo, en condiciones muy desventajosas. Por la inestabilidad política existente, estos ingresos se destinaban a cubrir los gastos del ejército, endeudando así al país, progresivamente.

55) Los ingresos ordinarios más productivos y constantes en esta época, fueron los provenientes del comercio exterior. Esta situación permitió a algunos países presionar para obtener un -- trato preferencial. Además, estas contribuciones con frecuencia sirvieron de garantía para los créditos externos.

56) El gobierno recurrió a diversos ingresos extraordinarios -- como: Emisión de obligaciones, contratación de anticipos, contribuciones temporales y el Suplemento que aportaban las entidades federativas al gobierno federal, además de los ya referidos -- créditos internos e internacionales.

57) Los ingresos más importantes para las entidades federativas fueron las alcabalas. Estos gravámenes tuvieron efectos de -- sastrosos para la economía nacional.

XI) - ESTABLECIMIENTO DEL CENTRALISMO.

58) En el año de 1835 se revocó la estructura federal del Estado, sustituyéndola por el régimen central. El 23 de octubre de 1835, el Congreso General se autoinvestió como órgano constituyente y dictó las Bases Constitucionales que establecieron la República Unitaria Central.

XII) - LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

59) El 29 de diciembre de 1836, el Congreso emitió las siete leyes constitucionales que ratificaron el centralismo.

60) En el aspecto fiscal, esta Constitución estableció como obligación de los mexicanos: cooperar para los gastos del Estado, con las contribuciones que estableciesen las leyes y les correspondieran.

61) El Congreso General tenía facultad para decretar anualmente los gastos del siguiente año, y las contribuciones para cubrirlos.

62) Las atribuciones vinculadas con la materia fiscal, exclusivas de la Cámara de Diputados, eran:

a) Vigilar el desempeño de las oficinas generales de Hacienda en todo el país.

b) Confirmar los nombramientos que hiciese el Ejecutivo, para los primeros jefes de dichas oficinas.

63) El titular del Ejecutivo, tenía la facultad de vigilar la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones, con arreglo a las leyes. También tenía prohibido imponer directa o indirectamente contribuciones de cualquier especie.

64) Esta Constitución previó el establecimiento de tribunales de Hacienda, los cuales serían creados por ley posterior. Nunca se realizó este punto.

65) Los Gobernadores de los Departamentos, debían ejercer la vigilancia que prevendría ley posterior, sobre las oficinas de Hacienda.

66) Las Juntas Departamentales tenían facultades para:

- a) Iniciar leyes tributarias.
- b) Examinar y aprobar las cuentas de la recaudación e inversión de los arbitrios.

67) La centralización de rentas al desaparecer el federalismo, no mejoró substancialmente el sistema fiscal.

68) Esta época fue de gran inestabilidad política, lo cual tuvo repercusión en las finanzas. El gobierno tuvo que recurrir nuevamente a los recursos extraordinarios.

69) Durante las décadas cuarta y quinta, el principal renglón del gasto público estuvo destinado a aspectos militares. En el año de 1840 ascendieron al 80.4%.

70) El progreso económico en esta época fué muy lento, básicamente por las mismas razones que lo obstaculizaron hasta la octava década: Intromisión de la Iglesia en los asuntos públicos; — falta de circulación de las riquezas nacionales por el gran número de fincas rústicas en manos muertas; escaso desarrollo del comercio interno por las dificultades del transporte y las alcabalas; el peligro de invasiones extranjeras y el malestar político interno.

XIII) .- LAS BASES ORGANICAS DE 1843.

71) Las siete leyes constitucionales, fueron suprimidas en el año de 1841, al caer el gobierno de Anastasio Bustamante. Se convocó a un nuevo congreso constituyente, pero fué posteriormente disuelto y substituído por una Junta de Notables, la cual expidió las bases de Organización Política de la República Mexicana, del año de 1843. Esta norma ratificó la estructura centralista.

72) En materia fiscal, la disposición más importante fué la división de rentas en generales y departamentales.

73) La ley reglamentaria del principio referido, fué emitida el 6 de agosto de 1845, asignando a los departamentos las contribuciones directas y un porcentaje en el rendimiento de los ingresos del gobierno central.

74) Esta constitución estableció como obligación de los Mexi

canos, contribuir para los gastos de la Nación.

75) Las facultades del congreso en esta materia eran las de decretar anualmente los gastos del siguiente año y las contribuciones correlativas para cubrirlos.

76) El titular del Ejecutivo ejercía funciones de vigilancia en cuanto a la recaudación e inversión de las rentas generales, distribuyéndolas posteriormente, como lo previese la ley. Tenía facultades, también, para formar los aranceles de comercio, con sujeción a las bases expedidas por el Congreso.

77) Los departamentos tenían facultades para establecer arbitrios, los cuales estaban sujetos a la aprobación posterior del congreso. Por su parte el Presidente de la República tenía facultades para suspender la ejecución de esos arbitrios, informando inmediatamente al congreso.

78) Las asambleas departamentales debían aprobar los ingresos y egresos municipales.

XIV). -- LA RESTAURACION DEL FEDERALISMO Y LA LEY DE CLASIFICACION DE RENTAS DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 1846.

79) El 22 de agosto de 1846, al triunfo del movimiento fundado en el Plan de la Ciudadela, de ese mismo año, se dispuso el restablecimiento de la Constitución de 1824 y se convocó a una Asamblea Constituyente. Este órgano expidió el Acta de Reformas

de 1847 y restauró el Sistema Federal.

80) Al reimplantarse el Federalismo, se planteó de nuevo el problema de la distribución de competencias en materia fiscal. -- Nuevamente se asignaron al Gobierno Federal, determinadas rentas y se reservaron a los Estados todas las fuentes fiscales no señaladas para aquella, en los términos de la Ley de Clasificación de Rentas del 17 de septiembre de 1846.

81) A la Federación se reservaron los ingresos provenientes de la exportación; el impuesto del 4% sobre moneda; los productos de las rentas del tabaco, correos, lotería nacional, papel sellado y los de casa de moneda, así como las rentas que se recibían en el Distrito Federal y en los Territorios. Además, los Estados tenían el deber de aportar un contingente y en caso de incumplimiento se intervenirían las rentas del Estado respectivo.

82) Este sistema tampoco fué eficaz para cubrir los déficits presupuestales del Gobierno Federal, por lo que se privó a las entidades federativas de algunas contribuciones, entre ellas los impuestos directos en el año de 1847.

83) La concepción liberal de la economía, y la carencia de un sistema fiscal adecuado, hacían imposible la obtención de recursos suficientes para cubrir el gasto público. Además de la inestabilidad política, México pierde en la guerra contra Estados

Unidos, aproximadamente, la mitad de su territorio.

84) Otros motivos del desorden fiscal fueron la evasión y la corrupción administrativa, además de los altos gastos destinados a la Deuda Pública y al Ejército.

85) Otro factor importante del desequilibrio presupuestal, fué que la legislación fiscal se veía afectada por la pugna de las facciones políticas.

XV). - EL ACTA DE REFORMAS DE 1847.

86) Esta Constitución no hizo ninguna referencia específica al aspecto fiscal.

XVI). - IAS BASES PARA LA ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA.

87) El sistema federal fué quebrantado en 1853 por la rebelión que llevó a Santa Anna al poder, quien estableció un gobierno dictatorial y autocrático. El 22 de abril se expidió la citada ley que estableció nuevamente el centralismo.

88) La ley del 14 de mayo de 1853, prescribió la centralización a favor del Supremo Gobierno, de todas las contribuciones y rentas de los Estados y Territorios. Sin embargo, los municipios siguieron percibiendo sus ingresos, con base en las disposiciones expedidas con anterioridad.

89) En este año fiscal el déficit presupuestal se acentuó llegando a más del cien por ciento.

XVII). - EL PLAN DE AYUTLA Y EL ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE 1856.

90) El 10. de mayo de 1854 F. Villarreal expidió el Plan de -- Ayutla con el propósito de derrocar al dictador, y el 11 de ese mes la guarnición de Acapulco se unió a dicho plan, adicionándolo. -- Santa Anna fué vencido y derrocado el 9 de agosto de 1855 y en octubre de ese año se convocó a un nuevo congreso constituyente, -- en el que se enfrentaron las dos grandes tendencias de la época: -- Liberalismo y Conservadurismo.

91) El Estatuto Orgánico Provisional, expedido por Comonfort el 15 de mayo de 1856, estableció la hacienda pública a niveles federal, estatal y municipal.

92) Se establecieron como exclusivos para la federación, los ingresos provenientes de la propiedad raíz, la industria fabril y -- el comercio exterior, pero se previó la existencia posterior de -- una ley de clasificación de rentas.

XVIII). - LA IDEOLOGIA DE LOS LIBERALES Y DE LOS CONSERVADORES EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1856-57.

93) Los aspectos ideológicos de los conservadores, de trascendencia en el aspecto fiscal, fueron los siguientes: No toleraron reformas a las estructuras socio-económicas y fueron defensores -- de la propiedad privada. Este grupo no presentaba ninguna posibi-

lidad de cambio, al contrario, su postura acentuaba la desigual-distribución de la riqueza, y durante el tiempo que estuviera en el poder, no crearon ningún sistema fiscal que tendiera a un mejor reparto de la riqueza. En suma, fueron pre-capitalistas.

94) Los liberales, coherentes con sus postulados ideológicos en materia económica, concibieron al Estado como gendarme. A la propiedad privada la defendieron en sentido clásico y propugnaron por las libertades de trabajo, industria y comercio, así como por la desaparición de los monopolios. Las manifestaciones de justicia social fueron aisladas.

95) En síntesis, los liberales no tuvieron una actitud substancialmente diferente a la de los conservadores, en cuanto a la intervención del Estado en las fuerzas económicas, pues su postura en esta materia, era tan abstencionista como la de los conservadores. Ninguno de los dos partidos tomó medidas fiscales radicales para nivelar la riqueza.

XIX). - EL PROBLEMA FISCAL EN LA CONSTITUCION DE 1857.

96) Esta Constitución no prescribió ninguna clasificación de rentas.

97) El poder tributario federal, estuvo consignado en la fracción VII del Art. 72 Constitucional, que aseveró que el Congreso tenía facultad para aprobar el presupuesto de gastos de la Federa

ción, que anualmente debía presentar el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

98) Otras facultades del Congreso eran:

- a) Expedir aranceles sobre comercio exterior.
- b) Impedir restricciones al comercio interestatal.

99) Las entidades federativas tenían restringida la facultad tributaria en los siguientes renglones:

- a) Tenían prohibido gravar el comercio exterior.
- b) No tenían facultades para establecer alcabalas.
- c) Tenían prohibición de establecer derechos de tonelaje ni algún otro de puerto, sin autorización del Congreso General.

XX) .- LA LEY DE CLASIFICACION DE RENTAS DE 12 DE SEPTIEMBRE DE 1857.

100) La Constitución fue omisa en cuanto a la determinación de competencias en materia fiscal. Sin embargo, la Ley de Clasificación de Rentas antes apuntada, subordinó el poder tributario de las entidades federativas, a la Federación y posteriormente la Suprema Corte estableció el sistema de la coincidencia fiscal.

101) La ley citada estableció dos clases de ingresos: Generales y estatales. La competencia fiscal de la federación, fue ilimitada y, además, se fijó un contingente del 20% de las rentas

estadales para completar el gasto público federal.

102) Los ingresos estadales podfan comprender cualquier -- fuente siempre y cuando no se opusieran a la Constitución y a las le yes generales. Así las leyes ordinarias podfan limitar el poder - tributario de los Estados, violando el Art. 117 Constitucional.

103) La Constitución consagró el sistema federal y las leyes ordinarias no les otorgaron medios de subsistencia.

104) Otras disposiciones constitucionales de contenido fis- cal, fueron:

a) La fracción II del Art. 31 de la Norma Suprema, que pres- cribía para los mexicanos el deber de contribuir para los - gastos públicos, tanto de la Federación como del Estado y Municipio en que residiesen. La misma fracción, además de ratificar el principio de legalidad de las contribuciones, cuyo fundamento era la fracción II del Art. 72 Constitucio- nal, estableció el principio de proporcionalidad y equidad de las mismas.

b) El Art. 33 Constitucional, prescribió el deber de los extran- jeros de contribuir para los gastos públicos, en los térmi- nos legales.

105) Algunos de los artículos más importantes de la Constitu- ción de 1857, que sirvieron de fundamento al liberalismo económi

co, fueron los siguientes:

- a) El Art. 4º Constitucional que consignó la libertad de profesión, industria y trabajo, sin ninguna protección para los grupos económicamente débiles, lo que significó el trato igual para los desiguales.
- b) El Art. 28 Constitucional, que garantizaba la abstención del Estado en los fenómenos económicos, pues por una parte sólo permitió la intervención estatal para evitar los monopolios y estancos, así como las protecciones especiales a la industria, excepto en los casos de los inventores o perfeccionadores de mejora, por tiempo limitado, en los términos legales. Por otra parte, sólo estableció como actividades estatales, la emisión de moneda y el servicio de correos, sin atribuir al Estado ninguna otra función económica trascendente.

SUMARIO DEL CAPITULO III

- 1). LA GUERRA DE REFORMA.
- 2). LA INTERVENCION FRANCESA
- 3). LA REPUBLICA RESTAURADA
- 4). LA LEY DE CLASIFICACION DE RENTAS DE 1868
- 5). LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
- 6). LOS PROYECTOS FISCALES DE MATIAS ROMERO
- 7). LA TESIS DE VALLARTA DE LA COINCIDENCIA FISCAL
- 8). EL GOBIERNO DE LERDO DE TEJADA
- 9). LA EPOCA DE PORFIRIO DIAZ
- 10). EL PROBLEMA DE LAS ALCABALAS
- 11). LA ETAPA DEL SUPERAVIT
- 12). CONSIDERACIONES FISCALES EN TORNO AL REGIMEN DE DIAZ
- 13). LA CONSTITUCION DE 1917
- 14). LA PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL
- 15). LA SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL
- 16). LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1942
- 17). LA TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL
- 18). LA EVOLUCION DEL SISTEMA FISCAL.

CAPITULO III

LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA FISCAL -- ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS , DESDE 1857 HASTA LA -- EPOCA ACTUAL.

Este capítulo tiene por objeto referir la forma de solución al problema de la distribución de las competencias tributarias entre el Centro y las entidades federativas , a partir de la promulga --
ción de la Constitución de 1857 hasta la fecha , señalando ade--
más , algunos de los puntos relevantes de la evolución de la le--
gislación fiscal.

1).- LA GUERRA DE REFORMA.

La ley de clasificación de rentas de 1857 ya referida en el -
capítulo anterior , comenzó a regir al entrar en vigencia la cons-
titución de 1857 , el 16 de septiembre de ese año.

La nueva ley fundamental de carácter liberal , se enfrentó a
la oposición de los sectores conservadores del país . I. Co---
monfort fué electo presidente . Sin embargo , el 17 de diciembre
de 1857 el general Zuloaga emitió el Plan de Tacubaya , por el --
cual se privaba de vigencia a la Constitución y se declaraba a -
Comonfort , presidente con facultades omnímodas . Como conse-
cuencia de este golpe de estado , en el año de 1858 se centrali-
zaron todas las rentas .

Benito Juárez que era el Presidente de la Suprema Corte, ocupó la presidencia y encabezó el gobierno legal con base en la Norma fundamental, en contra de los conservadores. Durante la guerra civil y ante la parálisis de la economía, ambos bandos recurrieron a medidas extremas para obtener recursos, como préstamos forzosos y la solicitud de créditos externos, sin que algunos pudieran concretizarse.

(139)

En el aspecto fiscal, Juárez expidió en Veracruz, en el año de 1859, una circular en la que prescribía que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos de giro e industria y las profesiones, pertenecían a los Estados y las contribuciones indirectas a la federación.

(140)

Los conservadores fueron derrotados y Juárez entró en la Capital de la República en enero de 1861. En diciembre de ese año se expidió una ley mediante la cual se restituyó la contribución federal. Esta disposición establecía un gravamen de un 25% adicional sobre todo entero que debiera hacerse por cualquier concepto en las oficinas federales, en las del Distrito y Territorios Federales y en las particulares de los Estados, quedando exceptuados los enteros que no excedieron de cuatro reales, los peajes, la compra de papel sellado y la alcabala de los efectos de primera necesidad que se introdujese a las poblaciones para su venta, entre otras.

(141)

A pesar de la nacionalización de los bienes del clero, Juárez se enfrentó a una grave crisis financiera, por lo cual se vio obligado a aplazar por dos años el pago de la deuda exterior. Esta medida provocó la reclamación de los gobiernos de Francia, Inglaterra y España. Con estas dos últimas naciones el gobierno Mexicano logró un arreglo. No fué así con Francia que sirviéndose de este pretexto inició una intervención armada en contra de México, la cual tenía por objeto establecer una monarquía francófila. El ejército francés tomó la ciudad de México a mediados de 1863.

2).- LA INTERVENCION FRANCESA.

Una vez más el gobierno de la República, presidió por Juárez, tuvo que refugiarse en varios lugares del interior del País y luchar contra el ejército francés y los conservadores. Durante la época de la intervención, el gobierno republicano carente de ingresos ordinarios, se mantuvo de la acuñación de moneda barata, préstamos forzosos y créditos extranjeros. Sin embargo, la situación llegó a ser tan crítica que los funcionarios debían hacer aportaciones personales para sostener sus propias escoltas.

Los franceses lograron imponer a Maximiliano, pero nunca controlaron la totalidad del País. El gobierno del Habsbur

go no pudo superar la crisis financiera y recurrió a la contratación de créditos con Francia en condiciones extremadamente desventajosas, endeudando al país en una forma impresionante. Para pagar sólo los intereses, el Imperio empeñó la mitad de los productos de las aduanas de todo el País.

(142)

El Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano estableció las siguientes disposiciones de contenido fiscal: En primer término se subordinaba a las contribuciones al principio de la legalidad según el artículo 73 de dicho ordenamiento. Además se centralizaron todas las rentas excepto las municipales, en los términos del artículo 72. Se estableció también la anualidad de las contribuciones con base en el último artículo citado.

En cuanto a los ingresos de los municipios, éstos serían decretados por el Emperador con base en los proyectos que enviarían los ayuntamientos respectivos según el artículo 40. Además el artículo prescribió que ninguna contribución podría establecerse sino a propuesta del Consejo Municipal respectivo. Por último se prohibió la confiscación de bienes y se estableció que ninguna exención, ni modificación fiscal podría hacerse sino mediante una ley, según los artículos 71 y 75 respectivamente, del ordenamiento antes citado.

3).- LA REPUBLICA RESTAURADA.

El Ejército Francés se retiró del País sin haber podido derrotar finalmente a las fuerzas de la República. Los conservadores fueron vencidos y Maximiliano fué fusilado junto con sus principales jefes militares el 19 de junio de 1867.

Al triunfo de la causa liberal, se efectuaron elecciones para el período 1867-71. Juárez y Lerdo de Tejada fueron electos presidente y vicepresidente respectivamente, enfrentándose de inmediato a la difícil tarea de reestructurar y normalizar la vida pública de México.

El principal problema financiero de Juárez al iniciar su penúltimo período presidencial, era el monto de la deuda pública - que ascendía a 454 millones de pesos. El Gobierno de la República desconoció todas las deudas contraídas por los gobiernos conservador e imperial reduciéndose la deuda externa a 87 millones de pesos. Esta medida fué posible por la situación política que prevalecía en Europa. Francia se había desprestigiado por su fracaso en México y se avecinaba la guerra con Prusia. Por su parte Inglaterra no estaba dispuesta a intentar una empresa en la que había fracasado Francia y que disgustaría a los Estados Unidos.

La situación general del País era desastrosa, la agricultura-

ra, la industria y el comercio estaban arruinadas por las guerras civil e internacional; existía un enorme ejército de noventa mil - hombres que absorvía una gran parte del presupuesto de egresos; diversos centros de resistencia armada entorpecían las comunicaciones. Además la labor de reconstrucción implicaba realizar -- fuertes erogaciones como la creación de nuevos ministerios para atender las necesidades públicas y por otra parte era necesario otorgar pensiones a inválidos, viudas y huérfanos, víctimas de la guerra.

A pesar de todo durante el año fiscal 1867-68 se logra el - primer superávit presupuestal de la historia de México. Los egresos ascendieron a \$ 16'469,194 pesos y los ingresos a \$ 17'736, (145) 138 pesos, lográndose un excedente de \$ 1'266,944 pesos.

El primer superávit presupuestal de México tuvo las siguientes (146) causas: En primer término la reducción de la deuda pública. En segundo lugar el no haberse concedido descuento alguno de - impuestos, por ningún concepto. Otro motivo importante fué el incremento de los ingresos extraordinarios por concepto de multas y castigos. Con base en la ley de 16 de agosto de 1863 dictada por el Presidente Juárez en plena guerra, se establecía la pena de confiscación a quienes de alguna forma colaborasen con el Imperio y aún a los funcionarios republicanos que continuasen

residiendo en el territorio ocupado por el enemigo. Una vez concluida la guerra, la ley de 12 de agosto de 1867 conmutó la confiscación por una multa impuesta a discreción de la Secretaría de Hacienda. También aumentaron los ingresos extraordinarios por el incremento del producto de los bienes nacionalizados en el año fiscal 67-68. Esto sucedió porque durante la guerra y el gobierno Imperial, no se realizaron nuevas nacionalizaciones, por lo que muchos capitales ocultos, propiedad del clero, salieron nuevamente a la luz, confiados en que la persecución había terminado y así, al triunfo de la República fueron denunciados. Por último, al finalizar las hostilidades era natural que aumentasen los ingresos normales del erario público. Sin embargo, el superávit del primer año fiscal de la República restaurada, creó un absurdo optimismo en el Congreso, el cual, a pesar de la oposición del Ejecutivo, suprimió algunos impuestos y redujo otros. Se enfrentaron dos políticas, el Legislativo quería aumentar los gastos y reducir las contribuciones sin comprender que el excedente presupuestal de 1867-68 se debió a los ingresos extraordinarios. Por su parte el Ejecutivo, con un criterio más realista propugnaba por la política contraria. El resultado fue que volvió a presentarse el déficit presupuestal durante varios años.

4).- LA LEY DE CLASIFICACION DE RENTAS DE 1868.

El 30 de mayo de 1868 se expidió una Ley de Clasificación de Rentas, que derogó a la que sobre la misma materia se había emitido en 1857.

La nueva ley ratificó la contribución federal del 25% a pesar de la oposición de las legislaturas del Estado de México, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Varios representantes habían propuesto la sustitución de la contribución federal por el contingente, pero el Congreso estimó que esta medida habría disminuido los ingresos de la federación, por lo que dicho proyecto no se aceptó. (147)

La ley referida señaló para la Hacienda Federal, los siguientes ingresos:

- (1) Las contribuciones a la importación, pero también autorizó a los ayuntamientos de los puertos, a cobrar un real por bulto.
- (2) Los gravámenes a la exportación.
- (3) Los derechos de amonedación, fundición y ensaye.
- (4) El papel sellado común.
- (5) Los derechos por la pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y demás objetos análogos.
- (6) Los impuestos establecidos en el Distrito y Territorios Federales.

- (7) Los productos de todos los impuestos que conforme a la fracción VII del Artículo 71 decretara el Congreso Federal.

La enumeración anterior no era limitativa, pues la Federación tenía facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto, con fundamento en el Artículo 72, fracción VII de la Constitución vigente de 1857. Es decir, en las materias no señaladas como exclusivas para la Federación, existía la coincidencia fiscal entre el Centro y los Estados.

El sistema fiscal de la época dependía con exceso del producto de las aduanas. Esto se debía a la facilidad de su cobro y a la relativa fijeza de su rendimiento. Sin embargo, la extrema dependencia de esta fuente de ingresos tenía los siguientes inconvenientes: Al ser muy altas las contribuciones al comercio exterior se propiciaba el contrabando, sin que existiese el aparato administrativo requerido para evitarlo. Además, la República estaba expuesta a ser privada de dichos ingresos en el caso de ser bloqueada por un enemigo exterior.

La importancia de las contribuciones al comercio exterior
(148)
queda de relieve en el siguiente cuadro:

A Ñ O S	INGRESOS TOTALES	IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR	%
1868-69	14.9	9.2	61.7

1869-70	13.9	8.1	58.3
1870-71	15.8	9.4	59.5
1871-72	15.5	9.1	58.7
1872-73	15.7	9.8	62.4
1873-74	18.5	11.4	61.6
1874-75	17.6	10.2	58.0
1875-76	16.1	10.3	64.0
1876-77	15.6	9.5	60.9

Gran parte de los ingresos del comercio exterior, eran los impuestos que gravaban la exportación de minerales. Esta situación cambió por la ley de 7 de enero de 1869 que permitió la libre exportación de piedra mineral de cualquier clase. La disposición señalada tuvo como consecuencia que la Hacienda Federal dejara de percibir ingresos por este concepto, incrementándose así el déficit presupuestal, y que las entidades federativas establecieran diversos gravámenes a la minería.

Además de las contribuciones al comercio exterior, otros ingresos importantes para la Federación, eran los percibidos en el Distrito Federal, la renta del papel sellado y la contribución Federal.

La renta del papel sellado consistía en un impuesto cobrado por los documentos oficiales, recibos, vales al portador, factu-

ras de compra y venta a plazos, contratos y en general toda obligación de pago o cobro superior a diez pesos. Estas operaciones debían estar escritas en el papel sellado que marcaba la ley, cuya venta realizaban las oficinas federales de Hacienda y las administraciones del papel sellado. La contribución federal ya fué -- descrita.

Otros ingresos federales importantes eran: Los fondos destinados a la instrucción pública, que comprendían los réditos de los capitales de la hacienda pública, antes pertenecientes al clero; los arrendamientos de fincas nacionales, los impuestos a herencias en el Distrito Federal y el impuesto del real por marco a la minería, el cual fué posteriormente suprimido. (149)

Al describir las principales contribuciones federales es necesario referir los ramos menores y los ramos provisionales. Los primeros comprendían una gran diversidad de impuestos, en ocasiones muy diferentes entre sí, como derechos sobre ventas de libros, multas, patentes de navegación etc. Los ramos provisionales se integraban por los rezagos y pagos adelantados. (150)

También existían dentro de la categoría de recursos extraordinarios, algunos impuestos ocasionales, como el caso de la ley de 12 de octubre de 1868 que impuso una contribución personal de 1 a 10 pesos. Este gravamen debía pagarse una sola vez

por trimestre y estaban exceptuados de este pago quienes tuvieran un capital menor de 200 pesos.

(151)

Uno de los más grandes problemas financieros, era la evasión fiscal. Esta se ocasionaba por la carencia de un sistema administrativo eficaz para evitarla y por la corrupción de la administración fiscal.

5).- LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

En la mayoría de los Estados, el déficit era continuo, por lo que recurrían al crédito. Los Estados tenían competencia para establecer cualquier tipo de contribuciones, excepto sobre aquellas materias que le estaban reservadas con exclusividad a la federación.

Los principales ingresos de los Estados eran las alcabalas, la capitación, el impuesto predial y las multas.

Las alcabalas eran las contribuciones más importantes, pero estaban prohibidas por el Artículo 124 de la Constitución de 1857.

Sin embargo, en la práctica casi todos los Estados las establecían, por no encontrar sustitutos para este tipo de gravámenes.

Los únicos Estados que lograron suprimir las alcabalas fueron Coahuila, Chiapas, Tamaulipas y Campeche.

(152)

Los impuestos alcabalatorios y la falta de comunicaciones fueron las principales causas del estancamiento de la industria,

la agricultura y el comercio interestatal, sino también existía este tipo de contribuciones dentro de cada Estado, entorpeciendo el comercio local.

La federación también estableció alcabalas como el portazgo y el consumo, que se cobraban en el Distrito Federal.

La capitación consistía en una cantidad que todo ciudadano debía cubrir anualmente, sin considerar el monto de sus ingresos, ni su capital, resultando así doblemente regresiva.

Los Estados, para cubrir sus constantes déficits presupuestarios recurrían a los préstamos forzos. Los municipios también afrontaban serios problemas financieros, por lo que, además de recurrir a las alcabalas, arrendaban a particulares el cobro de determinados impuestos. Este sistema resultaba muy perjudicial para el causante, pues el arrendatario cobraba una mayor cantidad para cubrir sus utilidades.

6).- LOS PROYECTOS FISCALES DE MATIAS ROMERO.

Uno de los más importantes problemas a los que se enfrentó Juárez durante el período de 1867-72, fué la falta de recursos. A excepción del año 1867-68, el déficit presupuestal se presentó durante todo este período. El renglón del gasto más importante fué el militar, y con frecuencia se recurrió a suspender la obra pública para cubrir los gastos castrenses y las remunera--

ciones de los empleados de la Administración Pública.

La causa directa de esta situación presupuestal fué, como se ha referido, la política del Congreso, de aumentar los gastos y reducción de los ingresos, haciendo caso omiso de las iniciativas del Ejecutivo.

El Secretario de Hacienda, M. Romero, presentó al Congreso una serie de proyectos que tenían por objeto reestructurar el sistema fiscal y solucionar el problema presupuestal. Todas sus proposiciones fueron rechazadas por el Legislativo; sin embargo, las administraciones posteriores realizaron la mayoría de sus proyectos, modificándose paulatinamente la estructura fiscal del país.

Las iniciativas de Romero eran: La exportación libre y gratuita de oro y plata en pasta, pero creando un impuesto del 5% sobre las utilidades líquidas de todas las minas; establecimiento del impuesto de timbre; abolición de las alcabalas y de la contribución federal; creación de un impuesto sobre herencias; libertad de exportación de todos los productos nacionales, sin pago de ningún tipo de derechos; establecimiento de contribuciones a la propiedad raíz, facilitando la explotación y subdivisión de ésta. Romero también elaboró otras proposiciones de política monetaria y crediticia.

7).- LA TESIS DE VALLARTA, DE LA COINCIDENCIA FISCAL
ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Varios propietarios de fábricas de hilados y tejidos situadas en los Estados de Tlaxcala, Coahuila y Nuevo León, solicitaron Amparo contra la contribución impuesta a ese tipo de industrias por la Ley de Ingresos de la Federación, de 7 de junio de 1879. (154)

El Ministro Vallarta al formular su voto, resumió las tres - principales cuestiones planteadas en dicho Amparo:

- 1) En la expedición del Presupuesto de Ingresos no se observaron los preceptos constitucionales.
- 2) El impuesto sobre las fábricas no es proporcional ni equitativo.
- 3) El Poder Federal ha invadido el régimen interior de los Estados al decretar ese impuesto. Nos ocuparemos únicamente el último punto por ser el directamente vinculado a nuestro objeto de estudio.

Los quejosos, al promover el amparo referido aseveraron -- que la contribución establecida sobre las fábricas de hilados y tejidos vulneraba la soberanía de los Estados, ya que el Artículo 40 de la Constitución de 1857 prescribía: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en un República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en su

régimen interior...." Por lo tanto, el establecimiento por la Federación de contribuciones directas sobre las propiedades y las personas, lo cual correspondía al régimen interior de cada Estado, vulneraba según los actores, la soberanía de las entidades federativas.

A este argumento respondió Vallarta, afirmando que la fracción VII del Art. 72 de la Constitución referida, faculta al Congreso para imponer las contribuciones "necesarias" para cubrir el presupuesto de gastos. Vallarta consideró que esta fracción no se podía referir a las facultades exclusivas de la federación para establecer contribuciones, porque éstas se encuentran determinadas en otros preceptos de la Norma Suprema. Resultaría inútil la fracción VII del Art. 72 Constitucional.

Vallarta sostuvo que la federación podía establecer contribuciones directas e indirectas, ya que la Constitución no establecía ninguna prohibición. Además, citó los debates de la Asamblea Constituyente sobre el tema, en donde se rechazó consagrar en la Norma Suprema cualquier clasificación de rentas. Es decir, la Constitución de 1857 no estableció expresamente ninguna distribución de competencias tributarias y el Constituyente rechazó la propuesta de otorgar a la federación las contribuciones indirectas y a los Estados las directas.

El Ministro citado consideró que los Estados podían establecer cualquier tipo de contribuciones, excepto aquellas que estuviesen reservadas expresamente a la federación, o les estuviesen prohibidas expresamente por la Norma Suprema.

La federación, por su parte, no tenía facultades para ocupar ni disponer de las rentas de los Estados, ni impedir la recaudación de las contribuciones de éstos, porque sería violatorio del Art. 40 Constitucional.

Vallarta en su voto particular, negó el Amparo, desechando los tres planteamientos referidos al principio. En cuanto al problema de la distribución de las competencias tributarias, citó, para reforzar su argumentación, las opiniones de Madison y Hamilton al respecto.

Esta tesis es de gran trascendencia para la vida jurídica y económica del país, pues estableció la concidencia en materia tributaria entre la Federación y los Estados, salvo las excepciones expresamente señaladas por la Constitución. Esta ha sido la posición normal de la Suprema Corte hasta la actualidad, salvo algunas tesis excepcionales que se han manifestado en otro sentido. Gracias a esta interpretación jurisprudencial, la Federación ha podido incrementar su poder, hasta un grado extremo de centralización.

8).- EL GOBIERNO DE LERDO DE TEJADA.

Durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada se realizaron varias de las reformas propuestas por Romero, durante la administración anterior. En el año de 1873 se creó el impuesto federal del timbre, aunque con tasas regresivas, pues conforme aumentaba la suma sujeta a la imposición, se gravaba con porcentajes menores.

Este período fué de inestabilidad política. No fué posible superar el déficit presupuestal y los vicios señalados por el sistema fiscal de la República son válidas para esta etapa.

(156)

Según Francisco Calderón, la clasificación de ingresos de la federación en 1876 era la siguiente:

- 1) Productos de las aduanas marítimas y fronterizas.
- 2) Productos de la Administración de Rentas del Distrito Federal y del Territorio de Baja California.
- 3) Productos de la renta del timbre, conforme a la ley de 28 de marzo de 1876 que derogó la ley interior.
- 4) Contribuciones directas del Distrito Federal.
- 5) Productos de los bienes nacionalizados conforme a las leyes de 12 y 13 de julio de 1859, febrero de 1861, diciembre de 1869 y agosto de 1876.
- 6) Productos de las casas de moneda, provenientes de dere

chos de fundición, amonedación y ensaye.

- 7) Productos de los fondos destinados a la instrucción pública.
- 8) El producto de la renta de correos, de acuerdo con la ley de diciembre de 1856 y al reglamento de enero de 1872.
- 9) Producto del derecho de consumo en el territorio de Baja California.
- 10) Productos de los ramos menores.
- 11) Rezagos.
- 12) Productos de bienes y capitales de la nación, conforme a la fracción octava del Artículo 1º de la ley de 30 de mayo de 1868.
- 13) El impuesto del 10% a los precios de la lotería nacional, según decreto de 28 de junio de 1872.

Además de estos grandes rubros, existían diversas contribuciones en otras leyes sin que estuviesen sistematizadas por ningún criterio. Esta clasificación no sufrió reformas importantes durante la época de Porfirio Díaz.

9).- LA EPOCA DE PORFIRIO DIAZ.

El general Porfirio Díaz asumió la Presidencia de la República en 1877 y ocupó el cargo hasta 1911, con excepción del período comprendido entre 1880 y 1884. Durante este plazo gobernó

Manuel González.

Cuando llegó Díaz a su primer período presidencial, la industria, la minería y la agricultura del país se encontraban en el más completo abandono. La Hacienda Pública estaba en crisis y durante esta etapa no fué posible nivelar los presupuestos de ingresos y egresos.

A partir del año fiscal de 1881-82, el presupuesto de ingresos de la Federación se dividió en tres grandes grupos: El primero estaba constituido por las contribuciones al comercio exterior; el segundo por las contribuciones interiores y el último por los servicios, aprovechamientos y ramos menores.

El primer grupo comprendía todo lo relacionado con la exportación e importación, carga y descarga, tránsito de mercancías, derechos que cobraban los cónsules, vicecónsules y agentes comerciales de la República; derechos por certificados que expedían los ministros o cónsules de México en el extranjero.

(157)

Dentro de la categoría de las contribuciones interiores, se encontraban los productos de la renta del timbre, conforme a la ley de 15 de septiembre de 1880; los derechos de portazgo y almacenaje en el Distrito Federal y en el territorio de Baja California; el impuesto predial, de patentes y de profesiones en el Distrito Federal; el producto del impuesto a las fábricas de tejidos -

de lana y algodón; el 10% sobre los premios de las loterías que se cobrasen en todo el país; el impuesto sobre herencias transversales; los derechos de fundición, ensaye, amonedación y -- apartado; las multas establecidas por el gobierno federal; los reintegros procedentes de obligaciones que correspondan al era
(158)
rio federal.

Los servicios, aprovechamientos y ramos menores comprendían: los productos del correo y de los telégrafos federales; las ventas de terrenos baldíos; los impuestos a ferrocarriles de propiedad particular; los valores o réditos de acciones, hipotecas o derechos de tránsito conforme a los contratos respectivos; valores y productos de bienes nacionalizados; productos de las rentas de propiedades de la federación; los ingresos de la imprenta del gobierno federal; la venta de los periódicos o libros impresos, adquiridos o subvencionados por el gobierno federal; los productos de las escuelas de agricultura y de las artes; los donativos a la Hacienda Pública y los productos no especificados procedentes de capitales, bienes vacantes, propiedades, valores y derechos que por cualquier título pertenecieran a la Federación, así como de la remuneración de servicios prestados
(159)
por esta.

Desde un punto de vista financiero, el gobierno de Díaz se

puede dividir en dos grandes períodos: la etapa del déficit hasta 1894, y la del superávit que abarcó de 1895 a 1911.

Si bien el sistema fiscal no sufrió alteraciones importantes - hasta 1895, al iniciar Díaz su segundo período presidencial tomó varias medidas tendientes a equilibrar -- los ingresos y los gastos, así como a arreglar el crédito externo. En cuanto al problema fiscal se modificó la ley del timbre, se expidió una nueva ley de aduanas y a los empleados que manejasen fondos públicos se les exigió caución. A pesar de estas medidas, no fué posible superar la crisis y se recurrió al crédito extranjero.

Para disminuir los gastos se recurría a: reducir - los salarios de la burocracia oficial y del ejército; - suspender las obras públicas y sólo realizar los gastos de conservación; condicionar el pago de las subvenciones a que se hubiesen cubierto las contribuciones - aduanales. También se incrementó enormemente la deuda pública interna, siendo un renglón importante de ésta, los adeudos a los empleados de la Administración Pública.

(160)

A partir del ejercicio de 1891-92, se agregó un nuevo renglón

a los tres ya descritos, del presupuesto de ingresos. Este nuevo rubro fué el de Servicios Públicos y comprendía: los productos líquidos de la oficina impresora del timbre y de las imprentas -- del gobierno federal; las suscripciones y ventas del Diario Oficial; del Diario de Debates; del Semanario Judicial de la Federación y de otros impresos, y los productos líquidos de las Escuelas de Agricultura y de Artes y Oficios.

Ante el incremento del gasto y de la deuda pública, en el -- ejercicio de 1894-95 se introdujeron algunas reformas al sistema fiscal. En esta ocasión los ingresos de la federación quedaron -- comprendidos en cinco grandes grupos: Las contribuciones al comercio exterior; los impuestos interiores causados en toda la federación; los impuestos interiores causados en el Distrito y Territorios Federales; los servicios públicos y los productos y aprovechamientos diversos.

(161)

Dentro del renglón de contribuciones interiores causadas en toda la federación, se comprendían: El impuesto del timbre; la -- contribución sobre sueldos; las contribuciones de marca de fábrica y las contribuciones de patente y de inversión. En el impuesto del timbre se incluían varios gravámenes de naturaleza diversa que sólo tenían en común recaudarse por medio de estampillas.

Algunos de los impuestos interiores de la federación que se

causaban en el Distrito y Territorio Federales, eran: Las contribuciones directas, entre las que se inclufan los nuevos impuestos que se crearon en sustitución de las alcabalas del Distrito y Territorios Federales, los impuestos especiales a los Territorios los impuestos sobre sucesiones y donaciones, y las contribuciones sobre fincas y establecimientos metalúrgicos que el erario federal administraba.

A partir del año fiscal de 1894-95, el país pudo superar el constante déficit presupuestal que padeció durante toda su historia, a excepción del ejercicio de 1867-68, en el que, como referimos anteriormente, se logró el superávit gracias a los ingresos extraordinarios. La causa directa del permanente desequilibrio presupuestal, fué el defectuoso sistema fiscal. Otros motivos del desorden de las finanzas públicas, además de la insuficiencia de las contribuciones, fueron: la carencia de datos para efectuar un cálculo adecuado del presupuesto; el aumento imprevisto de los gastos militares; la falta de coordinación de las políticas fiscales de la federación y de los Estados, que con frecuencia gravaban una misma fuente, efectuando cada uno de esos órdenes por separado los gastos administrativos de la recaudación; la corrupción administrativa y la evasión fiscal. Hasta antes de la dictadura porfirista, fueron causas importantes del desequilibrio presupuestal, las guerras civiles e internacionales -

y la oposición del órgano legislativo al Ejecutivo.

10). - EL PROBLEMA DE LAS ALCABALAS.

Las alcabalas fué uno de los problemas fiscales más graves del siglo XIX. Este tipo de contribuciones obstaculizaban al comercio nacional, afectando a la industria y a la agricultura. La existencia de las alcabalas, fué una de las causas más importantes del atraso económico del país durante la centuria pasada.

El Art. 120 de la Constitución de 1857 prohibió a los Estados establecer restricciones al comercio, de estado a estado. Sin embargo, no fué posible suprimir las alcabalas porque generalmente eran los ingresos más importantes de las entidades federativas y de los municipios. El problema para éstos era crear otras contribuciones que sustituyeran a las productivas alcabalas.

En 1883 se organizó un movimiento tendiente a abolir las alcabalas. Se efectuó una reunión de gobernadores de los Estados, que concluyó que si bien en algunas entidades se habían suprimido las contribuciones alcabalatorias, éstas volverían a aparecer por su importancia financiera. Una nueva reunión de representantes de las entidades federativas, con participación de la iniciativa privada, se realizó en 1891, y fracasó también en su intento de suprimir los obstáculos al comercio nacional.

Finalmente, el 30 de mayo de 1895, el Ejecutivo Federal formuló una iniciativa de reforma a los artículos 111 y 124 constitucio

nales, y se fijó el 1.º de julio de 1896 para la supresión de las alcabalas, lo cual se consiguió durante el resto del período de --
 (163)
 Dfaz.

Los proyectos señalados, prohibían a las entidades federativas gravar el tránsito de personas y cosas por su territorio; prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectuará por aduanas locales, requiriera inspección o registro de bultos, o exigiera documentación que acompañara la mercancía, expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importasen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se estableciese respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

La ventaja de la reforma constitucional de 1896, sobre la Constitución de 1857, fué el haber colocado en la propia Norma Fundamental las prohibiciones relativas a las principales alcabalas, sin encomendar esta labor a una ley secundaria. El análisis de cada una de estas prescripciones, lo realizamos en el Capítulo V de este trabajo.

Por la reforma referida, el Artículo 124 Constitucional, que es el Artículo 131 de la actual norma suprema, dispuso que es facultad privativa de la federación gravar la mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad, o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma federación pudiese establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales las alcabalas que se prohíben a los Estados. El análisis de esta disposición también se efectúa en el Capítulo V.

La existencia de las alcabalas era incompatible con el ferrocarril, y su supresión significó un notable adelanto económico por la distribución fácil de las mercancías desde los centros de producción hasta los mercados. Así el productor nacional se vió en condiciones de competir con el productor extranjero, pues las alcabalas con frecuencia fueron proteccionistas para las mercancías importadas.

11).- LA ETAPA DEL SUPERAVIT.

Al asumir Limantour la titularidad de la Secretaría de Hacienda en 1893, expresó que uno de los puntos fundamentales de su programa sería la nivelación efectiva de los ingresos y de los egre

sos. Esto se consiguió en 1895, con una tendencia alcista en --
 los ingresos, durante casi todos los ejercicios fiscales posterior
 (165)
 res del período de Porfirio Dfiaz.

A partir del ejercicio fiscal de 1894-95 se separaron los in--
 gresos ordinarios de los extraordinarios. Los más importantes de
 estos últimos fueron: Los créditos internos y externos, la emi--
 sión de bonos, las hipotecas de edificios públicos y otras propied
 ades nacionales, el arrendamiento de las casas de moneda y las
 reducciones de sueldos de la administración pública. A partir de
 1896-97 disminuyeron notablemente los ingresos extraordinarios
 (166)
 y se incrementaron los ordinarios.

La ley de Ingresos de la Federación, de 1898-99, presentó --
 las contribuciones en un nuevo orden:

- 1) Los ingresos por importación, según la ordenanza general
 de aduanas de 12 de junio de 1891.
- 2) Los ingresos de exportación, dentro de los cuales se grav
 aban la salida de maderas nacionales, el tránsito de merc
 cancías extranjeras, la exportación de productos natura--
 les y agrfcolas.
- 3) Los impuestos interiores en toda la federación, como los
 productos de la renta del timbre, de acuerdo con la ley de
 25 de abril de 1893; la contribución federal sobre enteros

hechos en las oficinas recaudadoras de los Estados y los municipios; los impuestos sobre títulos y propiedad de las minas; el impuesto del timbre del 3% sobre el oro y la plata; las contribuciones sobre tabacos labrados y bebidas alcoholicas; los impuestos referentes a la amonedación; los derechos de marcas y patentes de invención, etc.

- 4) Después, la ley referida enumeraba diversos derechos como los de amonedación, afinación, fundición, ensaye, apartado y los derechos del 2% anual sobre el importe del capital exhibido de los bancos de emisión que se estableciesen en los Estados y Territorios Federales, después de instituido otro banco de la misma especie en esa entidad o territorio.
- 5) Los impuestos interiores en el Distrito y Territorios Federales, comprendían: Las contribuciones directas dentro de las cuales se encontraban: El impuesto predial, la contribución sobre pulques, el impuesto sobre sucesiones y donaciones en el Distrito y Territorios Federales etc.
- 6) Los ingresos derivados de servicios públicos, eran

los provenientes de correos, telégrafos del gobierno federal, los productos de la explotación del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, los productos líquidos del dique flotante de Veracruz; los productos líquidos de la oficina impresora del timbre y de las imprentas del gobierno federal, las suscripciones y ventas del Diario Oficial, Diario de los Debates, Semanario Judicial de la Federación y de otros libros adquiridos y subvencionados por el gobierno, así como los productos líquidos de las Escuelas de Agricultura y de Artes y Oficios.

- 7) Dentro del rubro de productos y aprovechamientos diversos, se comprendían: Las multas establecidas por el gobierno federal; los productos de los bienes nacionalizados; los ingresos por arrendamiento y venta de terrenos baldíos y nacionales; los derechos sobre la pesca de la perla, ballena, nutria, lobo marino, etc., los productos del arrendamiento, venta o explotación de bosques, salinas, Guaneras y demás propiedades raíces de la federación; los productos de capitales, bienes vacantes, muebles, valores, acciones y derechos que por cualquier título

lo pertenezcan a la federación; cesiones y donaciones -
 al erario; rezagos de créditos o impuestos federales no
 cobrados en años anteriores; utilidades que prevengan -
 de la amortización de la Deuda Pública, y cualquier ---
 (167)
 otra obligación perteneciente al Gobierno Federal.

En la etapa del superávit las contribuciones más importantes
 fueron: Los impuestos aduanales y el impuesto del timbre. Este -
 último llegó a ser el principal del sistema fiscal. Al conseguirse
 los excedentes presupuestales Limantour siguió una política equi
 vocada pues redujo los gravámenes a la minería que era una de -
 las principales actividades económicas del País. Otro error con-
 sistió en no gravar la explotación del petróleo crudo combustible
 (168)
 a principios del siglo XX.

A partir del ejercicio de 1895-96 se elevaron los gastos públi
 cos y se tuvo un pequeño ahorro para prever las eventualidades.
 Sin embargo no se atesoró, ni se invirtieron grandes cantidades -
 por la concepción del Estado-Gendarme, característico del libera-
 lismo económico de aquel Gobierno. Los fondos acumulados se --
 destinaron a amortización de la Deuda Pública, ejecución de obras
 y mejoras de servicios de utilidad general, realización de obras -
 de ornato y reducción de impuestos. La política de gasto no fué --
 congruente con las necesidades del País, pues se realizaban impor

tantes erogaciones por concepto de subvenciones a ferrocarriles y empresas marítimas, lo cual con frecuencia beneficiaba a intereses extranjeros. (169)

En cuanto a la Deuda Pública, la externa se incrementó por la recuperación del crédito externo. A partir de 1904 el País no necesitaba ofrecer ninguna garantía específica en Europa, para asegurar el pago de sus créditos, pues se confiaba en la capacidad de Pago de México.

Los impuestos fueron en su gran mayoría indirectos, y el gravamen directo más importante fué la contribución sobre la propiedad raíz. El sistema fiscal no fué instrumento de redistribución del ingreso, al contrario afectó a los contribuyentes de bajos ingresos y propició los grandes desniveles de fortuna. (170)

12).- CONSIDERACIONES FINALES EN TORNO AL REGIMEN DE DIAZ.

Las razones del lento pero sostenido crecimiento económico de la época de Porfirio Díaz, fueron: Estabilidad política, e inversiones extranjeras, en especial en los transportes. Según Roger D. Hansen, la inversión extranjera en 1884 fué de 100 millones de pesos, y en 1911 ascendió a 3,400 millones. El sector industrial gozó de aranceles protectores a los productos nacionales y de transportes baratos. (171)

La naciente industria tuvo utilidades elevadas gracias a los bajos salarios, la represión a los movimientos obreros y al sistema fiscal benigno. El progreso económico del país fué en beneficio directo de un porcentaje muy reducido de la población.

13).- LA CONSTITUCION DE 1917.

En el año de 1910 se inició un movimiento político para derrocar al régimen de Díaz. El Dictador fué vencido y Madero asumió la Presidencia de la República en noviembre de 1911, siendo después por un golpe militar, y asesinado en febrero de 1913. A raíz de la muerte del Presidente Madero, surgió la lucha armada por parte de diversos grupos en contra del nuevo dictador. Sin embargo, este movimiento no se fundó solamente en postulados políticos, sino que propuso reformas de carácter socio-económico y culminó con la emisión de una nueva Constitución en 1917. Pero a pesar de la nueva ley fundamental, la lucha de facciones se prolongó varios años más.

Durante los primeros diez años de la revolución, la economía mexicana sufrió una notable baja en la producción agrícola, minera y manufacturera, como consecuencia de la lucha armada. En la época pre-constitucional, V. Carranza dictó varias disposiciones de carácter fiscal: El 1° de junio de 1914 se estableció un impuesto predial federal sobre toda finca rústica particular. El acuerdo del Ejecutivo de 1° de noviembre de 1915, prohibió el otorgamiento

de concesiones con privilegios o exenciones de impuestos aún a título de protección a la industria nueva, así como decretar impuestos alcabalatorios. El decreto del Ejecutivo de 3 de febrero de 1916, prohibió a los Estados establecer más contribuciones, -- que las expresamente señaladas en sus respectivas constitucio-- (173) nes.

En la Constitución de 1917 no se estableció una distribución de competencias en materia fiscal entre el centro y las entidades federativas. La Suprema Corte, por su parte, ratificó el criterio de la coincidencia en dicha materia, entre los órdenes mencionados. La descripción de las normas de contenido financiero de la actual ley fundamental, está contenida en el Capítulo IV de este trabajo. En cuanto al aspecto ideológico, la Norma Suprema emitida en 1917 abandonó, el liberalismo económico consagrado en la anterior constitución, para establecer el intervencionismo de Estado.

A partir de 1921 se inicia la reorganización fiscal mexicana -- que tiende a transformar la vieja estructura indirecta de impuestos (174) al consumo, para crear los impuestos directos a los rendimientos. Surge así la posibilidad de utilizar a la legislación fiscal como -- instrumento de redistribución del ingreso. En el año referido, se creó un gravamen sobre las utilidades denominadas "Impuesto del

Centenario", que es un antecedente del Impuesto Sobre la Renta (175) establecido en México por las leyes de 1924 y 1925.

Durante el primer lustro de la tercera década, varias leyes fiscales establecieron el sistema de participaciones entre la federación y las entidades federativas o los municipios. Entre éstas podemos mencionar a la Ley de Impuestos a la minería, la cual a través de diversas reformas concedió participaciones en el rendimiento de las contribuciones, a los municipios. (176)

14).- LA PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL.

Ante el desorden fiscal existente, el Presidente Calles convocó en 1925 a la primera convención Nacional Fiscal. (177)

En la convocatoria se expresó que uno de los principales obstáculos para el establecimiento de un nuevo régimen económico, era el sistema fiscal vigente. Algunos de los vicios del régimen fiscal que se señalaron, fueron: La multiplicidad de gravámenes sobre unas cuantas fuentes de riqueza; las independientes políticas fiscales que elaboraba cada entidad federativa y la falta de coordinación tributaria entre la federación y los Estados.

Se propuso en la misma convocatoria, delimitar las competencias locales y la federal, en materia fiscal, así como elaborar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, incrementando el producto del impuesto, y distribuyéndolo

en forma más equitativa entre los causantes.

Se propuso también la creación de la economía nacional, así como de proponer las medidas fiscales que debieran adoptarse en toda la República, y de vigilar el cumplimiento del plan fiscal unitario que se estableciese.

Al terminar la convención, se adoptaron las siguientes recomendaciones, en cuanto a la coincidencia fiscal:

- 1) La adición del Artículo 131 Constitucional, que en su nueva parte prescribiría que cada cuatro años se efectuaría una convención fiscal, integrada por un representante del Ejecutivo Federal y por los representantes de los Ejecutivos Locales. Esta convención propondría los impuestos que debieran causarse en toda la República, la unificación de los sistemas fiscales y el establecimiento de la competencia de las distintas autoridades tributarias. Para la adopción de las recomendaciones emitidas por la convención, se propuso que dichos proyectos fueran aprobados por el Congreso de la Unión, y por las legislaturas de los Estados, para ser obligatorias en toda la República. En el caso de que el Congreso General, o alguna de las legislaturas de los Estados no resolviese sobre las decisiones de la convención, en el período de sesiones siguien-

tes a la celebración de dicha convención, se consideraría el otorgamiento de su voto positivo a tales decisiones.

Esta recomendación no daba ninguna solución real al problema fiscal, solo la aplazaba. Además, atentaba contra la autonomía de las entidades federativas, pues los Estados se verían obligados a adoptar decisiones financieras que les impusiesen, el Centro y otros Estados, sin que se tratara de problemas de reforma a la Constitución.

- 2) La adición a la fracción III del Artículo 117 Constitucional, que en lo substancial expresaría que el Gobierno Federal debía proporcionar a los gobiernos locales y municipales estampillas reselladas con el nombre de cada Estado o municipio, para que tales estampillas, con la contraseña local que correspondiera, se empleasen en el cobro de la participación que dichas entidades tuviesen en los impuestos federales.
- 3) También se recomendó al Ejecutivo Federal, la organización de un cuerpo consultivo fiscal, encargado de:
 - a) Facilitar la ejecución de los acuerdos tomados en la convención, sugiriendo a los gobiernos locales los medios más expeditos para realizar dichas reformas.

- b) Estudiar el curso de la aplicación de estos acuerdos - comunicando a las autoridades locales las leyes, disposiciones y datos estadísticos conducentes.
- c) Preparar los trabajos de las futuras convenciones y elaborar los planes hacendarios.

4) Se propuso la siguiente distribución de competencias tributarias:

- a) Otorgar a las autoridades locales, facultad privativa para establecer impuestos sobre la propiedad territorial.
- b) También, considerar competencia exclusiva de las autoridades locales, los impuestos sobre los actos no comerciales, cuya realización se limite a su jurisdicción, o sobre las concesiones que esas mismas autoridades otorguen y sobre los servicios locales.
- c) Establecer como facultad privativa de la Federación, los impuestos generales sobre el comercio y la industria. También se proyectó la celebración de un acuerdo entre la Federación y los Estados para conceder a éstos una participación en el cobro de los impuestos señalados.
- d) Se propuso que el impuesto sobre sucesiones o donaciones fuese establecido por las autoridades locales, pero

- la federación participaría en la fijación de las cuotas, en la determinación del monto del impuesto. La uniformidad recomendada por la convención, debería obtenerse mediante acuerdos tomados en convenciones especiales a las que asistirían representantes de la Federación y de los Estados interesados.
- e) En el caso de los impuestos especiales, la administración quedaría confiada a Juntas Mixtas integradas por la autoridad fiscal relativa y por el representante local de la Federación.
 - f) Se recomendó al Gobierno Federal la ampliación del impuesto sobre la renta, estableciendo una cédula sobre la propiedad edificada, para substituir al gravamen que sobre el capital invertido en construcciones y mejoras quedaría excluido del impuesto sobre la propiedad territorial.
 - g) Se recomendó, además, que debía corresponder a las autoridades locales el producto del impuesto sobre la renta por concepto de la cédula de "propiedad edificada".
- 5) Se recomendó que la Federación no distrajera sus ingresos en subvenciones a Estados o en atención de servicios exclusivamente locales.

- 6) Los ingresos municipales deben destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad.
- 7) Se propuso, finalmente, recomendar al gobierno federal - el pago a los Estados, de las participaciones que les correspondían por impuestos ya en vigor y pedir a los Estados que enviasen a la Secretaría de Hacienda todas las leyes fiscales que expidiesen, para el conocimiento de los demás Estados y del propio Gobierno Federal.

En el año de 1926, el Ejecutivo Federal elaboró un proyecto de reforma constitucional para cumplir con las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Fiscal; sin embargo, este proyecto nunca fué aprobado por el Congreso de la Unión. En esta iniciativa se aseveró con énfasis que debían ser de competencia exclusiva para la federación, los impuestos al comercio, a la industria y el impuesto sobre la renta, aunque concediéndose participación en el rendimiento a los Estados.

15).- LA SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL.

En inayo de 1932 el Ejecutivo Federal convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal, la cual se celebró en 1933. Las conclusiones más relevantes fueron las siguientes:

- I) En cuanto a la legislación; Se recomendó la adopción de la regla general de que ninguna fuente de riqueza debía estar sujeta a la doble imposición, pero en los casos en los que fuese pre-

ciso reconocer la facultad de intervención en el establecimiento del impuesto a dos o más entidades, se debía establecer un acuerdo previo entre ambos antes.

II) En cuanto a la determinación, administración y recaudación: se recomendó que estas actividades fuesen realizadas por una sola autoridad, que fuera la misma a la cual correspondía el aprovechamiento del gravamen. Pero en el caso de que dos entidades derivasen sus ingresos de la misma fuente, se debía encomendar la determinación del gravamen a una sola de ellas, reconocer a las otras una participación conveniente en el rendimiento y establecer una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.

III) Por lo que respecta a la delimitación de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento, se recomendaron las siguientes bases:

- 1) Se recomendó reconocer como base de la tributación local a la imposición territorial. La federación no podría establecer ni percibir gravámenes sobre esa fuente, ni como impuestos directos, ni como porcentajes adicionales sobre los tributos locales.
- 2) Se proyectó consagrar el principio de que los Estados tenían derecho a gravar con el impuesto a la propiedad terri

torial todos los inmuebles , excepto:

- a) Los bienes del Dominio Público , o de uso común y los destinados a servicios públicos que pertenezcan a la federación o a los municipios .
 - b) Los terrenos comprendidos dentro del derecho de paso de las vías generales de comunicación que indispensablemente lo requieran (siempre que esos terrenos no sean materia de explotación agrícola o comercial , diversas de la propia de la empresa de que se trate) .
 - c) Las propiedades de la Beneficiencia Pública , si las autoridades locales así lo acuerdan .
- 3) Establecimiento del impuesto predial rústico sobre tierra desnuda de mejoras , y reconocimiento del derecho de los Estados a cobrar el impuesto predial sobre las tierras donde se encuentren o exploten las substancias a que se refiere el párrafo IV del artículo 27 constitucional . Para su gravamen sólo se debe tomar en cuenta el valor o la rentabilidad de tales bienes , atendiendo a su aprovechamiento superficial .
- 4) Atribución privadamente a las entidades locales de la imposición y el aprovechamiento de los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales , cuya realiza-

ción se limite a su jurisdicción, en los casos en los que esa imposición sea justificable de acuerdo con las resoluciones aprobadas por la asamblea.

- 5) También se propuso que las entidades locales pudiesen establecer y percibir tasas y derechos sobre servicios locales o municipales y sobre las concesiones que se otorguen dentro de su competencia.
- 6) La convención concluyó que debía ser facultad privativa de la federación el establecimiento de los siguientes impuestos, tasas y derechos:
 - a) Sobre el Comercio Exterior.
 - b) Sobre la Renta.
 - c) Sobre la producción y explotación de recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la Nación, de acuerdo con el artículo 27 constitucional.
 - d) Sobre la industria, cuando ésta requiera formas especiales de imposición de conformidad con las resoluciones de la Asamblea.
 - e) Sobre Servicios Públicos o Concesiones Federales.
- 7) La convención también recomendó otorgar competencia a los Estados para legislar de común acuerdo en materia de herencias, legados y donaciones, reconociendo la inter--

vención de la Federación en la determinación de las tarifas y bases generales de legislación. Además se recomendó precisar que la participación que a la Federación le correspondía en el rendimiento del impuesto debía ser uniforme en cuanto a su cuota en toda la República. En cuanto a la recaudación, ésta podría realizarse directamente en los causantes o por conducto de las entidades federativas, tomando en todo caso como base las liquidaciones practicadas por las propias autoridades locales.

- 8) La imposición al Comercio y a la Industria se recomendó que fuera sobre las siguientes bases:
- a) La legislación debía expedirse y modificarse por el H. Congreso de la Unión a iniciativa presentada de común acuerdo por la Federación y las entidades federativas.
 - b) La determinación del impuesto se debía realizar por Juntas Mixtas en las que ambas autoridades (Federación y Estados) estuviesen representadas.
 - c) El rendimiento debía repartirse entre la Federación, los Estados y los municipios en la proporción que las autoridades federales y locales acordasen y en relación con el rendimiento de los impuestos que en ese momento existían a esas actividades.

- 9) Se recomendó también consagrar el derecho de los Estados y de los municipios a participar en el rendimiento de los impuestos federales sobre la renta, la producción y explotación de los recursos naturales consignados en el artículo 27 constitucional y sobre la industria.
- 10) Por último concluyó la convención que se prohibía absolutamente a la Federación y a los Estados la imposición sobre productos agropecuarios, excepto en el caso de Yucatán, que gozaría de dicha competencia con carácter transitorio. (179)

En enero de 1934 se reformó la fracción X del artículo 73 constitucional, otorgándose al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre energía eléctrica. Se concedió también a los Estados y a los municipios participación en los impuestos federales sobre dicha materia en la proporción que las autoridades federales y locales conviniesen. (180)

En 1936 el Presidente Cárdenas envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a la Constitución, con el objeto de solucionar el problema de la coincidencia en materia fiscal. Este proyecto no fué aprobado, pero es importante por las soluciones que en él se contenían al problema referido. (181)

Se propuso conservar y aún ampliar la competencia fiscal de

la federación pero concediéndose en la mayoría de los impuestos participación a los Estados y a los municipios. Se proyectó también la creación de nuevos gravámenes.

La iniciativa expresó que debían ser competencia exclusiva de la federación: Los impuestos al Comercio Exterior; el impuesto sobre la renta, aunque concediéndose participación a los Estados, el Distrito y Territorios federales y a los municipios; los impuestos sobre los recursos naturales, otorgándose en este caso la participación a las entidades señaladas, cuando la explotación se realizase dentro de los límites de sus respectivas circunspecciones territoriales.

También se propuso que fuese facultad exclusiva del orden central gravitar a las instituciones de crédito y a las sociedades de seguros, participando los Estados del producto de las contribuciones impuestas sobre las últimas.

La federación podría establecer tributos especiales a la producción industrial, cuando las fuentes se encontrasen en varias entidades federativas. El orden central también tendría competencia para gravar, a la gasolina y otros productos derivados del petróleo, los ferrocarriles y otras empresas de transporte de jurisdicción federal, hilados y tejidos, azúcar, cerillos, fósforos, tabacos, alcoholes, aguardiente, mieles incristalizables, agua-miel, productos de su fermentación y cerveza. Se recomendó a la

federación conceder participación en todos estos impuestos, excepto en el caso de las contribuciones a los ferrocarriles y a las empresas de transporte federal.

Con el objeto de realizar una mejor coordinación de ciertas actividades, mas que con fines puramente tributarios, se propuso que fuese competencia exclusiva del orden central gravar el juego, las loterías y rifas. También con el propósito de proteger las riquezas forestales se proyectó que los impuestos sobre maderas y bosques fuesen de competencia federal.

La iniciativa referida, expresó que debían conservarse para los Estados, los impuestos sobre la propiedad territorial, aunque participando del producto a los municipios. Además debía crearse y ser exclusivo para los Estados el impuesto general al comercio y a la industria, participando de dichos ingresos a los municipios y al gobierno federal a éste último para compensarlo por dejar de percibir el impuesto del timbre relativo a las fuentes señaladas.

16) LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1942.

La reforma de 13 de octubre de 1942 tuvo su origen en la iniciativa del Ejecutivo Federal de 24 de julio de 1940 para modificar la constitución en el sentido de conceder a la federación privativamente la facultad de legislar sobre la industria del tabaco, incluyendo la de gravarla con participación a los Estados en el producto de dichos ingresos, y para establecer contribuciones --

sobre producción, acopio o venta de tabacos en rama de acuerdo
(182)
con las leyes federales secundarias.

Pero el dictamen de la comisión de puntos constitucionales -
expresó que la comisión propuesta por el Ejecutivo Federal para -
la industria tabaquera, debía hacerse extensiva a los impuestos
sobre gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos, agua--
miel y productos de su fermentación. La comisión señalada deter-
minó que se celebrarían convenios entre la Federación y los Esta-
dos, en virtud de los cuales éstos últimos participarían en el ren-
dimiento de los impuestos federales sobre las fuentes antes des-
critas, si no decretaban contribuciones sobre esos productos.

El proyecto fue aprobado, prescribiendo lo siguiente: Artículo

73. El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1). Sobre Comercio Exterior.
- 2). Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos
naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o. del --
artículo 27.
- 3). Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4). Sobre servicios públicos concesionados o explotados di-
rectamente por la federación.
- 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

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

El 13 de octubre de 1942 también se adicionó la fracción IX del artículo 117 constitucional, que prohibió a los Estados 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. Con este precepto se ha pretendido lograr uniformidad en las cuotas y en la forma de cubrirlo. Por otra parte el 30 de diciembre de 1940 a iniciativa del Ejecutivo Federal se expidió la ley sobre el pago de participación en Ingresos Federales.

17).- LA TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL.

En el año 1947 el Ejecutivo Federal organizó la tercera Convención Nacional Fiscal, cuyos objetivos expresados en la convocatoria

ria respectiva fueron los siguientes:

- a) Trazar un sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre los contribuyentes.
- b) Planear la forma en que todas las entidades del País o sea, la federación, los estados y los municipios - deban distribuirse la facultad de establecer y administrar los impuestos, de acuerdo con el costo de sus servicios públicos, así como de su capacidad de control sobre los causantes respectivos, estableciendo el principio de que el reconocimiento de la facultad tributaria a alguna entidad, no implica que ésta tenga el derecho de aprovechar privativamente los gravámenes que establezca.
- c) Determinar las bases de la colaboración entre los diversos niveles y las fórmulas de entendimiento entre ellos y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr que su rendimiento se aproveche al máximo.

Algunas de las conclusiones más importantes de esta Convención en cuanto al Plan Nacional de Arbitrios fueron las siguientes:

- A) Establecer como ingresos privativos de la federación, los

impuestos al comercio exterior y sobre la renta, los derechos por servicios públicos federales, los productos de sus inversiones y bienes propios y los aprovechamientos que sean resultado del -- ejercicio de sus funciones legales. En esta misma recomendación se aclaró que el carácter privativo del impuesto sobre la renta, -- no debería oponerse a la concesión a los Estados de una participación en el impuesto cedular sobre retribuciones, sobre servicios personales y sobre el producto de inversión de capitales, siempre y cuando las entidades federativas derogasen sus contribuciones sobre sueldos e intereses. También se sugirió a la federación el estudio de la concesión a los Estados de una participación importante en el impuesto sobre la renta.

B) Establecer como ingresos privativos de los Estados y de los municipios, sin conceder ninguna participación a la federación, los impuestos sobre la propiedad rústica y urbana; sobre productos agrícolas; sobre ganadería; sobre traslación de dominio de bienes inmuebles; sobre el comercio al menudeo de artículos de -- primera necesidad y sobre expendios de bebidas alcohólicas, así como los derechos por servicios públicos de carácter local y los productos y aprovechamientos propios. Para realizar esta reco-- mendación, se sugirió a la federación derogar la contribución federal, el impuesto sobre la compraventa de inmuebles y el impuesto

to especial sobre expendios de bebidas alcohólicas.

C) Atribuir exclusivamente a los Municipios las contribuciones sobre diversiones y espectáculos públicos; mercados; deguello; comercio ambulante y menudeo; los derechos por servicios -- públicos municipales y los que se causen por las licencias, autorización, registro y permisos que expida la autoridad municipal.

D) Fijar como ingresos de legislación coincidente, pero uniforme, de la federación, los Estados y los Municipios:

- a) Los impuestos generales al comercio y a la industria, de acuerdo con las conclusiones relativas de la asamblea.
- b) Los impuestos especiales sobre la industria y el comercio existentes en los Estados, Distrito Federal y Territorios; sobre hilados y tejidos; elaboración y compraventa de -- azúcar; elaboración y compraventa de alcohol y bebidas - alcohólicas; cerveza; elaboración y compraventa de aguas envasadas; que se coordinarán con los impuestos similares de la federación, en caso de coincidencia.

E) Establecer como ingresos en los que la Federación, los - Estados y los Municipios deben participar los siguientes:

- a) El impuesto sobre ingresos mercantiles, que establecería la federación, de acuerdo con el dictamen sobre impuestos generales al comercio y a la industria.

Sobre el mismo punto se recomendó que los Estados que establecieran sus impuestos a la industria y al comercio en función de las ventas comerciales, concederfan a la Federación una participación equivalente a los ingresos del impuesto federal que dejará de aplicarse, pero que no debfa exceder del 33%.

- b) Los impuestos especiales sobre explotación de recursos naturales y los impuestos especiales sobre la industria y el comercio, se sugirió además a la Federación el aumento de las participaciones que hasta ese momento existfan asignadas a los Estados y municipios.
- c) Los impuestos sobre herencias y legados, y sobre donaciones, los cuales serán establecidos y administrados por los Estados, sobre bases uniformes y en los que la participación de la Federación será decreciente.
- d) Crear un sistema práctico y sencillo para el pago de las participaciones.
- e) Reconocer a las entidades que tengan derecho a participar en el rendimiento de un impuesto, la facultad de intervenir en la determinación del monto de su participación y de las bases generales en la legislación res-

pectiva .

La tercera Convención Nacional Fiscal determinó que para la realización de sus recomendaciones debía crearse la Comisión — Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, la cual tendría como objetivos: En primer término estudiar el ingreso nacional para realizar una distribución equitativa de los ingresos entre la federación, los Estados y el Distrito y Territorio Federales, y los municipios.

El segundo objetivo de esta comisión sería la modificación — de la política fiscal, con base a las conclusiones de la convención. Algunas de las más importantes fueron las siguientes:

- a) Redistribución equitativa de la carga fiscal con carácter progresivo.
- b) Coordinación de la acción fiscal de todas las entidades públicas.
- c) Elaboración del sistema de pago de las participaciones
- d) Determinación de la forma en que las entidades participan equitativamente en el impuesto sobre la renta.
- e) Conceder a las entidades cuando menos un 25% en el incremento de los ingresos federales.
- f) Someter a la consideración de los gobiernos locales, — los proyectos de leyes sugeridos por la convención.

- g) Elaboración del proyecto de ley del impuesto sobre ingresos mercantiles.
- h) Estudiar las modificaciones al impuesto sobre propiedad rústica, para que las entidades puedan suprimir sus gravámenes a los productos agrícolas y a la ganadería.
- i) Servir de coordinador fiscal y consultor técnico del gobierno federal y de las entidades federativas, para la elaboración de leyes fiscales.
- j) Tomar las medidas complementarias a la tercera Convención Nacional Fiscal.

Las resoluciones de la tercera Convención Nacional Fiscal no se aprobaron de inmediato, pero algunas se instituyeron posteriormente en el sistema fiscal positivo.

18) LA EVOLUCION DEL SISTEMA FISCAL.

El Estado creado por la Constitución de 1917 abandonó el liberalismo económico clásico, lo cual implicó la modificación del sistema fiscal. El primer paso importante en cuanto a la reestructuración tributaria fué la creación del impuesto sobre la renta mediante las leyes de 1924 y 1925. Este impuesto gravaba los ingresos derivados del trabajo personal de asalariados o profesionales. Las leyes señaladas establecían participaciones a los Estados y a los municipios, del 10% cada uno, si esas entidades no grava-

(184)
 ban las fuentes ya consideradas por el impuesto sobre la renta.

Con el objeto de proteger el desarrollo industrial del país a través del sistema tributario, en el año de 1926 se creó la ley de fomento a las industrias nuevas y necesarias. Por medio de dicha norma legal se concedieron exenciones de impuestos y aún subsidios a las industrias consideradas como fundamentales para la --
 (185)
 economía del país. Durante la época del Presidente Cárdenas se expidieron varias leyes tributarias, como la ley orgánica de la Contaduría de la Federación y la ley orgánica del Presupuesto de --
 Egresos de la Federación, ambas de 1935. Posteriormente, en ---
 1937 se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacien
 (186)
 da.

En cuanto a la justicia administrativa, en el año de 1936 se --
 expidió la Ley de Justicia Fiscal, la cual creó el Tribunal Fiscal
 (187)
 de la Federación, destinado a conocer del contencioso tributario. El 30 de diciembre de 1938 se expidió el Código Fiscal de la Fe--
 deración, que incluyó las disposiciones relativas al Tribunal --
 Fiscal. El código señalado estableció los principios jurídicos de interpretación de las leyes fiscales; precisó el concepto de crédito fiscal; reguló la fase oficiosa y la contenciosa del procedimiento y determinó las infracciones y las sanciones aplicables, lo ---
 (188)
 cual se encontraba disperso en diversas leyes fiscales.

En el año de 1939 se creó la ley del impuesto sobre el superprovecho, que gravó las ganancias extraordinarias del comercio (189) durante la guerra. Su base fué la relación entre la utilidad y el capital invertido en las empresas. La tasa más alta fué al 35% del capital invertido. En 1941 se expidió una nueva ley del impuesto sobre la renta. En esta nueva norma legal se aumentaron las tarifas debido a la necesidad de mayores recursos, por la guerra. La progresión de la tarifa de la cédula del comercio, llegó al 30% en utilidades superiores a medio millón de pesos. La tarifa destinada a la imposición de capitales, alcanzó el 33% y la correspondiente a la explotación del subsuelo se incrementó al 41.2%, ambas aplicables, también, a las utilidades superiores al medio millón de pesos anuales. Se estableció, también, el impuesto sobre dividendos de las sociedades con una tasa proporcional del 8%. En este caso no se creó una tarifa progresiva, por la existencia de las acciones al portador. (190) Esta lacra desafortunadamente no se ha erradicado del sistema fiscal mexicano, impidiendo que éste sea realmente progresivo. En 1948 se emitió la Ley del Impuesto Sobre Utilidades Excedentes, cuyo antecedente directo fué el impuesto sobre el superprovecho. Sin embargo, la tasa del nuevo impuesto fué menor a la del gravamen del superprovecho, pues no pasaba del 25%.

Uno de los más importantes gravámenes de la estructura fiscal, en el Impuesto Sobre los Ingresos Mercantiles, que fué creado en 1948, como resultado de una recomendación de la Tercera Convención Nacional Fiscal. Este impuesto grava el ingreso total obtenido por las transacciones mercantiles, y tiene el grave inconveniente de ser repercutible en cascada. Esta contribución sustituyó al inoperante y obsoleto impuesto del timbre que gravaba los actos y contratos mercantiles.

La contribución federal que existió desde el siglo XIX y que centralizó en un forma inmoderada los recursos de los Estados y de los municipios, acentuando así la dependencia política, fué su primida en 1949.

En 1950 se emitió la ley para la depuración y liquidación de cuentas de la Hacienda Pública Federal. Una nueva ley del impuesto sobre la renta, fué expedida en 1953. En ese mismo año se creó La Comisión Nacional de Arbitrios, por la ley de Coordinación Fiscal. El principal objetivo de la comisión es coordinar y resolver los problemas que en el aspecto fiscal presenta el régimen federal. La integración de la Comisión, es la siguiente: Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que la preside; un representante de la Secretaría de Industria y Comercio, y otro de la Secretaría de Gobernación. Un representante por cada una de

las cinco zonas fiscales del país, y tres representantes de los -
 causantes que sólo tienen voz informativa. Los representantes -
 de los Estados son nombrados y removidos por mayoría de votos,
 por parte de los gobiernos locales que integran cada zona fiscal;
 los representantes de los causantes son designados por las Con-
 federaciones Nacionales que señala la Secretaría, y los munici-
 pios pueden hacerse oír cuando se traten asuntos de su interés.
 Por último, la ley de Coordinación Fiscal establece cuáles son las
 restricciones ilegales al Comercio inter-estatal, y repite las frac-
 ciones IV y VIII del Artículo 117 Constitucional.

En 1954 se expidió la vigente Ley de Fomento de Industrias -
 Nuevas y Necesarias, que derogó a la ley del mismo nombre de -
 de 1926. Esta nueva prescripción, otorga exenciones de impues-
 tos al comercio exterior, timbre, ingresos mercantiles y renta, a
 ciertas industrias. Junto con esta legislación se estableció un -
 sistema de control de importaciones y aún de prohibiciones con-
 (192)
 cretas, con el objeto de ampliar el mercado nacional.

Otras leyes importantes de contenido financiero son la ley so-
 bre el servicio de vigilancia de fondos y valores de la Federación,
 de 1960. El impuesto sobre herencias y legados desapareció en -
 1961 en el Distrito Federal y a nivel federal. El motivo fué que -
 esta ley gravaba básicamente a la clase media, ya que por la exis

tencia de valores al portador, esta contribución no comprendía a las personas que recibían por herencia o legado, grandes fortunas.

En el año de 1961 se realizó una importante reforma al impuesto sobre la renta, que es el más importante gravamen del país. Este impuesto tenía el carácter de cédular, tanto para las personas físicas, como para las morales, por lo cual era muy difícil gravar el monto total del ingreso de las personas. Mediante el sistema señalado se separaban los ingresos de cada sujeto, según sus orígenes clasificados por la ley en cédulas.

Ciertamente, existía la posibilidad de que las personas declararan sus ingresos, cuando los obtenían por diversos conceptos a fin de que se les aplicara una nueva tasa, pero la eficacia de tales normas era remota por carecer el Estado del aparato administrativo para controlar a los causantes. La reforma referida consistió en crear una tasa complementaria progresiva para los ingresos acumulados. Además, en el año de 1962 se creó el Registro Federal de Causantes, que tiene por objetivos el control de los contribuyentes y el desarrollo de la estadística fiscal.

En el año de 1965 se reformó la Ley del Impuesto Sobre la Renta, suprimiéndose el sistema cédular para gravarse el ingreso global de las personas. Así el sistema tributario ha sustituido sus tasas proporcionales, por las progresivas. Sin embargo, esto es

aplicable para los contribuyentes de la clase media, en especial para los asalariados ya que la progresividad de los tributos no se aplica a los propietarios de grandes capitales, por la referida existencia de acciones y obligaciones al portador, pero una modificación de la legislación mercantil para suprimir los títulos al portador propiciaría la salida de capitales a países dispuestos a mantener la protección fiscal y la consecuente disminución del ahorro interno.

El 1º de enero de 1967 entró en vigor el nuevo Código Fiscal de la Federación y en abril de ese año la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. El nuevo Código actualizó las materias contenidas en el anterior y se aplica supletoriamente a las leyes tributarias particulares. En cuanto al tribunal referido, su competencia trasciende la puramente tributaria y se asemeja más a un tribunal administrativo general. La descripción de este tribunal se efectúa en el Capítulo IV de este trabajo, cuyo tema es el Estado Federal en el Derecho Positivo. Además, la referencia del actual sistema tributario es un tema del Capítulo V.

En cuanto a la Suprema Corte, en el año de 1957 la Segunda-Sala sostuvo la tesis de que la Federación sólo podría establecer contribuciones en las materias en las que tenía competencia fiscal exclusiva. En este caso la Corte no tomó en cuenta la frac--

ción VII del Artículo 73 de la Norma Suprema. Esta tesis rompió con la interpretación tradicional de la Suprema Corte, desde 1879. Sin embargo, la resolución emitida por la Segunda Sala en 1957 no prevaleció y la Corte volvió a la tesis tradicional. En síntesis: La estructura del sistema fiscal mexicano ha sido regresiva hasta la séptima década, ya que la mayoría de los impuestos han sido indirectos, y los pocos gravámenes directos no eran progresivos. Además, el sistema tributario favoreció el ingreso proveniente de la propiedad de capital y se ha gravado el derivado del trabajo.

Los ingresos del Estado por concepto de tributación, no han sido muy elevados y se ha recurrido al crédito externo, en especial a partir de 1950. En cuanto al Gasto Público, a pesar de que se ha gravado más a los trabajadores que a los grandes capitales, los gastos sociales no fueron muy altos en proporción con otros países iberoamericanos. El total de gastos para la educación en México a fines de la sexta década era en promedio el 1.4% del producto nacional bruto. Las cifras de otros países eran: 2.5% en Argentina; 2.6% en Brasil; 2.4% en Chile y 4.1% en Venezuela. En cuanto a la seguridad social, en el año de 1967 el 6.1% de la población mexicana recibía el beneficio del seguro social, en tanto que en Argentina el 24.9%; en Chile el 21.8% y en Perú el 8.4% gozaban de el servicio referido. La situación es particularmente

grave, ya que México ha sido el único gran país de América que -
(195)
tuvo un gran movimiento social a principios de siglo.

En otras palabras, el sistema tributario no ha sido un eficaz instrumento de redistribución del ingreso, ya que la política económica del Estado, ha tenido por objeto incrementar el ahorro interno y la reinversión.

En cuanto a la estructura federal, en el período descrito en este capítulo, se mantuvo la extrema centralización política-económica, debido en gran parte a la centralización financiera. Los diversos esfuerzos por dotar de recursos suficientes a las entidades federativas, como las convenciones nacionales fiscales, fracasaron casi todos.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO III

La distribución de competencias en materia fiscal entre la federación y los Estados desde 1857 hasta la época actual

I). LA GUERRA DE REFORMA.

1.) En 1858 se centralizaron las rentas al perder vigencia - la constitución de 1857 y la ley de clasificación de rentas de ese año como consecuencia del golpe de estado de Zuloaga.

2.) Juárez expidió en Veracruz en 1859, un decreto por el cual se prescribió que las contribuciones directas pertenecían a los Estados, en tanto que las indirectas a la federación.

3.) En 1861 se restituyó la contribución federal. Este gravamen centralizó inmoderadamente los recursos financieros de los Estados.

4.) Al triunfo de la República, el gobierno se enfrentó a una grave crisis financiera, motivada por el defectuoso sistema fiscal, así como por la parálisis económica que ocasionó la guerra.

II). LA INTERVENCION FRANCESA.

5.) Durante la intervención francesa, el gobierno de Juárez recurrió a medidas extraordinarias para la obtención de recursos, en tanto que Maximiliano contrató créditos con Francia en condiciones extremadamente desventajosas.

6.) El Estatuto del Imperio de Maximiliano, estableció el -- principio de legalidad en materia fiscal, prescribió la anualidad de las contribuciones y centralizó todas las rentas, excepto las municipales.

III). LA REPUBLICA RESTAURADA.

7.) En el año fiscal de 1867-68, el primero después del triunfo republicano, se obtuvo el primer superávit presupuestal de la historia de México. La principal causa de este excedente fué los ingresos extraordinarios.

IV). LA LEY DE CLASIFICACION DE RENTAS DE 1868.

8.) Esta ley derogó a la que sobre la misma materia se había emitido en 1857.

9.) La norma legal señalada estableció enunciativamente las materias en las que la federación tenía competencia tributaria exclusiva. En todas las demás materias existía coincidencia fiscal entre la federación y las entidades federativas.

10.) La ley de clasificación de rentas de 1868 ratificó la contribución federal, lo cual era lesivo para la autonomía de los Estados.

11.) El sistema fiscal de la época, dependía con exceso de las contribuciones al Comercio Exterior.

12.) Algunos de los problemas tributarios más importantes en

esta etapa, eran: el contrabando, la corrupción de la administración y la evasión fiscal.

V). LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

13.) En la mayoría de los Estados el déficit era continuo, por lo que se recurría al Crédito interno y a préstamos forzosos.

14.) Los Estados tenían competencia para establecer cualquier tipo de contribuciones, excepto sobre aquellas materias que le estaban reservadas con exclusividad a la federación por la norma fundamental.

15.) Los principales ingresos de los Estados eran las alcabalas, la capitación, el impuesto predial y las multas.

16.) Los municipios también afrontaron graves problemas financieros, por lo que recurrieron a las contribuciones alcabalatorias, y a otros medios igualmente perjudiciales para la hacienda municipal.

VI). LOS PROYECTOS FISCALES DE MATIAS ROMERO.

17.) Durante su último período presidencial, Juárez se enfrentó al problema de la falta de recursos. El renglón del gasto más importante fué el militar y se tomaron medidas extremas para no incrementar los déficits presupuestales.

18.) Con el objeto de solucionar los problemas descritos en el número anterior, Romero formuló una serie de iniciativas de conte-

nido económico, pero el Congreso rechazó todas. Sin embargo -
administraciones posteriores las introdujeron al sistema fiscal.

VII). LA TESIS DE VALLARTA DE LA COINCIDENCIA FISCAL --
ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS.

19.) Esta tésis consagró el sistema de la coincidencia en -
materia tributaria entre la federación y los Estados salvo las excep-
ciones expresamente señaladas por la constitución. Esta ha sido
la posición normal de la Suprema Corte hasta la actualidad, salvo
algunas sentencias excepcionales que se han manifestado en otro
sentido.

20.) La interpretación jurisprudencial señalada, ha permitido
el proceso histórico de centralización que se ha dado en México.

VIII). EL GOBIERNO DE LERDO DE TEJADA.

21.) El período presidencial de Lerdo de Tejada se caracteri-
zó por la inestabilidad política. No se superó el déficit presu-
puestal a pesar de haberse efectuado varias reformas impositivas.
El sistema fiscal siguió siendo regresivo y las diversas contribu-
ciones no estuvieron sistematizadas por ningún criterio.

22.) Tanto durante el gobierno de Juárez como en el de Lerdo,
la política fiscal del Ejecutivo fué contraria a la del Congreso.

IX). LA EPOCA DE PORFIRIO DIAZ

23.) Desde un punto de vista financiero, el gobierno de Díaz

se puede dividir en dos grandes períodos: La etapa del déficit presupuestal hasta 1894 y la del superávit que comprendió de 1895 a 1911.

24.) A partir del año fiscal de 1881-82 el presupuesto de ingresos de la federación se dividió en tres grandes grupos: Las contribuciones al Comercio Exterior, las contribuciones interiores y los servicios, aprovechamientos y ramos menores.

25.) Desde el ejercicio fiscal de 1891-92, se agregó un nuevo renglón de los tres ya descritos del presupuesto de ingresos: los servicios públicos.

26.) En 1894-95, los ingresos federales se reclasificaron de la siguiente forma: Las contribuciones al Comercio Exterior, los impuestos interiores causados en toda la federación; las contribuciones causadas en el Distrito y Territorios Federales; los servicios públicos; los productos y aprovechamientos diversos.

27.) Las causas del permanente déficit presupuestal fueron: El defectuoso sistema fiscal; la carencia de datos para efectuar un cálculo adecuado del presupuesto; el aumento imprevisto de los gastos militares; la falta de coordinación de las políticas fiscales de la federación y de las entidades federativas; la corrupción administrativa y la evasión fiscal. Hasta antes de la Dictadura porfirista fueron causas del desequilibrio presupuestal las guerras civiles e internacionales.

X). EL PROBLEMA DE LAS ALCABALAS.

28.) Las alcabalas a pesar de estar prohibidas por la Constitución de 1857, subsistieron hasta finales del siglo XIX.

29.) Los impuestos alcabalatorios, y la falta de comunicaciones fueron los principales obstáculos al desarrollo económico de México.

30.) En 1895 el Congreso de la Unión, aprobó una iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar los artículos 111 y 124 constitucionales. Estos preceptos pasaron a la Constitución de 1917 y están contenidas en los artículos 117 y 131 de la actual Norma Suprema.

31.) La supresión de las alcabalas, fue uno de los mas importantes logros financieros de la Administración porfirista.

XI). LA ETAPA DEL SUPERAVIT.

32.) A partir del año fiscal de 1894-95, se consiguió una tendencia alcista en los impuestos. Además se separaron los ingresos ordinarios de los extraordinarios.

33.) En la etapa del superávit las contribuciones mas importantes fueron: Los impuestos aduanales y el impuesto del timbre.

34.) La política de gasto público, no fue congruente con las necesidades del País.

35.) Al obtenerse los excedentes, la política tributaria fue -

equivocada.

XII). CONSIDERACIONES FINALES EN TURNO AL REGIMEN DE DIAZ.

36.) En esta etapa el sistema fiscal fué regresivo y no se utilizó como instrumento de redistribución del ingreso, al contrario afectó a los contribuyentes de poca capacidad económica y propició los grandes desniveles de fortuna.

37.) Los impuestos fueron en su gran mayoría indirectos, y el gravamen directo mas importante fue la contribución sobre la propiedad raíz.

38.) Las razones del lento pero sostenido crecimiento económico de la época de Díaz fueron: estabilidad política e inversiones extranjeras en especial en el ramo de transportes.

39.) La naciente industria gozó de amplias utilidades, por los bajos salarios, la represión de los movimientos obreros y el sistema fiscal regresivo.

XIII). LA CONSTITUCION DE 1917.

40.) En la época pre-constitucional Carranza dictó varias disposiciones de carácter fiscal.

41.) La Constitución de 1917 no estableció ninguna distribución de competencias en materia fiscal entre el centro y las entidades federativas. Por su parte la Suprema Corte ratificó el crite

rio de la coincidencia tributaria.

42.) La Norma Suprema emitida en 1917, abandonó el Liberalismo económico y estableció el Intervencionismo de Estado. Esto repercutió en la legislación tributaria por lo que a partir de --- 1921 se inició el proceso tendiente a transformar la estructura fiscal de impuestos al consumo, para crear los gravámenes a los rendimientos.

43.) Durante el primer lustro de la tercera década, varias leyes fiscales de la federación concedían participaciones a las entidades federativas o a los municipios.

XIV). LA PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL.

44.) En 1925 se realizó la Primera Convención Nacional Fiscal para coordinar la política tributaria de la Federación y de los Estados. Pero sus recomendaciones no fueron aceptadas.

45.) Algunas de las conclusiones mas importantes fueron las siguientes:

a) Adición del artículo 131 constitucional para que cada cuatro años se celebrara una Convención Nacional Fiscal.

b) Creación de un Cuerpo Consultivo Fiscal.

c) Establecimiento de una distribución de competencias fiscales y de un sistema de participaciones a los Estados - en algunos impuestos federales.

d) Otras recomendaciones fueron en cuanto al sistema de las participaciones. La aseveración de que la federación no debía subvencionar a los Estados y de que los ingresos municipales debían destinarse exclusivamente a la municipalidad.

46.) En la iniciativa del Ejecutivo Federal para cumplir con las recomendaciones de la Convención se propuso que fuesen de la competencia exclusiva de la federación los impuestos al comercio, a la industria y renta, aunque se concedieran participaciones.

XV). LA SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL.

47.) Esta Convención se efectuó en 1933. Algunas conclusiones importantes fueron las siguientes:

- A). En cuanto a la legislación la regla general sería evitar la doble imposición.
- B). La administración y la recaudación debía efectuarse como regla general, por una sola autoridad.
- C). La base para la competencia fiscal local debía ser la imposición territorial.
- D). También debía ser competencia local, los gravámenes a los actos jurídicos no comerciales, cuya realización se limitara a su jurisdicción, así como los servicios públicos y las concesiones locales.

E). Se recomendó el establecimiento de determinadas fuentes que podría gravar la federación en forma exclusiva, pero sin tener que limitarse a ellas.

F). Se concluyó que los Estados y Municipios debían participar en algunos impuestos de la federación, y viceversa.

G). Se proyectó la prohibición de impuestos sobre productos agropecuarios.

48.) En 1934 se reformó la Constitución, otorgándose al --- Congreso de la Unión facultad de legislar sobre energía eléctrica con participación a los Estados y Municipios.

XVI). LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1942.

49.) En 1942 se adicionó la fracción XXIX al artículo 73 constitucional, en la cual se contienen las materias sobre las que la federación posee competencia fiscal exclusiva. También se determina cuáles son los impuestos en los que la federación concede participación a las entidades federativas.

50.) En 1942 también se agregó la fracción IX al artículo 117 constitucional.

XVII). LA TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL.

51.) Uno de los principales objetivos de la última Convención Nacional Fiscal fue el establecimiento del Plan Nacional de Arbitrios.

52.) Algunas de sus conclusiones mas importantes fueron:

- A) Establecer ingresos privativos para la Federación.
- B) Fijar ingresos exclusivos para los Estados.
- C) Determinar ingresos privativos para los municipios.
- D) Establecer ingresos de Legislación coincidente pero uniforme.
- E) Enunciar los ingresos en participación para la federación, los estados y los municipios y crear un sistema de participaciones.

XVIII). EVOLUCION DEL SISTEMA FISCAL.

53.) Desde la tercera década se inició la creación de impuestos modernos.

54.) La estructura tributaria no fue progresiva hasta la séptima década, ya que la mayoría de los impuestos eran indirectos y los directos no fueron altamente progresivos.

55.) El sistema tributario favoreció al ingreso proveniente del capital y gravó al derivado del trabajo.

56.) A pesar de que la política fiscal estuvo dirigida básicamente a gravar el producto del trabajo, los gastos sociales no fueron elevados en comparación con otros países iberoamericanos.

57.) El sistema fiscal no retribuyó el ingreso en una forma eficaz hasta la séptima década. El objetivo de la legislación tri-

butaría ha sido fomentar el ahorro interno y la reinversión.

58.) En cuanto a la estructura federal, se mantuvo el proceso de centralización política.

Una de las principales causas de esta centralización ha sido el incremento de la capacidad financiera de la federación.

59.) Los diversos esfuerzos, como las tres convenciones nacionales fiscales, de dotar a los Estados y a los municipios de ingresos propios; han fracasado en términos generales.

SUMARIO DEL CAPITULO IV

EL ESTADO FEDERAL EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

- 1).- ASPECTOS GENERALES.
- 2).- LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.
- 3).- LA JERARQUIA DE LA LEGISLACION EMITIDA POR LA FEDERACION Y LA ESTABLECIDA POR LOS ORGANOS CENTRALES EN MEXICO.
- 4).- LAS FUNCIONES Y LOS ORGANOS DEL ORDEN TOTAL.

- 1) La Reforma o Adición a la Constitución.
- 2) La Reforma a la Constitución en su Aspecto Geográfico.
 - 2-1) Admisión de nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal.
 - 2-2) Erección de los Territorios en Estados.
 - 2-3) Formación de nuevos Estados en los límites de los ya existentes.
 - 2-4) Arreglo de las controversias entre los Estados.
 - 2-5) Cambio de residencia de los Poderes de la Federación.
- 3) Suspensión de las Garantías Individuales.
- 4) Los Medios de Defensa de la Constitución o Jurisdicción Constitucional.
 - 4-1) El Juicio Político o de Responsabilidad de los Altos Funcionarios.

- 4-2) El Litigio Constitucional entre las entidades federativas o entre éstas y la Federación.
 - 4-3) El Proceso Investigatorio establecido en el párrafo III del Art. 97 Constitucional.
 - 4-4) El Juicio de Amparo.
 - 4-4-1) El Amparo como defensa de los derechos de la libertad.
 - 4-4-2) El Amparo contra leyes.
 - 4-4-3) El Amparo Judicial.
 - 4-4-4) El Amparo Administrativo.
 - 4-4-5) El Amparo en Materia Agraria.
 - 5) La Garantía Federal.
 - 6) La Declaración de Desaparición de Poderes en una entidad federativa.
- 5).- LOS ORGANOS DEL ORDEN PARCIAL CENTRAL.
- 1) El Organó Legislativo.
 - 1-1) Las Facultades Hacendarias de las Cámaras.
 - 1-2) Las Facultades del Congreso en cuanto al comercio entre las entidades federativas.
 - 2) El Organó Ejecutivo.
 - 2-1) Las Leyes Fiscales del Ejecutivo Federal.
- 6).- LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.
- 7).- LOS TERRITORIOS FEDERALES.

8).- EL DISTRITO FEDERAL.

9).- EL MUNICIPIO.

CAPITULO IV

EL ESTADO FEDERAL EN LA CONSTITUCION MEXICANA

1) ASPECTOS GENERALES:

Si se concibe al Estado Federal como un grado particular de descentralización, la forma de reconocerlo es el análisis del --
(196)
contenido de una constitución positiva concreta.

Esta primera parte del Capítulo IV tiene por objeto describir sintéticamente algunos de los aspectos mas importantes del Estado Federal Mexicano contenidos en la Constitución.

El Artículo 40 de la Constitución Política prescribe que la forma de gobierno y la forma de organización espacial del Estado Mexicano, es la de una "República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

En este precepto se advierten varias imprecisiones: En primer lugar establece que los Estados miembros son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Esta prescripción es errónea ya que las entidades federativas no son libres, por estar subordinadas a la Constitución Federal, la cual les impone una serie de deberes y limitaciones. Tampoco son soberanas, ya que la soberanía es Poder Supremo ilimitado y los

Estados sólo tienen competencia dentro del ámbito que les concede la Constitución Federal. Por último, este artículo utiliza el vocablo "federación" para referirse al Estado Federal, cuando en otras partes de la Constitución lo usa para designar el orden jurídico central. El artículo que comentamos, debió establecer que las entidades federativas gozan de autonomía constitucional, que es un poder limitado y no de Soberanía.

En este trabajo se denominará federación al orden jurídico - parcial central y Estado Federal al orden total.

Por su parte el Art. 41 Constitucional, contiene algunas de las características más importantes del Estado Federal. Este artículo determina lo siguiente: "El Pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Desde un punto de vista jurídico, este artículo menciona en primer lugar la distribución de competencias entre los órganos - centrales y las entidades federativas. Además, se refiere a las Constituciones de los Estados, las que en ningún caso podrán -

contravenir a la Constitución Federal. Este precepto demuestra la autonomía constitucional de los Estados miembros, que consiste en la facultad que tienen los Estados de darse su constitución, pero dentro de los límites establecidos por la Constitución Federal.

En el Art. 41 Constitucional, se describen: El orden parcial central, los órdenes parciales de las entidades federativas y a la Constitución Federal que los crea y que es el orden total.

El Art. 115 Constitucional, establece para los estados miembros algunas de las limitaciones referidas anteriormente que verifican la aseveración en el sentido de que las entidades federativas sólo son autónomas. Este precepto prescribe que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular. También determina la existencia del Municipio Libre como base de la división territorial de las entidades federativas y de su organización política y administrativa. Se fijan, además, en este precepto, las bases sobre las que se debe desarrollar el Municipio en México. Es necesario aclarar que el Municipio también existe en los territorios federales.

La estructura espacial federal del Estado se puede combinar con diversos principios de carácter político. Es por eso que es

importante el Art. 41 Constitucional que consagra el llamado --- principio de la División de Poderes que es en realidad Separa--- ción de Funciones. El artículo referido establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esto significa que los órganos del orden jurídico central son los tres mencionados, los cuales en ocasiones tienen funciones como órganos del orden total.

El segundo párrafo del Art. 49 Constitucional determina que no podrán reunirse dos o más de estos órganos de poder en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo los casos de excepción que el mismo párrafo establece y que son los siguientes: El caso del Art. 29 Constitucional, que concede facultades extraordinarias al Presidente de la República en el llamado estado de emergencia. La segunda excepción consignada en el Art. 49 es el caso del Art. 131 Constitucional, que establece que el Ejecutivo puede ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso, así como para crear otras. Ambos artículos los describiremos posteriormente.

Otro de los artículos fundamentales de la constitución referidos al sistema federal, es el 124 que indica el principio general

sobre la distribución de competencias. Este artículo prescribe que las facultades que no estén expresamente concedidas por la constitución a la federación, es decir, a los órganos centrales se encuentran reservadas a los estados. Según este artículo, en principio las facultades de la federación son limitadas, en tanto que las competencias de los estados son ilimitadas. Sin embargo, la Constitución contiene otros preceptos sobre la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, que describiremos a continuación.

II). LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

La Constitución Mexicana consagra las siguientes reglas sobre este problema. Existen: 1) Facultades atribuidas expresamente a la Federación. 2) Facultades atribuidas a los Estados miembros. 3) Facultades prohibidas a la Federación. 4) Facultades prohibidas a las entidades federativas. 5) Facultades coincidentes. 6) Facultades coexistentes. 7) Facultades en auxilio. 8) Facultades que con fundamento en la jurisprudencia, modifican o adicionan la clasificación anterior.

(198)

1) En cuanto a la primera categoría, las facultades atribuidas expresamente a la federación, éstas pueden ser de tres tipos: a) en primer lugar, las facultades atribuidas de modo direc

to a la federación, las cuales están contenidas en las primeras 29 fracciones del Art. 73 Constitucional. b) En segundo término, son facultades de la federación por exclusión, aquellas que están prohibidas a las entidades federativas en los artículos 117 y 118 Constitucionales. Las prohibiciones establecidas en el Art. 117 son absolutas, y las del Art. 118 son relativas ya que los Estados pueden ejercitarlas con autorización del Congreso de la Unión. Sin embargo, por el contenido de las Fracciones II y III del Art. 118, es imposible que el Congreso de la Unión autorice a los Estados a ejercer dichas facultades. c) Por último, también son facultades de la Federación las implícitas que se consignan en la Fracción XXX del Art. 73 Constitucional. Esta fracción creada en 1942 faculta al Congreso: "Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

(199)

Para Tena Ramírez, el otorgamiento de una facultad implícita se justifica cuando se reúnen los siguientes requisitos: (1) Existencia de una facultad explícita que por sí no podría ejecutarse. (2) Relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de tal forma que sin la primera no se podría ejercitar la segunda. (3) El reconoci-

miento del Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que necesita de ella.

En otras palabras, las facultades implícitas son leyes necesarias para la eficacia de otras leyes que expresamente están consignadas como competencia de la federación. Sin embargo, puede ser que en algunos casos, en lugar de recurrir a las facultades implícitas, se pueda acudir a la facultad reglamentaria -- del Ejecutivo Federal, establecida en la Fracción I del Art. 89 -- Constitucional. Lo cierto es que desde un punto de vista político, el uso de las facultades implícitas permite el incremento -- del ámbito de competencia de la federación.

2) La segunda regla: Son las facultades atribuidas a las entidades federativas. (200) De acuerdo con el Art. 124 Constitucional, las facultades que no estén expresamente atribuidas a la Federación, pertenecen a las entidades federativas. Pero además, la Constitución prescribe para los Estados, obligaciones expresas y tácitas. Un ejemplo citado por Carpizo, de una obligación expresa es el párrafo segundo del Art. 4º Constitucional que establece: "La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de

Como ejemplo de una obligación tácita, refiere el citado autor la que tienen los Estados, de darse su constitución. (199)

3) La tercer categoría, son las facultades prohibidas a la Federación. En principio basta que alguna facultad no sea concedida expresamente a la Federación, para que carezca de ella. Pero además, existen prohibiciones expresas en la Constitución. Este es el caso del párrafo segundo del Art. 130 Constitucional que prohíbe: "El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prescribiendo cualquier religión".

Claro que esta prohibición, aunque está dirigida al Congreso de la Unión, debe considerarse también una prohibición para los Estados, pues este artículo está directamente vinculado al 24 Constitucional que establece: "Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o una falta penados por la ley".

El segundo párrafo agrega: "Todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad". Sin embargo, la prohibición expresa es para la Federación.

4) En cuarto lugar, se encuentran las facultades prohibidas

(202)

a las entidades federativas.

Son las prescripciones contenidas en los siguientes artículos: El 117 que como referimos, establece prohibiciones absolutas, y el 118 que establece prohibiciones relativas.

5) La quinta regla, son las facultades denominadas coincidentes. Para Carpizo estas facultades son las que tanto la Federación, como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional.

Estas facultades se dan en forma amplia o en forma restringida. En forma amplia cuando se faculta a la Federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un criterio de clasificación. Este es el caso del párrafo segundo del Art. 18 Constitucional, que establece: "Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el Sistema Penal en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente..."

La facultad se otorga de manera restringida, cuando se confiere tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a alguna de ellas el derecho de fijar las bases, o un cierto criterio de división de esa facultad. Es el caso del Art. 3º que indica: "La educación que imparta el Estado - Federa

ción, Estados, Municipios..." pero la Fracción VIII del mismo artículo dispone que: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social-educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios..."

Estas facultades son denominadas por Tena Ramírez, facultades coincidentes aparentes porque hay zonas reservadas a uno u otro orden.

6) La sexta categoría, son las denominadas facultades coexistentes. En este caso, una parte de la facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas. Los ejemplos referidos por el autor citado, son las Fracciones XVI y XVII del Art. 73 Constitucional, que autorizan al Congreso para legislar sobre Salubridad General y Vías Generales de Comunicación. Los Estados tienen competencia para legislar sobre Salubridad local y vías locales de comunicación.

7) La séptima regla son las facultades en auxilio, denominadas así cuando un nivel jurídico ayuda a otro por disposición constitucional. Un caso en el que se presenta esta situación es el precepto contenido en el Art. 130 Constitucional que determina: "Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen

las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación".

El mismo artículo establece en el párrafo décimo: "Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado".

8) La octava clase de facultades son las de origen jurisprudencial las cuales pueden alterar o modificar la clasificación anterior. (206)

En cuanto a las facultades concurrentes, considera acertadamente Tena Ramírez que en México no existen, si con ese nombre se designan a las facultades así denominadas en los Estados Unidos. (207)

En dicho país, se les llama así a las facultades que pueden ejercitar los Estados miembros mientras no las ejercita la Federación, titular constitucional de las mismas.

El término, como asevera el autor referido, es incorrecto en español pues indica coincidencia y no supletoriedad. (208)

Para De la Cueva, en México no existen facultades concurrentes, en virtud del contenido de los artículos 16, 40, 41 y 103 Constitucionales. El artículo 16 de la norma suprema determina que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, do

micillo, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento - escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento" ... El artículo 40 Constitucional prescribe que la acción de los Estados se circunscribe a su régimen interior. El Art. 41 Constitucional autoriza a los órganos de los Estados a realizar funciones de acuerdo con su constitución, la cual está subordinada a la Constitución Federal y las materias no consignadas en las constituciones locales, son asuntos sobre los que las autoridades locales son incompetentes. Por último, el Art. 103 Constitucional señala la procedencia del Juicio de Amparo, cuando la autoridad local o la federal rebasen su esfera de competencia.

Por los motivos expresados por De la Cueva, en México no existen las llamadas "facultades concurrentes", es decir supletorias de los Estados.

III) LA JERARQUIA DE LA LEGISLACION EMITIDA POR LA FEDERACION Y DE LA ESTABLECIDA POR LOS ORGANOS LOCALES EN MEXICO.

(209)

Según Kelsen, como referimos anteriormente, el problema de la jerarquía de la legislación de los órganos centrales y de los órganos locales, se resuelve en cada orden jurídico concreto.

En México los Arts. claves son el 133 y el 124 de la Constitución. El Art. 133 establece: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema en toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Este artículo que por su última parte parece indicar la supremacía de la legislación federal sobre la local, es necesario vincularlo al Art. 124 Constitucional, el cual indica que lo no expresamente señalado a la federación, se encuentra reservado a las entidades federativas.

El problema se resuelve en el sentido de que en México debe existir una perfecta distribución de competencias entre los niveles referidos. En caso de existir contradicción entre una ley local y una federal (central), el problema se resuelve determinando a quien corresponde la competencia.

A nuestro juicio el alcance del Art. 133 Constitucional, es en cuanto a la aplicación de la Ley Federal por parte de las autoridades locales, pero dentro del ámbito de la competencia legis-

lativa federal.

Creo que es oportuno comentar que son inconstitucionales - las leyes o actos de la federación o de los Estados que excedan sus esferas de competencia, según lo establecen las fracciones II y III del Art. 103 Constitucional.

Su jerarquía del orden jurídico mexicano, es la siguiente:

La Constitución al más alto nivel. En segundo término, los Tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado; posteriormente al mismo nivel jerárquico, pero con diferentes ámbitos de competencia, la legislación federal y la local.

IV) LAS FUNCIONES Y LOS ORGANOS DEL ORDEN TOTAL.

Como referimos en el Capítulo I, el Estado Federal es el orden total, el cual crea los órdenes parciales central y local. Son tres niveles diferentes del orden jurídico y cada uno de ellos tiene sus funciones y sus órganos propios.

En México, algunas de las funciones que la Constitución le establece al orden total son las siguientes: 1) La reforma o adición de la Constitución. 2) La reforma de la Constitución en su aspecto geográfico. 3) La suspensión de garantías. 4) Los medios de defensa de la constitución. 5) La denominada Garantía Federal.

Las funciones señaladas no pueden ser del orden parcial central, ya que entonces resultaría que este orden tiene preeminencia sobre los órdenes parciales locales.

Con el objeto de demostrar que estas funciones pertenecen al orden total, las describiremos brevemente:

(212)

1) Las Reformas o Adiciones a la Constitución. - La Constitución Mexicana es rígida ya que para su reforma o adición se requiere de un procedimiento más complejo que el empleado para emitir la legislación ordinaria. Este procedimiento está consignado en el Art. 135 Constitucional, y el órgano encargado de -- realizar la función de reforma o adición a la Constitución se integra por el órgano legislativo federal y por los órganos legislativos de las entidades federativas. En este caso, se ve clara la pertenencia de la función al orden total ya que el órgano encargado de realizarla es diferente de los órganos de los órdenes parciales.

Coincidimos con Schmill en considerar que las facultades de este órgano revisor de la Constitución son ilimitadas. El fundamento de esta aseveración está en el Art. 135 Constitucional, que no establece ninguna limitación al órgano referido. Además, el Art. 39 Constitucional establece en su última parte: "El Pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o mo-

dificar la forma de su gobierno". Sin embargo, desde un punto de vista político es cierto que de modificar el contenido de ciertas normas muy importantes de la Constitución, la estructura política del Estado cambiaría radicalmente y estaríamos frente a una constitución de contenido político diferente. Pero no hay fundamento jurídico para establecer limitación alguna al órgano referido. Ni siquiera el Art. 136 Constitucional, ya que éste determina que la Constitución no perderá su fuerza y vigor aunque por alguna rebelión se interrumpa su observancia, o por algún trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios contenidos en la Constitución. Los casos previstos en este artículo no se refieren al cambio del contenido de la Constitución mediante el procedimiento establecido por la misma.

El Art. 135 Constitucional establece: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y -- que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o refor--

mas". Cabe comentar que el texto del Art. 135 Constitucional - es idéntico al 127 de la Constitución de 1857, cuando existía el Sistema Unicameral.

Para reformar la Constitución es necesario que en el Congreso de la Unión el proyecto de reformas sea aprobado por una mayoría calificada de votos de las dos terceras partes de los presentes, en cada una de las Cámaras. El quórum en la Cámara de Diputados es de la mitad más uno del número total de sus miembros. El quórum de la Cámara de Senadores es de las dos terceras partes de sus miembros.

Las fases a seguir son las siguientes: En primer lugar la iniciativa, la cual puede ser presentada por el Presidente de la República, los Diputados o Senadores al Congreso de la Unión o - las Legislaturas de los Estados como grupo colegiado. La discusión se verifica tanto en ambas Cámaras del Congreso de la Unión como en cada una de las Legislaturas locales. Posteriormente se realizará el cómputo de los votos de las legislaturas de las entidades federativas por el Congreso de la Unión, y en su caso la - declaración de éste, de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

(213)

2) La segunda función del orden total mencionada por Schmill es la reforma de la Constitución en su aspecto geográfico. Las -

primeras cinco fracciones del Art. 73 Constitucional, consagran los siguientes casos: (1) Admisión de nuevos estados o territorios a la Unión Federal. (2) Erección de los territorios en estados. (3) Formación de nuevos estados en los límites de los ya existentes. (4) Arreglo definitivo de los límites de los estados. (5) Cambio de residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

En cuanto al primer caso, la fracción I del Art. 73 Constitucional dice que el Congreso de la Unión tiene facultad. "Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal". Este caso nunca se ha presentado en México. Sin embargo, en opinión de Tena Ramírez y Ulises Schmill el procedimiento a seguir es el legislativo federal ordinario. En este caso la reforma de la Constitución es flexible.

(214)

La segunda fracción determina que el Congreso de la Unión tiene facultad: "Para erigir los territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política". Esta es otra excepción al procedimiento rígido de reforma a la Constitución.

El tercer caso está contenido en la fracción III del Art. 73 Constitucional la cual determina que el Congreso de la Unión tiene facultad: "Para formar nuevos Estados dentro del límite de los existentes..." Los requisitos son: a) que la fracción o frac-

ciones que pidan erigirse en Estados cuenten con una población de 120 mil habitantes por lo menos. b) que se compruebe ante el Congreso de la Unión que tienen los elementos bastantes para proveer su existencia política. En cuanto a este segundo requisito, la apreciación del Congreso de la Unión es discrecional.

La formación de un Estado dentro de los límites de otro, puede hacerse con o sin el consentimiento de los Estados afectados. En este último caso, se exige el voto aprobatorio de una mayoría calificada de los Estados.

El procedimiento a seguir es el siguiente: a) La iniciativa puede presentarla cualquiera de los órganos autorizados en el artículo 71 Constitucional, es decir el Presidente de la República; los diputados y senadores al Congreso de la Unión; las legislaturas de los Estados. b) El Congreso de la Unión debe comunicar al Estado afectado, que se trata de formar un nuevo Estado dentro de sus límites. c) Las legislaturas del o de los Estados de cuyo territorio se trate, deben rendir un informe sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección de un nuevo Estado. Este informe debe emitirse en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que el Congreso de la Unión les envía la comunicación respectiva. En el caso de que el o los Estados en cuestión no emiten el informe respectivo se interpreta,

(215)

según la doctrina que no dan su consentimiento para la formación del nuevo Estado dentro de su territorio. d) El Ejecutivo Federal debe ser oído por el Congreso de la Unión en un informe dentro del plazo de siete días contados a partir de la fecha en el que se le haya solicitado. La ausencia o la negativa de este informe no tiene efectos de veto. e) El Congreso de la Unión debe aprobar por mayoría calificada de las 2/3 partes en ambas Cámaras, sobre la erección del nuevo Estado si el resultado de esta votación es negativo, el efecto es terminar el procedimiento por medio de dicha resolución. f) Si la iniciativa se aprueba en el punto anterior, existen dos hipótesis. La primera es que las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate hayan dado su consentimiento para la formación del nuevo Estado. En este caso la resolución del Congreso debe ser aprobada por la mayoría absoluta de las legislaturas locales. En otras palabras, la constitución se reforma con el procedimiento previsto en el Art. 135 - Constitucional. La segunda hipótesis es que las legislaturas de cuyo territorio se trate, no den su consentimiento para la formación del nuevo Estado. En este caso la aprobación por parte de las legislaturas de los Estados, será por mayoría de las 2/3 partes del total de dichas legislaturas. Es decir para modificar la Constitución en este caso hay más rigidez que en el procedimien

to establecido por el Art. 135 de la norma suprema.

El cuarto caso está contenido en la fracción IV del Art. 73 - Constitucional, la cual determina que el Congreso de la Unión - tiene facultad: "Para arreglar definitivamente los límites de los - Estados, terminando las diferencias que entre ellos susciten so- bre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos --- cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso".

Otras disposiciones contenidas en la Constitución y vincula- das con este precepto, son las siguientes: El Art. 46 Constitucio- nal prescribe que los Estados con problemas de límites, solucio- narán dichas cuestiones en los términos que establezca la Cons- titución. Además el Art. 116 de la norma fundamental, autoriza a los Estados a solucionar sus problemas de límites, mediante con- (216) venios amistosos aprobados por el Congreso de la Unión. Es de- cir, ambos artículos se refieren a la fracción IV del Art. 73 Cong- titucional.

El órgano capacitado para arreglar los límites territoriales - de los Estados está compuesto por los órganos que las constitu- ciones locales prescriban que deben intervenir y por el Congreso de la Unión. Este órgano es obviamente del orden total.

En la hipótesis de que los Estados no puedan solucionar sus conflictos de límites amistosamente, es a la Suprema Corte de -

Justicia a la que corresponde conocer del litigio entre Estados, (217) pues así lo dispone el Art. 105 Constitucional. Puede suceder que surja un conflicto entre los órganos de Poder de alguno de los Estados, en cuanto a la forma de resolver algún problema de límites con otro Estado. En este caso, si alguno de los órganos del Estado lo solicita, el Senado de la República tiene facultades para resolver tal conflicto, según lo dispone la fracción II del Art. 76 Constitucional. Sin embargo, hay que distinguir estas facultades, de las que tiene la Suprema Corte para resolver las controversias que se presenten entre los órganos de un mismo Estado, si este conflicto se refiere a la constitucionalidad de los actos de dichos órganos, pues así lo dispone expresamente el Art. 105 Constitucional.

El quinto caso de esta clasificación de reforma a la Constitución en el aspecto geográfico, está contenido en la fracción V del Art. 73 Constitucional, la cual determina que el Congreso de la Unión tiene facultad: "Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación".

El ejercicio de la facultad señalada en la fracción V del Art. 73 Constitucional, implica la modificación del Art. 44 de la Norma fundamental Mexicana, sin embargo se realiza por el procedimiento legislativo federal ordinario. Este es otro de los casos-

de excepción al principio de rigidez de la Constitución.

El efecto inmediato de un cambio de residencia de los "Supremos Poderes de la Federación", es la erección del Estado — del Valle de México, cuyos límites y extensión que le asigne el Congreso General, según lo establece el Art. 44 Constitucional.

La traslación de los órganos de Poder de la Federación, significa simultáneamente la modificación de las constituciones de los Estados, en cuyo territorio se va a instalar el Distrito Federal para determinar los nuevos límites del Estado, así como para modificar los límites de los municipios dentro del Estado, ya — que en el D. F., no existen.

3) Otra de las funciones del Orden Total, es la suspensión de las Garantías Individuales. El Art. 29 Constitucional consagra la suspensión de garantías. A esta prescripción hace referencia el Art. 1ro. Constitucional cuando determina que las garantías que otorga la Constitución a los gobernados no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y en las condiciones que la misma establece. También el Art. 49 Constitucional se refiere al Art. 29 ya que después de consagrar la división de poderes no podrán reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, con excepción de la prescripción contenida en el citado Art. 29 de la Nor

ma Suprema.

El último artículo citado determina: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

La enumeración de los casos en los que procede la suspensión de garantías, tiene carácter ejemplificativo y no limitativo. (218)

Como referimos, las autoridades que intervienen en el establecimiento de la citada suspensión, son: El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión, o en su caso, de la Comisión -

Permanente. El Consejo de Ministros está integrado, según lo determina el Art. 29 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por los Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado y el Procurador General de Justicia de la Nación. Sin embargo, refiere Schmill que el Decreto del 2 de junio de 1942, en el que se aprobó la Suspensión de Garantías Individuales, con motivo de la guerra de México contra las potencias del eje, éste fue firmado también por el Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

El artículo señalado establece que la reunión del Consejo de Ministros estará presidida por el Jefe del Ejecutivo Federal. Para que esta junta pueda efectuarse, se requiere de la concurrencia mínima de las dos terceras partes de los funcionarios mencionados, y los acuerdos se toman por mayoría de los votos de los asistentes.

Del Art. 29 Constitucional se desprenden las siguientes características de la suspensión: En cuanto al ámbito espacial en el que va a regir la suspensión, ésta puede ser total o parcial. En cuanto al ámbito temporal la suspensión no puede ser indefinida, sino que se debe sujetar a plazo o a condición. Por lo que se refiere al ámbito personal, no puede contraerse a determinado individuo. Además, solo deben suspenderse aquellas -

garantías que sean un obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación.

Una vez suspendidas las Garantías Individuales, el Congreso de la Unión puede conceder al Presidente de la República las facultades necesarias para el caso. Si el Congreso está en receso, se le convocará de inmediato para que las acuerde. En el caso de que el Presidente de la República haga mal uso de las facultades concedidas, a juicio del Congreso, este puede retirárselas.

Con el uso de la suspensión de las Garantías Individuales, se priva de eficacia a la denominada parte dogmática de la Constitución. Esta parte obliga tanto a los órganos de la Federación, como a los de las entidades federativas y municipales; es por tanto una función del orden total, ya que esta función es superior a la de los órdenes mencionados. Además, el órgano encargado de ejercitar esta función, es más complejo que los órganos del orden parcial central.

4). LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LA CONSTITUCION.

La denominada Jurisdicción Constitucional tiene por objeto vigilar que todas las autoridades federales, locales y municipales cumplan con la Constitución.

Para el maestro Fix Zamudio, la Jurisdicción Constitucional

Mexicana comprende cuatro sectores: a) El Juicio Político o de Responsabilidad, a los altos funcionarios. b) El Litigio Constitucional entre las entidades federativas o entre éstas y la Federación. c) El Proceso Investigatorio consignado en el párrafo III - (220) del Art. 97 Constitucional y por último: d) El Juicio de Amparo.

a) El Juicio Político de responsabilidad a los altos funcionarios: Dichos funcionarios públicos tienen inmunidad durante el tiempo de su encargo. Esta inmunidad recibe el nombre de fuero, del cual pueden ser privados en dos casos. Por la comisión de delitos comunes, o de delitos oficiales.

El Art. 109 Constitucional describe el procedimiento de desafuero de los funcionarios públicos, en el caso de la comisión de delitos comunes. Es la Cámara de Diputados la que declara si el funcionario acusado es desaforado o no. Esta resolución se toma por mayoría absoluta de votos del número total de los miembros que la forman. Si la decisión de la cámara referida es afirmativa, el funcionario queda separado de su encargo y de saforado, lo cual es necesario para que el funcionario pueda ser juzgado por los tribunales del orden común.

En el caso de que la resolución de la Cámara sea en sentido negativo, no podrá efectuarse ningún procedimiento posterior. Sin embargo, esta declaración negativa no es impedimento para

que la acusación continúe su curso procesal, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, ya que la resolución de la Cámara de Diputados no versa sobre los fundamentos de la acusación, según lo establece el párrafo segundo del Art. 109 Constitucional.

La última parte de este párrafo, establece una prescripción incorrecta, ya que si se trata del desafuero por delitos comunes, se entiende que se va a analizar la veracidad de la imputación que se hace al acusado de lo contrario, el desafuero queda sujeto a otro tipo de consideraciones independientes de la acusación.

Se denomina Juicio Político o de responsabilidad a los altos funcionarios, al que se efectúa en el Congreso de la Unión en contra de los funcionarios públicos por la Comisión de Delitos Oficiales.

En este juicio intervienen ambas Cámaras, la de Diputados que realiza una función acusadora, si así lo decide la mayoría de los miembros presentes y la de Senadores, cuya función es en este caso de decisión. Ambas Cámaras deben oír al acusado y practicar las diligencias que estimen convenientes, para concluir con la resolución. Si ésta es en sentido absolutorio, ningún otro Tribunal podrá ocuparse del caso. Si la resolución es condenatoria, la sanción será la privación definitiva del puesto

y la prohibición para obtener otro empleo público en el tiempo - que determine la ley. En el caso de que el delito cometido por el funcionario, tuviese alguna otra sanción consignada en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes - para ser juzgado de acuerdo con las leyes aplicables al caso. - En realidad el juicio político sólo se presenta cuando los altos funcionarios cometen delitos oficiales, ya que en el caso de la comisión de los delitos comunes solamente existe un procedi- - miento de desafuero, lo cual es requisito previo para el ejerci- - cio de la acción penal.

Es necesario aclarar que en este caso la expresión delito co- - mún no se entiende en oposición a federal, sino a oficial, por lo tanto común abarca a federal.

En México, son altos funcionarios para los efectos de res- - ponsabilidad por delitos comunes y oficiales: Los senadores y - diputados al Congreso de la Unión, los "Magistrados" de la Su- - prema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República. A nivel local lo son: - Los Gobernadores y los Diputados locales.

El Presidente de la República, solo podrá ser juzgado duran- - te el ejercicio de sus funciones, por traición a la Patria y deli- - tos graves del orden común. Así lo prescriben los Arts. 108 y -

110 Constitucionales.

El juicio político, es función del orden total, porque el Congreso de la Unión no actúa como órgano legislativo, sino como órgano judicial, y puede juzgar tanto a funcionarios de la federación, como a funcionarios locales. Es decir es un órgano superior a ellos que actúa así para evitar violaciones a la Constitución.

El segundo aspecto de la Jurisdicción constitucional, está consignado en el Art. 105 de la Norma Fundamental y en las primeras cuatro fracciones del Art. 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Este aspecto de la defensa de la Constitución, comprende los siguientes casos: (1) Controversias entre dos o más Estados. (2) Conflictos entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. (3) Conflictos entre la Federación y uno o más Estados. (4) Las controversias en las que la Federación sea parte.

El órgano competente para conocer de estos litigios es la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno y en única instancia. Este órgano actúa con funciones del orden total por dirimir controversias entre los órdenes parciales central y local, por lo tanto está en un plano de superioridad en relación con esos órdenes.

c) El tercer sector de la Justicia Constitucional Mexicana, -
 (221)
 es para Fix Zamudio, la función investigadora de la Suprema Corte de Justicia, la cual está consignada en el párrafo III del Art.-
 97 Constitucional. Coincidimos con Carpizo cuando afirma que esta función tiene carácter judicial por el órgano que la realiza, es decir la Suprema Corte de Justicia, aunque como lo asevera el -
 mencionado autor, no es una función jurisdiccional ya que se li-
 mita a la investigación y el expediente que se forma es de docu-
 (222)
 mentación, sin que se emita una sentencia.

La explicación sobre la utilidad de esta institución es que -
 en ocasiones existen situaciones graves políticamente, y que es necesario que un órgano con el prestigio de la Suprema Corte rea-
 lice una investigación imparcial.

Según el párrafo III del artículo que comentamos, la investi-
 gación se puede realizar sobre: a) La conducta de algún juez o -
 magistrado federal. b) Sobre algún hecho o hechos que constitu-
 yan violación de alguna garantía individual. c) La violación del
 voto público. d) La investigación sobre algún otro delito castiga-
 (223)
 do por la ley federal.

La investigación a la que se refiere el párrafo que comenta-
 mos debe ser realizada por las personas que designe el Pleno de
 la Suprema Corte de Justicia. En primer lugar la Constitución au-

toriza al órgano referido a designar a alguno de sus propios miembros, es decir, a algún o algunos ministros, ya sean numerarios o supernumerarios. En segundo término la Corte puede designar a algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito. Por último, la Norma Suprema autoriza al órgano multicitado para que comisione discrecionalmente a quien considere conveniente, sin establecer ningún requisito para ejercitar tal función. (224)

El mismo párrafo establece que quienes pueden pedir la investigación son: El Ejecutivo Federal; alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión; el Gobernador de alguna entidad federativa, o de motu propio. Sin embargo, con fundamento en el Art. 8º Constitucional, aseveramos que los particulares también pueden solicitar que la Suprema Corte realice la investigación referida. El máximo tribunal examinará la solicitud mencionada y decidirá discrecionalmente si la efectúa o no. (225)

d) El cuarto aspecto de la jurisdicción Constitucional es el Juicio de Amparo, que es el sistema de control normal y permanente de la Constitución. Es la garantía de la eficacia de la Constitución y de todo el orden jurídico positivo mexicano.

El fundamento constitucional del juicio de amparo son los artículos 103 y 107 de la Norma Suprema. La protección del Juicio de Amparo, no se limita a las Garantías individuales, sino -

que se extiende, como lo referimos, a controlar la constitucionalidad y la legalidad de todas las leyes y actos que emiten -- los órganos del Estado, como autoridades.

La jurisprudencia y la doctrina coinciden en este aspecto -- con fundamento en párrafos diversos de los Arts. 14 y 16 constitucionales.

El Art. 16 Constitucional prescribe: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

En este mandato se establece la división de competencias entre los diversos órganos federales y locales. También se exige la legalidad de la actuación de una autoridad competente.

La inconstitucionalidad de las leyes puede ser formal o material. La primera se presenta cuando una norma legal no se crea conforme lo prescribe la Constitución mediante el procedimiento legislativo o se crea violando algún precepto de este procedimiento. La inconstitucionalidad de las leyes es material, -- cuando el contenido de una norma legal contradice a algún precepto de la Norma Suprema.

La inconstitucionalidad formal puede ser combatida por el -- Juicio de Amparo con fundamento en la fracción del Art. 103 ---

Constitucional en relación con el párrafo II del Art. 14 también de la Norma Suprema. Este último prescribe: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Las leyes que se estimen inconstitucionales materialmente, pueden ser impugnadas mediante el Juicio de Amparo, con fundamento en la citada fracción I del Art. 103 Constitucional y en el Art. 133 de la Norma Fundamental que establece la supremacía de la Constitución.

(226)

Para el maestro Fix Zamudio el Amparo tiene cinco facetas; -

(1) El Amparo como garantía de los derechos de la libertad, el cual es un medio de defensa de los derechos subjetivos públicos establecidos en la Constitución. La protección de estos derechos se obtiene mediante un procedimiento sencillo y breve, - dotado de gran flexibilidad, concentración y oralidad, en especial en los casos de extrema urgencia, como cuando se impugnan actos que importen el peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación, destierro o alguno de los actos prohibidos en el artículo 22 Cong

titucional que prescribe cuáles penas que no pueden ser establecidas.

(2) El segundo sector es el Amparo contra leyes, que garantiza en cierta medida el principio de supremacía constitucional contra las leyes que formal o materialmente violen la Constitución. Tampoco en este sector se emiten Declaraciones Generales de Inconstitucionalidad, sino que se sujeta al principio de relatividad, lo cual nos parece inadecuado en algunas ocasiones ya que por el principio de relatividad se desaplica una ley por inconstitucional a un caso concreto, pero se sigue aplicando a todos los demás. Con esto se origina que una ley que ha sido declarada inconstitucional por el Poder Judicial Federal, se siga aplicando a quienes no promovieron el Amparo respectivo, o no tuvieron éxito en su planteamiento. Las consecuencias son dos: En primer lugar, que se afecta el principio de la igualdad de los gobernados ante la ley, postulado básico del Estado de Derecho Democrático y, en segundo lugar, que se permite la existencia de contradicciones dentro de nuestro sistema jurídico, pues una ley es aplicable a pesar de contradecir a la Constitución, de la cual deriva su validez.

(3) El tercer sector es el Amparo en materia judicial, el cual tiene por objeto el examen de la legalidad, tanto procesal como de fondo, de las resoluciones de última instancia, emitidas por

todos los tribunales del país.

(4) El cuarto aspecto es el Amparo Administrativo, por medio del cual se impugnan los actos y resoluciones definitivos -- emitidos por la Administración Pública. Tiene dos fases, como sustituto del Contencioso Administrativo y como casación, -- cuando se impugnan resoluciones de tribunales administrativos.

(5) El último aspecto, es el Amparo en Materia Agraria, el cual tiene a su vez dos fases, el amparo que pueden promover los pequeños propietarios o poseedores rurales y el que pueden promover los ejidos o núcleos de población en su carácter comunitario o los ejidatarios o comuneros particularmente. La primera fase se ajusta a los lineamientos establecidos para el Amparo Administrativo y la segunda se sujeta a reglas que tienden a atenuar la posición de desventaja socioeconómica de esa clase de quejosos.

Esta clasificación describe todos los aspectos del Amparo, aunque algunos casos podrían estar comprendidos en varias categorías, según el criterio de clasificación que se utilice.

El Juicio de Amparo es una función del orden total, cuando se utiliza como medio de control de la constitucionalidad de las leyes y actos del Estado Mexicano, pues tiene por objeto garantizar la supremacía y la observancia de la Norma Fundamental. --

No es así cuando sólo es un medio de control de la legalidad.

5). LA GARANTIA FEDERAL.

Otra función del orden total, es la denominada Garantía Federal, consagrada en el Art. 122 Constitucional, el cual prevee dos hipótesis. La primera establece que los Poderes de la Unión deben proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. Sobre esta prescripción opina Tena Ramírez, acertadamente, que es totalmente superflua, ya que las entidades federativas carecen de personalidad internacional, por lo que cualquier ataque a ellas lo es a todo el Estado Mexicano. Esta facultad es del orden total, ya que los conflictos externos no pueden quedar bajo la competencia de un orden parcial, como el central. Se ejercita de oficio.

El segundo caso previsto en el artículo mencionado, es la protección que deben otorgar los Poderes de la Unión a los Estados, en los casos de sublevación o conflicto interior, si así les es solicitado por la Legislatura Local o por el Ejecutivo cuando el Congreso del Estado no se encuentre reunido. Esta facultad sólo se ejercita a petición de la parte referida. A mi juicio es una función del orden total porque implica ingerencia para establecer el orden constitucional del Estado. Este intervención no la puede efectuar otro orden parcial.

En ninguno de los dos casos se aclara cuál o cuáles órganos de la Unión deben intervenir. Para algunos autores esta segunda hipótesis del Art. 122 Constitucional también está prevista en la fracción VI del Art. 76 Constitucional.

6). LA GARANTIA REPUBLICANA.

La llamada garantía republicana está contenida en la fracción V del Art. 76 Constitucional. Esta disposición establece que en el caso de que hayan desaparecido los "Poderes" Constitucionales de un Estado, se debe nombrar a un gobernador provisional, quien convocará a elecciones, conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El Senado decide en qué situación han desaparecido los órganos de Poder y es el único órgano que puede declarar que ha llegado el momento de designar a un gobernador provisional. El nombramiento de dicho funcionario se realiza por el Senado o por la Comisión Permanente, en los casos de receso de aquél, a propuesta en tema del Presidente de la República y con aprobación de las dos terceras partes de los presentes. El funcionario así designado, no podrá ser gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria expedida por él, ya que de lo contrario violaría el Art. 115 Constitucional.

La desaparición de poderes, puede ser de hecho o jurídica.

El primer caso sucede cuando hay imposibilidad física por muerte, ausencia, etc., de los titulares de los órganos locales. El segundo caso no está determinado precisamente en la Constitución. A nuestro entender, se presenta cuando se rompe con el orden constitucional federal, aunque obviamente la respuesta sigue siendo ambigua. Sin embargo, la desaparición de poderes jurídicamente no se presenta cuando sólo hay transgresiones a la ley por parte de los órganos locales, pues en este caso existen otras soluciones previstas en el orden jurídico, como el Juicio de Amparo, y el Juicio de Responsabilidad de los altos funcionarios.

De cualquier forma, no existe una respuesta clara a la cuestión de cuando desaparecen, jurídicamente, los poderes.

La fracción referida es un arma útil del gobierno federal para deshacerse de sus enemigos políticos en los Estados, por lo cual es prácticamente imposible que se aclare este problema.

En el ámbito legislativo se han tratado de precisar las diversas hipótesis de la desaparición jurídica. El Senado en 1939 aprobó un proyecto de la ley reglamentaria de las fracciones V y VI del Art. 76 Constitucional, pero la Cámara de Diputados, nunca lo aprobó. En el año de 1970 se volvió a enviar un proyecto en el mismo sentido; sin embargo, se archivó argumentando que

(228)

la fracción contiene un fondo "más político que jurídico". No se quiso limitar a la federación para que use la fracción que se comenta a discreción.

En virtud de la última frase de la fracción, el nombramiento de gobernador por los órganos federales antes señalados, sólo se realiza cuando la constitución local no prevea el caso.

La decisión del Senado o de la Comisión Permanente, en este caso, no es recurrible ante ninguna autoridad. En el año de 1926, los órganos desaparecidos del Estado de Nuevo León recurrieron a la Suprema Corte de Justicia contra el reconocimiento por parte del Senado, de una legislatura independiente. Los órganos mencionados sostenían que la concesión o subsistencia del reconocimiento no era competencia del Senado. La Corte resolvió que era un acto político, y que por lo tanto, carecía de jurisdicción.

En la fracción V del citado artículo, se contiene la garantía de la forma republicana de gobierno, porque la entidad federativa que se apartara de dicho principio, quebrantaría el orden constitucional y jurídicamente desaparecerían las autoridades. En este caso, los órganos de la federación descritos en la citada fracción actúan como órganos del orden total, pues garantizan la observancia de la Constitución Federal, es decir, del orden

total.

V). LOS ORGANOS DEL ORDEN CENTRAL.

Los Organos del Orden Central, se encuentran estructurados de acuerdo con el principio de División de Poderes, también denominado de Separación de Funciones, contenido en el Art. 49 -- Constitucional, de la siguiente forma: El poder o facultad legislativa se encuentra depositada en un Congreso General integrado por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, según lo establece el Art. 50 Constitucional. El ejecutivo se encuentra depositado en un Presidente de la República, en los términos del Art. 80 de la Carta Fundamental, y el judicial está depositado -- en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Co-- legiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de Apela-- ción, y en Juzgados de Distrito. Así los prescribe el Art. 94 -- Constitucional.

La separación de funciones no es rígida, ya que en una acti-- vidad estatal pueden colaborar varios órganos. Por ejemplo, en el proceso legislativo federal interviene el titular del Ejecutivo.

1). El Organó Legislativo de la Federación: Es el órgano titu-- lar del Poder Legislativo, es decir, el Congreso de la Unión. Sin embargo, es un término ambiguo, ya que también forma parte del Organó Legislativo el Presidente de la República, por su partici--

pación en el proceso legislativo ordinario. En este inciso nos referimos al Congreso de la Unión.

El órgano que comentamos es bicameral, ya que se integra con una Cámara de Diputados, que es cámara popular porque sus miembros son electos por cada distrito electoral, el cual se forma para cada determinado número de población. La elección de los representantes a la Cámara de Diputados, no se realiza -- con base a las divisiones territoriales de las entidades federativas, por lo tanto de cada Estado acuden a la Cámara de Diputados un número impar de representantes.

Los Diputados son representantes directos del Pueblo y no de los Estados-miembros.

La otra Cámara es la de Senadores, la cual se integra con dos representantes de cada entidad federativa y dos del Distrito Federal. La elección la debe realizar también directamente, el pueblo, pero con base en los Estados o en el Distrito Federal.

Una vez que han sido electos los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, no tienen ninguna vinculación efectiva con la entidad de la que provienen, en el sentido de que ésta no puede ejercer jurídicamente presión sobre sus opiniones en el Congreso. Los fundamentos de esta aseveración son los artículos 60. Constitucional que establece: "La manifestación de --

(229)

las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público", - y el artículo 61 de la Norma Suprema, el cual prescribe que los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y que jamás podrán ser reconvenidos por ellos.

Los requisitos para ser Diputado o Senador están establecidos en los artículos 55 y 58 de la Constitución y sólo varía la edad pues para el primer tipo de cargo se exigen 21 años y 30 - para el segundo.

Los artículos 53 y 57 Constitucionales, determinan que por cada Diputado o Senador Propietario se elegirá un Suplente. Esta medida tiene por objeto evitar que por ausencia de algún miembro se carezca de representación, o bien que no pueda funcionar el órgano legislativo, por no ser posible su integración.

La principal función del órgano que comentamos es el procedimiento legislativo que se integra con los siguientes actos: La iniciativa, que es un acto por el cual las personas facultadas - por el artículo 71 Constitucional, someten al Congreso de la -- Unión un proyecto de ley o decreto. Quienes están facultados - para realizar este acto son limitativamente: El Presidente de la-

República; los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; las legislaturas de los Estados actuando como órganos colegiados. En principio cualquiera ley o decreto puede ser iniciado en cualquiera de las Cámaras, sin embargo, existen algunas excepciones que referiremos posteriormente.

La segunda fase del procedimiento legislativo es la discusión, la cual se debe realizar en ambas Cámaras a excepción de los proyectos cuya materia son de la competencia exclusiva de alguna de ellas. El tercer acto que integra el procedimiento legislativo, es la aprobación o el rechazo de los proyectos, que es el producto de la votación en cada Cámara. Ambas resoluciones pueden ser totales o parciales. El cuarto punto es la sanción o el veto que hace el Presidente de la República del proyecto, es decir la aprobación o el rechazo de éste. La sanción puede ser expresa o tácita, no así el veto. Este rechazo debe efectuarse dentro del término de diez días útiles, contados a partir de la fecha en que el proyecto fue enviado al Presidente de la República, ya que de lo contrario se reputará aprobado, según lo establece el inciso "b" del artículo 72 Constitucional. El único caso de excepción es que durante el término señalado el Congreso cierre o suspenda sus sesiones, entonces la devolución se hará el primer día útil que el Congreso esté reunido. El

veto puede ser total o parcial. El quinto acto del procedimiento es la promulgación, que realiza el Presidente de la República. - Por medio del referido acto el Titular del Ejecutivo, que actúa -- como integrante del órgano legislativo, reconoce que el Congreso de la Unión ha aprobado una ley o decreto y que se lo ha enviado. Además por medio de la promulgación el Presidente de la República ordena su publicación y su observancia. La sexta fase del procedimiento legislativo es la publicación, acto por el -- cual se da a conocer la ley o decreto a toda la población, por -- medio del Diario Oficial, para su observancia.

Facultades Hacendarias del Congreso de la Unión. -

Es de especial interés para el tema de este trabajo, la breve descripción de las facultades hacendarias de las Cámaras. -- Las referiremos en el siguiente orden: el Presupuesto de Egresos; los Ingresos; la Cuenta Anual y la autorización que le concede -- el Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal, para que éste celebre empréstitos.

El Presupuesto de Egresos. - Todas las erogaciones de la Federación, están sujetas al principio de legalidad. El Presupuesto de Egresos es la norma legal que contiene normalmente los -- egresos del orden Jurídico señalado. Esta norma tiene vigencia anual y su elaboración se sujeta a reglas diversas a las prescri

tas en el procedimiento legislativo ordinario, ya que solo es -- aprobada por la Cámara de Diputados, sin intervención del Senado.

El artículo 65 de la Constitución establece el Plan General del Trabajo Anual del Congreso de la Unión y en su fracción II prescribe la elaboración del Presupuesto de Egresos. Además - la fracción IV del artículo 74 también de la Norma Fundamental- determina que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de "aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél". Sin embargo, la iniciativa de esta ley puede ser presentada por cualquiera de los autorizados en el artículo 71 - de la Constitución, aunque por razones técnicas normalmente la presente el Ejecutivo Federal. El artículo 126 también se refiere al Principio de legalidad, pues ordena que "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto determinado por ley posterior". Es decir todos los egresos de la federa-- ción, deben estar contenidos en la ley, pero la que contiene la casi totalidad de los egresos, sólo es aprobada por la Cámara - de Diputados, en tanto que en las leyes que contienen partidas adicionales intervienen ambas Cámaras del Congreso de la --- Unión.

Otro de los principios que rigen para la elaboración del Presupuesto de Egresos, es el de especialidad, que consiste en que las autorizaciones para gastos no deben hacerse por partidas -- globales, sino detalladas para cada caso, señalando el monto -- que corresponda. A la exactitud y justificación de las partidas -- contenidas en el Presupuesto de Egresos se refieren la fracción -- I del artículo 65 y la fracción XXVIII del artículo 73, ambas de -- la norma fundamental. El artículo 75 del orden citado, también -- se refiere a este problema, pues establece que el Presupuesto de Egresos, no debe omitir la retribución que corresponda a un empleo establecido por la ley y en el caso de que no se indique esa retribución, se entenderá por señalada la establecida en el Presupuesto anterior o en la ley que creó el empleo.

Sin embargo una importante excepción al principio de especialidad del Presupuesto de Egresos es la existencia de partidas secretas, a las que se refiere el segundo párrafo de la fracción I -- del artículo 65 Constitucional, el cual establece que pueden -- existir todas las partidas secretas que se consideren necesarias en el Presupuesto de Egresos, las cuales pueden ser empleadas por las Secretarías de Estado mediante acuerdo escrito del Presidente de la República.

Otro de los principios a los que está sujeto el Presupuesto-

de Egresos, es a la anualidad como lo establece la mencionada fracción II del artículo 65 Constitucional, que determina que el Congreso de la Unión en las sesiones ordinarias se ocupará de; "Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo". El año fiscal coincide con el año de calendario.

En síntesis el Gasto Público de la Federación está sujeto a los siguientes principios. El de legalidad, ya que todas las erogaciones deben ser a través del Presupuesto de Egresos, o de leyes posteriores. El principio de especialidad, ya que todos los egresos deben ser detallados exactamente y justificados, -- excepto el caso de las partidas secretas y el principio de la -- anualidad, pues la vigencia tanto del presupuesto de egresos, como de las leyes posteriores que establezcan pagos no incluidos en el presupuesto, es anual.

Los Ingresos de la Federación. -- El vehículo para la captación de recursos de la Federación, es la Ley de Ingresos, que tiene por objeto imponer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos públicos, que, como referimos, están contenidos principalmente en el Presupuesto de Egresos y en las leyes que establecen los pagos posteriores a éste. Al igual que los egresos, los ingresos deben estar contenidos en una ley, excep

to el caso del párrafo segundo del Art. 131 Constitucional, que describiremos posteriormente.

La Ley de Ingresos ha sido erróneamente considerada como el instrumento exclusivo de la federación para establecer contri
buciones. Esta ley, a diferencia del Presupuesto de Egresos, -
está sujeta al procedimiento legislativo ordinario, con la modali
dad de ser discutida, primero, en la Cámara de Diputados, de -
acuerdo con lo dispuesto en el inciso "b" del Art. 72 y la frac
ción IV del Art. 74. Tradicionalmente se ha considerado a la --
ley mencionada como la enumeración de las leyes que estable--
cen los conceptos por los que la federación recibirá ingresos, -
las cuales han sido expedidas con anterioridad. Se estima tam
bién que la no inclusión de alguna ley fiscal en la Ley de Ingre
sos, suspende su vigencia.

(230)

Coincidimos con Nava Negrete al aseverar que la exclusiv
dad de la Ley de Ingresos deriva de una costumbre, pues no hay
norma legal expresa en la Constitución que así lo prescriba. Es
decir, no existe ningún obstáculo legal para la existencia de va
rias leyes que establezcan ingresos, lo cual sería coherente --
con la forma de efectuar los gastos públicos, pues si estos no
están contenidos en el Presupuesto de Egresos, lo pueden estar
en ley posterior. El sostener la exclusividad de la Ley de Ingre

sos, origina que cuando una ley posterior al Presupuesto de Egresos agregue otra erogación y la Ley de Ingresos haya sido aprobada para cubrir el Presupuesto de Egresos, no habrá ingresos para cubrir éste.

Otro problema ocasionado por sostener la exclusividad de la Ley de Ingresos, es la incorrecta jerarquía que con base en la costumbre se les asigna a leyes de igual rango, expedidas por el Congreso de la Unión, pues las leyes que enumera la Ley de Ingresos tienen una función reglamentaria de aquella.

Nos parece incorrecto que la vigencia de las leyes fiscales esté sujeta a la condición de que sean incluidas en la Ley de Ingresos, pues como referimos antes, la subordina a ésta. Además, es absurdo que de no expedirse la Ley de Ingresos por el Congreso de la Unión durante el período ordinario de sesiones, no existiera recaudación durante ese año fiscal.

En cuanto a la anualidad de la Ley de Ingresos, tampoco existe norma expresa que así lo determine, sino que se desprende de ésta, para algunos autores, de la estrecha correlación que tiene con el Presupuesto de Egresos. Lo que se prescribe en la Fracción II del Art. 65 Constitucional, es el deber del Congreso de la Unión de revisar y actualizar anualmente el sistema fiscal vigente para que éste cubra el gasto público.

(231)

Nava Negrete considera acertadamente, que el sistema de la exclusividad de la Ley de Ingresos, obedece fundamentalmente a razones de economía legislativa, pero no a mandatos constitucionales. Sin embargo, se ha llegado a la práctica burocrática que consiste en dictar una ley anual, que con frecuencia repite el contenido de la que abroga. En realidad se obtendría -- economía legislativa si se cumpliera con el mandato constitucional de revisar anualmente el régimen jurídico fiscal vigente, -- abrogando, modificando o creando contribuciones cuando fuese necesario.

El Congreso de la Unión puede establecer contribuciones para cubrir el presupuesto, con fundamento en la Frac. VII del Art. 73 Constitucional. A esta misma facultad se refiere la Frac. II del Art. 65 del mismo ordenamiento, y que ya fué citado. Por otra parte, la Frac. IV del Art. 31 Constitucional determina que son obligaciones de los mexicanos: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Con base en estos preceptos, podemos afirmar que las contribuciones deben llenar los siguientes requisitos: -

a) Estar establecidas en la ley, salvo los casos de excepción previstos en la Constitución, que son la hipótesis prevista en-

el Art. 29 Constitucional, cuando se le conceden al Ejecutivo - facultades extraordinarias para legislar y la prevista en el párrafo II del Art. 131 Constitucional. A ellas nos referiremos en el inciso descriptivo del Ejecutivo Federal. b) Estar destinadas a - cubrir los gastos públicos del Estado, ya sea de la federación, - de las entidades federativas, o de los municipios. c) Las contri- buciones también deben ser proporcionales y equitativas. Este principio, a nuestro juicio debe ser modificado para establecer la progresividad de las contribuciones. A este problema nos re- feriremos en el último capítulo.

La Frac. IV del Art. 31 de la Norma Suprema, determina que los mexicanos están obligados a pagar las contribuciones que -- reunan los requisitos señalados. Esto no significa que los ex-- tranjeros estén exentos de tal obligación, ya que cada ley fiscal - establece cual o cuales son las categorías de personas que de- ben cumplir con las leyes fiscales.

El Art. 33 de la Constitución de 1857 ampliaba la obligación fiscal a los extranjeros. Sin embargo, por la razón apuntada en el párrafo anterior, consideramos que esta extensión resulta su- perflua. Cabe comentar que, por otra parte, el Art. 32 de la Ley de Nacionalidad y Naturalización vigente establece para los ex- tranjeros la obligación de pagar las contribuciones.

La Cuenta Anual. - Otra de las facultades hacendarias del Congreso de la Unión, es la revisión de la cuenta que anualmente le presenta el Presidente de la República, durante los primeros diez días del período ordinario de sesiones.

El exámen de la cuenta anual comprende, según lo determina la Frac. I del Art. 65 y la Frac. XXVIII del Art. 73; a) La revisión de que las cantidades gastadas estén de acuerdo a las partidas del Presupuesto de Egresos. b) La exactitud de los gastos efectuados, así como su justificación, excepto el caso de las referidas partidas secretas y, por último; c) La imputación de las responsabilidades a que hubiese lugar.

El análisis de la cuenta referida corresponde al Congreso de la Unión, pero debe presentarse primero en la Cámara de Diputados. Para realizar esta función se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual está sujeta a la vigilancia de la cámara referida.

La última de las facultades hacendarias referidas, es la consignada en la Frac. VIII del Art. 73 Constitucional, en virtud de la cual el Congreso de la Unión puede autorizar al Ejecutivo a celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación. En la contratación del empréstito participan los dos órganos, el Legislativo que da las bases y aprueba el empréstito y el Ejecutivo que rea-

liza las operaciones de contratación. El Congreso de la Unión determina las bases del crédito, señalando el monto de éste, - sus plazos, la forma de pago, los intereses que se pueden aceptar, etc.

La misma fracción determina que sólo pueden celebrarse empréstitos para la ejecución de obras que produzcan directamente un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se efectúen con propósitos de regulación monetaria, operaciones de -- conversión o durante alguna emergencia en los términos del Art. 29 Constitucional.

2) El Organo Ejecutivo de la Federación. - En México el órgano titular del Poder Ejecutivo es el "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", según lo dispone el Art. 80 Constitucional, estableciendo así el sistema del Ejecutivo Unipersonal y Presidencialista.

El Presidente es elegido por el pueblo y debe satisfacer los requisitos señalados en el Art. 82 Constitucional, que son: ser mexicano por nacimiento y ser hijo de padres mexicanos también por nacimiento; haber cumplido 35 años al tiempo de la elección; haber tenido residencia en el país durante todo el año anterior - al día de la elección; también está prohibido pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto; otro requisito es-

no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, - seis meses antes del día de la elección, otra prohibición es no desempeñar el cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o Gobernador de algún Estado o Territorio, a menos que se separe del puesto seis meses antes del día de la elección. También es impedimento para ser Presidente de la República, haber desempeñado ese cargo por elección popular, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, ya que la reelección está prohibida en cualquier caso. Esta última prohibición es garantía de la forma Republicana de Gobierno, -- porque exige la periódica renovación del titular del Ejecutivo, - que cuando es elegido popularmente dura seis años en su cargo.

En cuanto a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, es necesario aclarar en primer lugar que en México no existe una rígida división de poderes, ya que el titular -- del Ejecutivo participa en el procedimiento legislativo en diversos actos: algunas veces en la iniciativa y siempre en la promulgación, la sanción y la publicación.

Referiremos solo algunas de las más importantes facultades y obligaciones del Ejecutivo, señalando especialmente aquellas

que tienen vinculación con nuestro objeto de estudio.

La fracción I del Art. 89 Constitucional establece que es obligación del Presidente: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Esta fracción le concede al Ejecutivo los elementos necesarios para la ejecución de las leyes con el objeto de que estas puedan ser exactamente cumplidas. Gabino Fraga estima que "proveer significa poner los medios adecuados para conseguir un fin, el cual es la ejecución de las leyes" (232).

En esta fracción le está concedida al Ejecutivo Federal la facultad reglamentaria, en virtud de la cual este órgano puede emitir normas jurídicas que tienen un rango inferior a la ley, ya que el reglamento es un instrumento que establece prescripciones cuyo objeto es que la ley emanada del órgano legislativo se observe con toda exactitud.

El reglamento es una norma jurídica general y abstracta, y se distingue de la ley en cuanto al órgano que lo emite. El reglamento tiene menor jerarquía formal que la ley, y su función es la de facilitar la aplicación de la norma legal.

Esta fracción le concede al Presidente de la República, además de la facultad reglamentaria, otras medidas menos generales

como: Los decretos, las órdenes, las circulares y las resoluciones concretas, mediante los cuales es posible crear normas individuales.

La fracción II del artículo que comentamos concede al Presidente la facultad típica del Presidencialismo de nombrar y remover libremente a los Secretarios y Jefes de Departamentos de Estado, al Procurador General de la República y al del Distrito Federal, así como a los Gobernadores de los Territorios Federales. Estos nombramientos son absolutamente libres, pues no requieren de la ratificación de ningún otro órgano.

La distinción que existe entre los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativo, consiste en que los primeros tienen una responsabilidad política y administrativa, en tanto que los segundos sólo la tienen administrativa.

La responsabilidad política de los secretarios de Estado, se manifiesta a través de dos funciones: En primer lugar el refrendo, que es la firma del Secretario del Ramo, la cual es necesaria para que las disposiciones presidenciales sean obedecidas en su esfera. En segundo término por las relaciones que tienen con el Congreso de la Unión, ya que cualquier Secretario de Estado puede ser llamado a alguna de las Cámaras a informar sobre cualquier asunto relacionado con su Secretaría cuando así se considere con

veniente.

Por el contrario, el Jefe de Departamento Administrativo, no tiene la situación antes descrita, según lo establece el Art. 92 Constitucional.

El Presidente de la República también puede remover libremente a algunos de los funcionarios, para cuya designación requiere de la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente como son: Los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, así como los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea Nacionales y a los empleados superiores de Hacienda, según lo disponen las fracciones III, IV y XVI del Art. 89 Constitucional.

Los funcionarios judiciales federales que pueden ser nombrados por el Presidente de la República, con autorización de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, son los Ministros de la Suprema Corte. El Presidente también debe someter a estos órganos las licencias y las renunciaciones, ya que así lo determina la fracción XVIII del Artículo último referido.

El Presidente de la República, también puede nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, con la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente, con base en la fracción XVII

del Art. 89, fracción VI del 74 y II del 79.

El titular del Ejecutivo Federal puede pedir a la Cámara de Diputados la destitución de los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito y de los Territorios. La solicitud se hace ante la Cámara de Diputados, pero debe ser aprobada por ambas cámaras, por mayoría de votos. Así lo prescribe la fracción XIX del Art. 89, las fracciones VI y VIII de los artículos 76 y 79 y el artículo 111, todos ellos de la Constitución.

Otras prescripciones contenidas en el Art. 89 Constitucional, que están vinculadas con los órganos judiciales, son: La obligación del Presidente de la República de facilitar al "Poder Judicial" los auxilios que necesita para el ejercicio de sus funciones, -- contenida en la fracción XII del artículo citado y la facultad de conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales, y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios, atribución contenida en la fracción XIV del artículo antes apuntado.

En materia de Defensa y Relaciones Exteriores, las facultades del Presidente de la República están consignadas en las fracciones VI, VII, VIII y X del Art. 89 Constitucional.

En el aspecto hacendario, la fracción XIII del artículo referido, le concede al Presidente de la República la facultad de habi

litar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación. Sin embargo, como el Presidente de la República tiene a su cargo la ejecución de las leyes, entre ellas obviamente las de contenido hacendario, a él le corresponde manejar el Tesoro Público a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.2) Las leyes del Ejecutivo Federal. - El Ejecutivo Federal tiene funciones legislativas, las cuales es necesario distinguir de la facultad reglamentaria establecida en la fracción I del Art. 89 Constitucional. Los casos en los que puede dictar leyes el Ejecutivo, son los señalados en los artículos 29 y 131 constitucionales, los cuales son la excepción al principio de la división de poderes, consagrado en el Art. 49 Constitucional. (233)

El caso previsto en el Art. 29 Constitucional, se refiere a la suspensión de garantías. En ese estado, es posible que se autorice al Ejecutivo a legislar. Así sucedió durante la Segunda Guerra Mundial, cuando se le concedió al Presidente dicha facultad y éste emitió varias leyes impositivas.

El segundo caso es el establecido en el párrafo segundo del Art. 131 Constitucional, el cual determina que el Ejecutivo, con autorización del Congreso de la Unión, puede dictar disposiciones fiscales para crear, modificar o suprimir las cuotas de las -

tarifas de importación y exportación.

En este caso se plantea un problema de inconstitucionalidad, ya que el Art. 2º de la Ley Reglamentaria del párrafo II del Art. 131 Constitucional, determina que la facultad legislativa concedida al Ejecutivo Federal, la ejercerá éste por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio. La facultad concedida al Ejecutivo Federal que debe ejercer el Presidente de la República, mediante disposiciones que deben refrendar uno o varios secretarios de Estado, se depositó en los funcionarios señalados en el Art. 2º de la citada ley, facultando los así para legislar, hipótesis no prevista en el Art. 131 Constitucional.

Salvo los casos previstos en los artículos 29 y 131, la Constitución no le concede al Ejecutivo otras facultades legislativas. Es por eso que estimamos que es inconstitucional la fracción II del artículo 2º contenido en las Leyes de Ingresos, emitidas desde 1967 hasta la fecha, pues dicho precepto establece que el Ejecutivo Federal está facultado para: Crear, suprimir o modificar las cuotas, o tarifas de los derechos, productos o aprovechamientos. En este caso el Congreso de la Unión le otorga facultades legislativas al Ejecutivo sin ningún fundamento y violando el inciso "F" del Art. 72 Constitucional,

3) El Órgano Judicial de la Federación.

El órgano titular del Poder Judicial de la Federación, está integrado por: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación y por los Jueces de Distrito. Además, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, considera también como integrantes de este poder al Jurado Popular Federal y a los Tribunales del Distrito Federal y de los Territorios Federales, en los casos previstos en la fracción XII del Art. 107 Constitucional. Este precepto permite acudir al Amparo, indistintamente, ante el Juez de Distrito que corresponda o ante el Superior del Tribunal que haya violado las garantías otorgadas en los artículos 16 en materia penal, 19 y 20 de la Constitución. A estos últimos órganos se les considera como integrantes del "Poder Judicial Federal" porque pueden actuar en los casos señalados concediendo el Amparo, es decir, en un ámbito de competencia distinto del normal.

La Suprema Corte de Justicia se integra con veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios y funciona en pleno o en salas. El Pleno se forma con todos los ministros numerarios, en cuyas ausencias pueden ser suplidos por alguno de los supernumerarios y el quórum es de quince ministros. Cada sala se -

integra con cinco ministros y son las siguientes: La Sala Penal, Administrativa, Civil, Laboral y la Sala Auxiliar. Las cuatro -- primeras integradas por magistrados numerarios y la última por -- supernumerarios. El quórum de las salas es de tres ministros.

Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia son efectuados por el Presidente de la República, pero requieren de la aprobación del Senado, o de la Comisión Permanente en los casos de receso de aquél. Este sistema de designación es a nuestro juicio, inadecuado, ya que el titular del Ejecutivo Federal no debería participar directamente en la designación de los miembros del órgano de control de sus actos. El Órgano Judicial Federal debe ser totalmente independiente de los otros órganos, sin vínculos políticos con éstos, de ninguna especie, para la realización de las funciones de control imparcialmente. La segunda fase de la designación también está viciada, ya que la gran mayoría de los miembros del Congreso de la Unión pertenecen al mismo partido político del Presidente. En los últimos cuarenta años no se ha presentado un solo caso de verdadero conflicto entre los órganos Legislativo y Ejecutivo. Por estas -- dos razones, existe el peligro de que la designación de Minis-- tros de la Suprema Corte de Justicia, se pueda ver subordinada -- a la decisión unilateral del Presidente de la República.

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito son nombrados por la Suprema Corte de Justicia, la cual puede cambiarlos de adscripción o de residencia, discrecionalmente, para el mejor servicio público.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, son inamovibles. También lo son los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, con la siguiente modalidad: Sólo duran en su cargo, cuatro años, al término de los cuales si fuesen reelectos o promovidos a niveles superiores gozarán de inamovilidad en el puesto.

Las funciones del Órgano Judicial Federal tienen dos fases, cuando actúa como órgano del orden total, cuyas competencias hemos descrito brevemente y cuando actúa como órgano del orden parcial central.

En este último caso, este órgano tiene competencia para conocer de todas las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales. En este caso, existen dos supuestos: Cuando sólo se afectan intereses particulares y cuando la federación es parte. En el primer caso los afectados pueden acudir indistintamente a los tribunales federales o a los del orden común, según lo disponen la fracción I del Art. 104 Constitucional y la fracción I del Art. 43 de la Ley Orgáni-

ca del Poder Judicial Federal. Por el contrario, en el segundo tipo de controversias, la competencia es siempre a favor de los tribunales federales.

Cuando existen controversias con motivo de la aplicación de tratados internacionales que solo afectan intereses particulares es posible acudir indistintamente a los tribunales federales o a los del orden común, ya que los tratados, según los dispone el Art. 133 Constitucional, tienen la misma jerarquía de las leyes federales.

Es competencia de los órganos judiciales de la federación, conocer de las controversias que versen sobre Derecho Marítimo. También de los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular. Otro caso de competencia del órgano referido, es el conocimiento de los conflictos que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro. Por último, existe también competencia para conocer de las controversias entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o de un Estado. La facultad de conocer de estos conflictos está otorgada a cada una de las salas de la Suprema Corte, según sea la materia de los tribunales que sean partes en dicho conflicto.

VI). LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

El Art. 40 Constitucional determina que las entidades federa

tivas tienen autonomía constitucional, lo cual implica que pueden otorgarse y reformar su propia constitución. Esta no debe contravenir a la Constitución Federal, según lo establece el Art. 41 de la Norma Fundamental.

Las constituciones locales pueden contener, al igual que la federal, una parte dogmática y una parte orgánica. En cuanto a la primera, no es indispensable que la establezcan, pues las garantías individuales son limitaciones a todas las autoridades; — sin embargo, pueden ampliarse esos derechos en la constitución local. La simple repetición del capítulo respectivo de la Constitución Federal es superflua. Por lo que respecta a los derechos sociales, como son restricciones a las garantías individuales, — no pueden ser ampliados. Ni las garantías individuales, ni las sociales pueden ser disminuidas.

En la parte orgánica de las constituciones locales, se establece el principio de la División de Poderes consignado en el Art. 49 de la Constitución Federal. Las facultades locales se dividen para su ejercicio en legislativas, ejecutivas y judiciales.

Los órganos ejecutivo y legislativo local están estructurados en sus líneas generales por el Art. 115 de la Constitución. Las constituciones locales tienen mucha más libertad para estructurar su órgano judicial. Este artículo establece las reglas míni-

mas, que pueden ser ampliadas por las constituciones locales. - El mencionado Art. 115 Constitucional establece una serie de lineamientos a los Estados, en cuanto a la forma de gobierno y la forma de organización. Este precepto determina que los Estados deben adoptar para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa y popular. También prescribe que la base de la organización espacial, política y administrativa es el Municipio Libre.

En cuanto al órgano ejecutivo local, el Art. 115 Constitucional dispone que el titular de dicho órgano, es decir, el gobernador, no puede durar más de seis años en el cargo. La elección de dicho funcionario debe realizarse en forma directa. Para los gobernadores electos popularmente está absolutamente prohibida la reelección, ya que nunca pueden volver a ocupar el puesto, ni siquiera con el carácter de interino, sustituto, provisional o encargado del Despacho.

Los gobernadores que no fueron electos popularmente, sólo tienen la limitación de no poder ocupar el puesto en el período inmediato.

La Norma Fundamental señala que para ser gobernador constitucional de una entidad federativa se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento y además, ser nativo del Estado, o con

residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El citado Art. 115 establece también que el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, deben tener el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

El Organismo Legislativo Local debe estar integrado con diputados electos en forma directa. Está prohibida la reelección de los diputados propietarios para el período inmediato. No es así para los diputados suplentes que pueden ser electos para el siguiente período, como propietarios, y cuando no hayan estado en funciones.

En cuanto al número de integrantes que debe tener cada legislatura local, la Constitución Federal dispone que debe estar en proporción con la población. Pero señala, además, el mínimo de representantes por habitantes, estableciendo que no puede haber menos de siete diputados en aquellos estados que no alcancen los 400 mil habitantes; nueve como mínimo en las entidades federativas cuya población exceda del número anterior, pero no llegue a 800 mil, y no menos de once en los Estados cuya población supere la última cifra señalada.

Esta medida tiene por objeto que el Ejecutivo Local se en-

cuentre con una legislatura numerosa, para evitar que ésta sea manipulada por aquél.

Como referimos en el capítulo I, la Constitución Federal -- contiene las directrices sobre la forma de organización y la forma de gobierno de los miembros y señala prescripciones en muchos aspectos. Algunos de los más importantes lineamientos generales establecidos para los Estados miembros en México, son los siguientes: El Art. 124 de la Constitución ya referido, establece la importante regla de que las facultades no expresamente concedidas a la federación, están reservadas a los Estados. Sin embargo diversos artículos de la Constitución establecen para las entidades federativas diversas obligaciones y prohibiciones.

El Art. 117 constitucional establece varias prohibiciones absolutas para los Estados. Sin embargo algunas fracciones sólo son repeticiones de algunos preceptos contenidos en otros artículos de la Constitución.

La fracción I establece que los Estados no pueden en ningún caso: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado, ni con las potencias extranjeras. Esta es una facultad federal contenida en la fracción I del artículo 76 y en la fracción X del artículo 89. La segunda fracción prohíbe a las entidades federativas, expedir patentes de corso o de represalias. Esta es facul-

tad del Congreso de la Unión según la fracción XIII del Art. 73 Constitucional y la fracción IX del Art. 89 Constitucional. La tercera prohibición para los Estados, contenida en este artículo es la de acuñar moneda, así como la de emitir papel moneda, ya que también es facultad del Congreso de la Unión en los términos establecidos por las fracciones X y XVIII del Art. 73 Constitucional.

Las fracciones IV, V, VI y VII, fueron establecidas por la reforma de 1896 y prescriben prohibiciones relativas a las alcabalas. Estas fracciones han sido descritas y comentadas en el capítulo V de este trabajo.

El primer párrafo de la fracción VIII, prohíbe a los Estados contraer compromisos con entes extranjeros, ya que esta facultad es del Congreso de la Unión, según lo determina la fracción VIII del artículo 73 Constitucional. El segundo párrafo adicionado en 1953, señala que los Estados y a los Municipios sólo podrán celebrar empréstitos destinados a la ejecución de obras que produzcan directamente un incremento en sus ingresos. Esto tiene por objeto evitar que los empréstitos se empleen improductivamente.

La fracción IX, prohíbe gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco. Esta es facultad del Congreso de la Unión, -

según lo dispone el inciso "b", del número 5 de la fracción XXIX del Art. 73 Constitucional.

El último párrafo del Art. 177 Constitucional señala un caso de facultades coincidentes, ya que autoriza tanto al Congreso de la Unión, como a las legislaturas locales para dictar leyes que tengan por objeto combatir el alcoholismo.

El Art. 118 Constitucional, determina que los Estados no pueden realizar ciertas actividades sin el consentimiento del Congreso de la Unión. Es decir establece algunas prohibiciones relativas para las entidades federativas.

Las fracciones I y II de este artículo determinan que los Estados no pueden sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, así como tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra estas son facultades de la federación consignadas en la fracción XXIX del Art. 73 Constitucional y en la fracción VI del Art. 89 Constitucional.

El problema que se plantea en este caso, es que dichas facultades, las atribuye la constitución a la federación en forma exclusiva, y no tiene el Congreso de la Unión, que es un órgano constituido, facultades para delegarlas en las entidades federa-

tivas, pues actuaría como un órgano constituyente.

La fracción III del Art. 118 Constitucional establece que — los Estados no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera. En otras palabras, si obtuviesen autorización del Congreso de la Unión, sí podrían hacer la guerra. Esto es evidentemente absurdo, ya que los Estados carecen de personalidad internacional.

La última parte de la fracción, agrega que se exceptúan los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no se admita demora. En estos casos se dará cuenta inmediatamente al Presidente de la República. Esta disposición tiene el mismo defecto señalado anteriormente, pues un ataque extranjero a alguna entidad federativa, es un ataque al Estado Nacional.

En síntesis, coincidimos con la observación del maestro Tena Ramírez en el sentido de que este artículo debería desaparecer por absurdo.

Otras obligaciones que establece la Constitución Federal a las entidades federativas y que implican una acción o una misión son las siguientes: como a cualquier otra autoridad del Estado, les está prohibido violar, ya sea mediante leyes o actos de ejecución, las garantías de los Gobernados consagradas en la Constitución Federal. Así lo establece la fracción I del Art. 103 del

citado ordenamiento.

Otra obligación, es la establecida en la fracción III del citado Art. 103, que prohíbe a las entidades federativas, invadir los ámbitos de competencia de la federación.

También les está prohibido a las entidades federativas legislar contra el Art. 119 de la Constitución, que señala la obligación de los Estados, de entregar sin demora, a los criminales de otro Estado o del extranjero, a las autoridades que los reclamen. Del mismo modo les está prohibido legislar contra el Art. 121 constitucional o contra las leyes federales reglamentarias de dicho precepto, el cual establece las obligaciones mutuas de las entidades federativas en materia de "actos públicos, registros y procedimientos judiciales".

En materia agraria la fracción XVII del Art. 27 Constitucional, dispone que al igual que el Congreso de la Unión, los Estados legislarán en sus respectivas jurisdicciones, para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las bases establecidas en la propia Constitución.

En cuanto a la expropiación, el párrafo 8º del inciso VI, del Art. 27 Constitucional, determina que la federación y los Estados legislarán en sus respectivas jurisdicciones, los casos en que -

sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. El inciso "g" de la fracción XVII del mismo artículo establece que las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a ningún gravamen.

En materia penal, el párrafo segundo del Art. 18 Constitucional, establece que la Federación y los Estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones.

En el ámbito laboral, la fracción XXI del Apartado "A" del Art. 123 Constitucional, dispone que la aplicación de las leyes laborales corresponde a las autoridades locales en sus respectivas jurisdicciones.

Las autoridades de las entidades federativas deben cumplir las sentencias de Amparo expedidas en su contra y en su caso suspender el acto reclamado. Así lo prescriben las fracciones XVI y XVII del Art. 107 Constitucional.

Asimismo los Estados no deben contravenir las disposiciones de los tratados internacionales, o las leyes del Congreso de la Unión, en sus ámbitos de competencia, según lo dispone el Art. 133 Constitucional.

Cuando existen problemas entre dos o más Estados, con res

pecto a sus límites, no deben llevar a efecto arreglos sin el consentimiento del Congreso de la Unión, pues así lo dispone el Art. 116 Constitucional.

Con respecto a la reforma a la Constitución, si ésta es en su aspecto geográfico, los Estados deben realizar las prescripciones establecidas en los incisos 3, 6 y 7 de la fracción III del Art. 73 Constitucional. Si la reforma a la Constitución es en cualquier otro aspecto, deben cumplir con la obligación que determina el Art. 135 Constitucional. En ambos casos han sido ya descritas.

La fracción XV del Art. 73 Constitucional, establece que el Congreso de la Unión tiene facultades para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar a la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de Jefes y Oficiales y a los Estados la facultad de instruírlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

En cuanto a asuntos eclesiásticos, el párrafo 7º del Art. 130 de la Norma Fundamental, dispone que las legislaturas de los Estados tienen facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de los ministros de los cultos.

A los órganos ejecutivos locales, el Art. 120 Constitucional

les ordena publicar y hacer cumplir las leyes federales. Esta -
prescripción tiene por objeto la publicidad de la legislación y -
no su validez, como sucederá en la Confederación. En el caso
de que algún gobernador violara esta disposición constitucional,
la ley federal sería plenamente válida.

Estos son algunos preceptos contenidos en la Constitución
Federal y que establecen para los Estados, obligaciones y prohi-
biciones.

En la creación o modificación del orden federal, las entida-
des federativas participan a través de dos conductos. En pri-
mer término a través del Senado de la República, y en segundo
por medio de la participación de las legislaturas locales en el
proceso de reforma a la Constitución.

En cuanto al primer punto, ya se ha hecho referencia a la -
integración del Senado, así como a su desvinculación formal -
con el elector de su entidad federativa y de cualquier órgano de
la misma.

La participación de los Estados en el proceso de reforma -
constitucional, mediante los procedimientos rígidos y flexibles,
también ha sido descrita en la parte relativa a las funciones del
orden total.

VII). LOS TERRITORIOS FEDERALES.

El Estado Federal Mexicano, se integra geográficamente con tres tipos de entes: Las entidades federativas, los territorios federales y el Distrito Federal.

Los territorios federales son partes del Territorio Nacional, con un mayor grado de centralización que las entidades federativas, ya que no gozan de Autonomía Constitucional, para su régimen interior. Estos territorios desaparecerán necesariamente, para ser erigidos en Estados, lo que podrá suceder cuando reúnan los siguientes requisitos, establecidos en la fracción II del Art. 73 Constitucional: Tener una población mínima de 80 mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política. Es decir, los recursos necesarios para el sostenimiento de sus gastos públicos. Actualmente solo existen, el Territorio Sur de Baja California y el de Quintana Roo.

La declaración del Congreso de la Unión por la cual se erige a un territorio en Estado, es uno de los casos descritos de reforma a la Constitución, mediante un procedimiento flexible.

En cuanto a los órganos de poder del territorio, el Ejecutivo está a cargo de un gobernador que depende directamente del Presidente de la República, quien lo nombra y remueve libremente. El órgano legislativo del territorio, es el legislativo federal, —

que según la fracción VI del Art. 73 Constitucional puede legislar para aquél. El órgano judicial está depositado en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorio Federales. El Ministerio Público está a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Los territorios se dividen en municipios, los que deben tener la extensión y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos.

VIII). EL DISTRITO FEDERAL.

El Distrito Federal es la sede de los Organos de Poder Federales. Los órganos del Distrito Federal, están establecidos en la Constitución General de la República. En el caso del ejecutivo y del legislativo, existe unidad de órganos con dualidad de funciones.

El Ejecutivo está a cargo del Presidente de la República, - quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, que es nombrado y removido discrecionalmente - por aquél. El Procurador de Justicia del Distrito Federal, es el mismo para los territorios federales, y también es designado y retirado libremente por el Presidente de la República.

El Organó Legislativo del Distrito Federal, es el Congreso de la Unión, que legisla en el ámbito espacial señalado, con-

fundamento en la fracción VI del Art. 73 Constitucional. Tanto el Congreso de la Unión, como el Ejecutivo Federal, realizan funciones locales cuando sus leyes o actos se limitan al Distrito Federal.

El Organó Judicial del Distrito Federal, reside en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, que es el único órgano que no coincide con los federales. La naturaleza del órgano referido es local, porque no coincide con los órganos federales y su ámbito de competencia se reduce al Distrito y a los Territorios Federales.

En el caso de que los "Poderes Federales" cambiasen de residencia, el Art. 44 Constitucional dispone que en el actual Distrito Federal se erigirá el Estado del Valle de México, con los límites que le asigne el Congreso de la Unión.

El Distrito Federal se divide territorialmente en delegaciones ya que en 1928 se suprimió el régimen municipal tanto en el Distrito como en los Territorios Federales. Sin embargo, en estos últimos se reestableció en 1940. Esta fué una medida de centralización de gran importancia, ya que es indicadora de un fenómeno que reviste dos fases: La primera, es el incremento de la federación en detrimento de las entidades federativas, y la segunda es la preeminencia del órgano ejecutivo, sobre los

otros "poderes" federales. El poder del Ejecutivo es inmensamente superior al de cualquier otro órgano del Estado.

EL MUNICIPIO. El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, ya que así lo establece el Art. 115 Constitucional.

Tanto el municipio como la entidad federativa son formas parciales de descentralización, sin embargo, esta última goza de autonomía constitucional, por lo que su grado de descentralización es mayor. Por otra parte, la distinción fundamental entre la provincia autónoma y el municipio, consiste en que la primera tiene la facultad legislativa, en tanto que el segundo sólo crea normas administrativas. El radio de acción del municipio se reduce a la creación de reglamentos y normas de ejecución, ya que su legislación, e inclusive su ley orgánica, es creada por la legislatura del Estado. El municipio en México tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales.

La fórmula que determina que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, no es exacta, ya que los órganos centrales y los órganos locales, pueden establecer distritos o cantones, independientes de los municipios, para efectos jurídicos, desvinculados con el municipio, por ejemplo, para la recauda-

ción fiscal federal, o para la elección de diputados federales,
etc.

9).- En México las leyes centrales y las locales tienen la misma jerarquía.

10).- En caso de contradicción entre una ley local y una central, el problema se resuelve determinando a qué orden corresponde la competencia.

11).- La jerarquía es la siguiente: La Constitución, al más alto nivel, como norma suprema; posteriormente los Tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado. Después, al mismo nivel, pero con diferente ámbito material de competencia, la legislación federal y local.

IV).- LAS FUNCIONES Y LOS ORGANOS DEL ORDEN TOTAL.

12).- Algunas de las funciones del orden total, son las siguientes:

- a) La reforma o adición de la Constitución.
- b) La reforma de la Constitución en su aspecto geográfico.
- c) La Suspensión de Garantías.
- d) Los Medios de Defensa de la Constitución.
- e) La Garantía Federal.
- f) La Garantía Republicana.

13).- Las funciones del orden total, están consignadas en la Constitución.

14).- La reforma o adición de la Constitución, está prevista en el Artículo 135 Constitucional. La Norma Suprema es rígida y el órgano encargado de efectuar tal reforma es diferente de los órganos centrales constituidos.

15).- Las facultades del órgano revisor de la Constitución son ilimitadas.

16).- La segunda función referida es la reforma a la Constitución en su aspecto geográfico y son cinco casos:

- a) Admisión de nuevos estados o territorios en la Unión Federal. El procedimiento es flexible. Nunca se ha presentado el caso.
- b) Erección de los territorios en Estados. El procedimiento es flexible.
- c) Formación de nuevos Estados en los límites de los existentes. El procedimiento es más complejo que el establecido en el Artículo 135 Constitucional.
- d) Arreglo definitivo de los límites de los Estados. El procedimiento es más simple que el consignado en el Artículo 135 Constitucional.
- e) Cambio de residencia de los Supremos Poderes de la Federación. Se sigue el procedimiento legislativo federal ordinario.

17).- La Constitución Mexicana es flexible en los casos a ,

b, d y e.

18).- La tercera de las funciones del orden total, es la Suspensión de Garantías.

19).- La cuarta función referida del orden total, son los Medios de Defensa de la Constitución, también denominada Juris--
dicción Constitucional Mexicana.

20).- La Jurisdicción Constitucional Mexicana comprende:

- a) El Juicio Político o de responsabilidad de los altos fun--
cionarios.
- b) El litigio constitucional entre entidades federativas o --
entre éstas y la federación.
- c) El proceso investigador consignado en el párrafo III del
Artículo 97 Constitucional.
- d) El Juicio de Amparo.

21).- El punto (b) comprende:

- 1) Controversias entre dos o más Estados.
- 2) Conflictos entre los poderes de un mismo Estado sobre
la constitucionalidad de sus actos.
- 3) Conflictos entre la federación y uno o más Estados.
- 4) Las controversias en que la federación sea parte.

22).- El Juicio de Amparo es el sistema de control normal y -
permanente de la Constitución. Sus facetas son las siguientes:

- a) El Amparo como defensa de los derechos de la libertad.
 - b) El Amparo contra leyes.
 - c) El Amparo en materia judicial.
 - d) El Amparo Administrativo.
 - e) El Amparo en materia agraria.
- 23).- La Garantía Federal está consagrada en el Artículo 122 Constitucional y prevee dos hipótesis:
- a) La Unión debe proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior.
 - b) La Unión debe proteger a los Estados en caso de conflicto interior.
- 24).- La Garantía Republicana está consignada en la fracción V del Artículo 76 de la Norma Suprema.
- V).- LOS ORGANOS DEL ORDEN CENTRAL.
- 25).- Están estructurados de acuerdo con el principio de División de Poderes, contenido en el Artículo 49 Constitucional. Este principio no es rígido.
- 26).- El Organismo Legislativo es bicameral, su función principal la realiza a través del procedimiento legislativo ordinario.
- 27).- Las facultades hacendarias del Congreso de la Unión, son las siguientes: Los Egresos, los Ingresos, la Cuenta Anual y los Créditos externos.

28).- El Gasto Público de la Federación está sujeto a los siguientes principios:

- a) El de legalidad ya que todas las erogaciones deben realizarse a través del Presupuesto de Egresos o de leyes posteriores (Artículo 74, fracción IV Artículo 126, -- ambos Constitucionales).
- b) El de especialidad, ya que todos los egresos deben estar detallados exactamente y justificados, excepto el caso de las partidas secretas.
- c) El de anualidad, porque la vigencia del presupuesto de egresos, como de leyes posteriores que establezcan -- pagos no incluidos en aquél, es anual.

29).- El Presupuesto de Egresos sólo es aprobado por la Cámara de Diputados. Las leyes posteriores que establezcan gastos, son aprobadas por ambas Cámaras.

30).- Los ingresos del Estado, están sujetos al principio de legalidad, excepto el caso del párrafo segundo del Artículo 131 Constitucional.

31).- La exclusividad de la ley de ingresos deriva de una costumbre, pues no hay norma constitucional que así lo prescriba.

32).- El sistema de la exclusividad de la ley de ingresos es inadecuado.

33).- La Constitución sólo prescribe revisar anualmente el régimen jurídico fiscal vigente abrogando, modificando o creando las contribuciones que fuese necesario.

34).- Las contribuciones deben estar de acuerdo con los siguientes principios:

- a) El de legalidad, salvo los casos establecidos en los artículos 29 y 131 constitucionales.
- b) Estas destinadas a cubrir los gastos públicos de la federación, del estado y del municipio.
- c) Se proporcionales y equitativas.

Sobre el último punto, consideramos que se debe sustituir por la progresividad.

35).- Están obligados a pagar contribuciones tanto los mexicanos, como los extranjeros, ya que cada ley fiscal determina cuál o cuáles son las categorías de personas que deben cumplir con las disposiciones fiscales.

36).- El Examen de la Cuenta Anual, comprende:

- a) La revisión de que las cantidades gastadas estén de acuerdo con las partidas del Presupuesto de Egresos.
- b) La verificación de la exactitud y justificación de los gastos efectuados, excepto el caso de las partidas secretas.
- c) La imputación de las responsabilidades a que hubiése

lugar.

37).- La última facultad hacendaria del Congreso de la Unión es la autorización que éste le concede al Ejecutivo Federal para que celebre empréstitos sobre el crédito de la Nación.

38).- Por lo que respecta al Organó Ejecutivo:

- a) El titular es unipersonal.
- b) El sistema es presidencialista.
- c) Una de sus más importantes facultades es la reglamentaria.

39).- El Ejecutivo Federal goza de la facultad legislativa en dos casos:

- a) En la situación prevista por el Artículo 29 Constitucional.
- b) El caso del párrafo segundo del Artículo 131 Constitucional, por medio del cual el Ejecutivo, con autorización del Congreso de la Unión, puede dictar disposiciones fiscales para crear, modificar o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación.

40).- El Artículo 2º de la Ley Reglamentaria del párrafo II del Artículo 131 de la Norma Suprema, es inconstitucional.

41).- El control de los actos del Organó Ejecutivo Federal se puede efectuar, según sea el caso, a través de: El Juicio de Amparo; El Tribunal Fiscal de la Federación; El Juicio Ordinario Federal; El Proceso Burocrático.

42).- El Organó Judicial de la Federación, está integrado --
por:

- 1) La Suprema Corte de Justicia.
- 2) Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de Amparo y Unitarios en materia de apelación.
- 3) Juzgados de Distrito.
- 4) El Jurado Popular y los tribunales de los Estados y del --
Distrito y Territorios Federales, en jurisdicción concu--
rrente o como auxiliares de la justicia federal.

43).- El sistema de designación de los Ministros de la Su--
prema Corte de Justicia es inadecuado en sus dos fases.

44).- Las funciones del Organó Judicial Federal tienen dos -
aspectos:

- a) Como Organó del Orden Total.
- b) Como Organó de Orden Parcial Central. Su amplitud es -
tal que más bien es característica de un Estado Unitario.

45).- El Organó Judicial de la Federación tiene competencia
para conocer de las controversias que se susciten con motivo de
la aplicación de las leyes federales en dos supuestos:

- a) Cuando sólo se afecten intereses particulares. En este
caso los afectados pueden acudir indistintamente, a los
tribunales de la federación, o a los del órden común.
- b) Cuando la Federación es parte. En tal caso la compe--

tencia es siempre a favor de los tribunales de la federación.

46).- Cuando existen controversias con motivo de la aplicación de tratados internacionales que sólo afectan intereses particulares, es posible acudir indistintamente a los tribunales federales o a los del orden común.

47).- Conocen también los tribunales de la federación:

- a) De todas las controversias que versen sobre Derecho Marítimo.
- b) De los conflictos que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación.
- c) De las controversias entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o un Estado.
- d) De los conflictos entre un Estado y uno o más vecinos de otro.
- e) De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

VI).- LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

48).- Los Estados tienen autonomía constitucional.

49).- Las constituciones locales pueden contener parte dogmática y parte orgánica.

50).- Las Garantías Individuales pueden ampliarse, pero no

reducirse.

51).- Las Garantías Sociales no pueden ampliarse ni restringirse.

52).- La Constitución Federal establece lineamientos generales para las constituciones locales.

53).- La Norma Suprema del Estado, prescribe para las entidades federativas, la división de poderes, así como el Gobierno Republicano Representativo, Popular.

VII).- LOS TERRITORIOS FEDERALES.

54).- Los territorios federales son partes del territorio nacional, con un mayor grado de centralización que las entidades federativas, ya que no gozan de autonomía constitucional para su régimen interior. Desaparecerán necesariamente.

55).- La declaración del Congreso de la Unión, por la cual se erige a un territorio en Estado, es uno de los casos descritos de reforma a la Constitución mediante un procedimiento flexible.

VIII).- EL DISTRITO FEDERAL.

56).- El Distrito Federal es la sede de los órganos de poder federales.

57).- En el caso del Ejecutivo y del Legislativo, existe unidad de órganos con dualidad de funciones, pues son órganos de

la federación y del Distrito Federal.

58).- El Organó Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República, a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

59).- El Organó Legislativo es el Congreso de la Unión.

60).- El Organó Judicial es el Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

61).- El Distrito Federal se divide territorialmente en Delegaciones; es la excepción al principio de que el Municipio es la unidad básica de la organización espacial del Estado.

62).- La no existencia del Municipio en el Distrito Federal así como la titularidad del Ejecutivo Federal en el gobierno de dicha entidad, son claros indicadores del incremento del poder de la federación, en especial del Ejecutivo Federal.

IX).- EL MUNICIPIO.

63).- El Municipio es una forma de descentralización parcial por región.

64).- Existe un mayor grado de centralización en el municipio que en la entidad federativa, ya que esta última goza de -- autonomía constitucional.

65).- Existe mayor descentralización en la Provincia Autónoma de un Estado Unitario, que en el Municipio, ya que la primera tiene órgano legislativo propio y el Municipio sólo crea -

normas administrativas.

66).- El Municipio tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales.

67).- La fórmula constitucional que describe al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados y Territorios, es inexacta, ya que tanto los órganos centrales, como los locales pueden establecer distritos o cantones independientes de los Municipios para algunos efectos jurídicos.

S U M A R I O :

CAPITULO V. EL PODER TRIBUTARIO DE LA FEDERACION Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

- 1). Planteamiento del Problema.
- 2). La Doctrina Mexicana.
- 3). La descripción de las normas Jurídicas constitucionales que prescriben la distribución de las competencias tributarias en México.
- 4). Síntesis de la situación fiscal actual de la federación.
- 5). Las Nuevas Soluciones.
- 6). Consideraciones Finales.

CAPITULO V.

EL PODER TRIBUTARIO DE LA FEDERACION Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1).- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Uno de los problemas más importantes del Estado Federal es la distribución de competencias en materia fiscal entre la Federación y los Estados ya que la vida económica depende en gran medida de esta cuestión. Además, la eficacia de la descentralización política está vinculada directamente con la autonomía financiera de las entidades federativas.

De acuerdo con el Artículo 124 Constitucional, los Estados tienen todas aquellas facultades que no estén expresamente reservadas a la Federación. Es decir, las entidades federativas pueden establecer toda clase de contribuciones, excepto las que están atribuidas a la Federación y aquellas que les están prohibidas. Sin embargo, el problema no es tan simple según la doctrina y la jurisprudencia mexicanas.

2).- LA DOCTRINA MEXICANA.

Para Emilio Margain las fuentes fiscales se clasifican en exclusivas y en concurrentes. Las primeras sólo pueden ser gravadas por la Federación, y las segundas pueden gravarlas simultáneamente la Federación, los Estados y los Municipios.

La Federación, señala el autor referido, está autorizada para gravar en forma exclusiva las fuentes señaladas en la fracción -- XXIX del Artículo 73 Constitucional. Sin embargo, esto no significa que esté impedida para gravar otras fuentes en cuanto sea necesario para cubrir el gasto público, en los términos de la fracción VII del citado Artículo 73.

El mismo autor propone la celebración de otra Convención Nacional Fiscal, para que estudie un reforma a la Constitución, con el objeto de determinar cuáles son las fuentes fiscales exclusivas de la Federación, de los Estados y de los Municipios y de establecer que las restantes serán gravadas simultáneamente por dichos niveles.

El planteamiento que realiza E. Margain sobre la competencia fiscal de la Federación es en principio correcto, sin embargo, omite la referencia de otras normas constitucionales sobre el mismo problema. Además, incurre en un error frecuente de los fiscalistas mexicanos, denominar concurrentes a las facultades coincidentes.

E. Flores Zavala describe las siguientes reglas sobre el problema que analizamos:

"I) El Principio Constitucional es que son concurrentes, las facultades de la Federación y de los Estados, para establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos, con las únicas

cas excepciones que la propia Constitución ha establecido."

"II) Hay impuestos que pertenecen exclusivamente a la Federación.

La Constitución determina cuáles son los impuestos que corresponde establecer en forma exclusiva al Gobierno Federal en tres formas:

1a. Expresamente, enumerando los impuestos respectivos. (Artículo 73 f. XXIX).

2a. Concediendo facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, dentro de la que va incluida la facultad de imponer, porque ésta sólo puede realizarse a través de la función legislativa (Artículo 73 f. X).

3a. Prohibiendo a los Estados ciertas formas de procurarse arbitrios (Artículo 117 frac. III)".

"III) Hay impuestos reservados por la Constitución a los Estados (Artículo 117 fracc. IX)".

"IV) Hay impuestos que los Estados pueden establecer sólo con autorización del Congreso de la Unión (Artículo 118 frac. I)".

"V) La Federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que corresponden a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna".

"VI) La Federación no puede facultar a los Estados para es-

tablecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado (235) exclusivamente a la propia Federación".

Aparentemente existe contradicción entre los puntos IV y VI, sin embargo no es así. Volveremos posteriormente sobre este punto.

Para De la Garza el poder tributario federal se sujeta a las siguientes normas: (236)

I) Facultades ilimitadas concurrentes: El congreso federal -- puede imponer tributos sobre cualquier materia, y sin ninguna limitación, con fundamento en la fracción VII del artículo 73 Constitucional.

II) Facultades exclusivas de la federación otorgadas en forma positiva: La fracción XXIX del artículo 73 de la Norma Suprema -- otorga facultades exclusivas al Congreso de la Unión para establecer tributos sobre las materias enunciadas; esa lista no es limitativa pero prohíbe a los Estados que puedan ejercer su poder tributario sobre tales fuentes.

III) Facultades exclusivas de la Federación por razón de prohibición a los Estados: Estos tienen prohibido gravar las fuentes establecidas en las fracciones III, IV, V, VI, y VII del artículo -- 117 constitucional.

IV) La fracción X del artículo 73 constitucional no otorga fa-

cultades de legislación tributaria. Este autor considera que dicha fracción sólo otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en forma exclusiva sobre dichas materias "en su aspecto sustantivo", pero no en materia fiscal. Por lo tanto las entidades federativas pueden imponer contribuciones sobre las fuentes ahí establecidas. De la Garza funda esta aseveración en argumentos de carácter histórico por una parte, y por la otra, en considerar que la exclusividad de la facultad fiscal de la federación se encuentra establecida en la fracción XXIX del referido artículo 73.

V) Delegación por la Federación de sus facultades exclusivas:

De la Garza opina que sí es posible porque no hay prohibición expresa en la constitución.

VI) Inconstitucionalidad de limitaciones tributarias impuestas a los Estados por el legislador federal ordinario. "El Congreso de la Unión, como legislador ordinario, no puede imponer prohibiciones o limitaciones al Poder Fiscal de los Estados que la propia Constitución no haya establecido, porque con apoyo en el artículo 124 de la Constitución Federal, los Estados tienen facultades para legislar en todas aquellas materias que no son exclusivas del Congreso de la Unión."

En cuanto al Poder Fiscal de las entidades federativas, de la Garza describe las siguientes reglas:

I) El Principio General: Las entidades federativas tienen facultad tributaria ilimitada.

II) Limitaciones de carácter negativo: Son aquellas facultades que en exclusiva confiere a la Federación la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

III) Limitaciones de carácter positivo: Son las prohibiciones que el artículo 117 constitucional fracciones III, IV, V, VI y VII les impone a los Estados.

IV) Subordinación de los Estados al Poder Legislativo Federal ordinario. Es el caso de la fracción I del citado artículo 118.

En cuanto al Poder Tributario de la Federación, estamos en desacuerdo con De la Garza en los puntos IV y V.

3).- LA DESCRIPCION DE LAS NORMAS JURIDICAS CONSTITUCIONALES QUE PRESCRIBEN LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS TRIBUTARIAS EN MEXICO.

Nuestra posición con respecto a este problema, con base en la constitución y en la jurisprudencia de la Suprema Corte es la siguiente:

1) La Federación tiene competencia fiscal ilimitada, con fundamento en la fracción VII del Artículo 73 Constitucional que establece: El Congreso tiene facultad; Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. En este senti-

do se ha inclinado normalmente la jurisprudencia.

2) La Federación tiene competencia exclusiva para establecer contribuciones en los siguientes casos:

2.1) Cuando así lo determine expresamente la constitución, como sucede en la fracción XXIX del Artículo 73 y con el Artículo 131, ambos de la Norma Suprema.

2.2) Cuando la Constitución Federal prohíba a los Estados imponer gravámenes sobre determinadas fuentes. Es el caso de las fracciones III, IV, V, VI y VII del Artículo 117 Constitucional.

2.3) Cuando el Congreso de la Unión posea facultad exclusiva para legislar sobre determinadas materias, como lo señala la fracción X del Artículo 73 Constitucional.

En algunos impuestos exclusivos de la Federación existe participación a los Estados y en ocasiones a los municipios por disposición constitucional.

3) Las entidades federativas tienen competencia tributaria coincidente con la federación, en todas aquellas materias que no le estén reservadas a esta última en forma exclusiva, o que no les estén prohibidas a los Estados por la constitución del orden total.

Existe la participación opcional en algunos impuestos.

4) Existen impuestos que las entidades federativas sólo pue-

den establecer con autorización del Congreso de la Unión, como es el caso de la fracción I del Artículo 118 Constitucional.

5) Los Estados no pueden imponer algunas contribuciones en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

6) La Federación como orden parcial, no puede ampliar, ni restringir la competencia tributaria de otro tipo de orden parcial, como son los Estados miembros. Esta es una función del orden total y su ejercicio lo efectúa el órgano correspondiente.

Disentimos del punto III de la clasificación que realiza E. Flores Zavala, ya que la fracción IX del Artículo 117 Constitucional, no establece impuestos exclusivos para las entidades federativas, sino contribuciones que los Estados pueden imponer bajo el control del órgano legislativo de la federación. No estamos de acuerdo tampoco en denominar facultades concurrentes de las coincidentes, por las razones que ya hemos señalado en otras partes de este trabajo.

En cuanto a la descripción que realiza De la Garza, diferimos del punto IV, en el cual dicho autor considera que la fracción X del Artículo 73 Constitucional no otorga facultades de legislación tributaria.

Dicho precepto determina que "El Congreso tiene facultad:pa

ra legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica..." Las razones en las que funda su aseveración dicho autor son: de carácter histórico y por considerar que la exclusividad fiscal de la federación está consignada en la citada fracción XXIX del Artículo 73. La fracción X dice De la Garza, sólo concede facultades al Congreso para legislar el aspecto sustantivo de dichas materias.

En nuestra opinión al otorgar el precepto citado facultad al Congreso de la Unión para legislar, comprende necesariamente a la competencia tributaria, ya que las contribuciones sólo se pueden establecer a través de las leyes. Además si la competencia del Congreso de la Unión es privativa, las materias contenidas en dicha fracción no pueden ser gravadas simultáneamente por las entidades federativas. Existe Jurisprudencia de la Suprema Corte en este sentido. Por lo expuesto, consideramos que la fracción X del Artículo 73 Constitucional otorga competencia tributaria exclusiva a la federación en las materias contenidas en esa disposición.

De la Garza asevera que sí es posible que la federación delegue sus facultades exclusivas en materia fiscal, ya que no hay texto expreso en la Constitución que determine lo contrario. Consideramos que el citado autor está equivocado, ya que la modificación

se funda en el Artículo 124 Constitucional que prescribe que las facultades no expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. En el año de 1957, la Segunda Sala de la Suprema Corte expresó este último criterio al afirmar que la Federación sólo puede establecer impuestos sobre las materias enunciadas en la fracción del Artículo 73, por lo que no existe coincidencia en materia fiscal entre la Federación y las entidades federativas. Sin embargo reiteramos que la posición tradicional de la Corte ha sido en el sentido de la coincidencia.

La competencia fiscal ilimitada de la federación ha provocado que los ingresos de ésta sean inmensamente superiores que los de las entidades federativas. Este ha sido uno de los más importantes factores de la extrema centralización en México.

2) En cuanto al segundo punto. La federación tiene competencia exclusiva para imponer contribuciones en los siguientes casos:

2.1) Cuando así lo determine expresamente la constitución - como sucede en la fracción XXIX del artículo 73. Este precepto señala que el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones:

1) Sobre el Comercio Exterior. Esta fuente ha sido reservada tradicionalmente para la federación. Los Estados no reciben par-

ticipación por este tipo de ingresos.

Además del precepto que comentamos, el artículo 131 constitucional también establece que es privativo de la federación la imposición de contribuciones al Comercio Exterior. El párrafo 2° del mismo artículo autoriza al Ejecutivo para legislar sobre esta materia, con aprobación del Congreso de la Unión, situación que ya hemos referido.

Otro precepto sobre la misma materia es la ya citada fracción I del artículo 118 Constitucional, que autoriza a la federación para ceder a las entidades federativas la facultad de gravar al Comercio Exterior. Esta disposición está en desuso.

II) Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales o comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27.

Es decir sobre el aprovechamiento y explotación de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantas, masas o yacimientos, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgáni-

cos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles de minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

También sobre el Comercio y explotación de las aguas de los mares territoriales, de las lagunas o esteros que comuniquen con el mar, las de los lagos interiores ligados a corrientes constantes, ríos, lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional. Es decir - sobre las aguas propiedad de la Nación.

En los casos establecidos en los párrafos 4° y 5° constitucionales, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos ahí - consignados, por parte de particulares o sociedades mexicanas - sólo puede realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal. Así lo dispone el párrafo sexto del artículo citado.

La Ley del Impuesto y Fomento a la minería de 30 de diciembre de 1955 establece que en los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios no se impondrá contribución alguna a la industria minera y metalúrgica. La única excepción, según dicha ley, es que las entidades federativas en cuyo territorio estén ubicadas las plantas de beneficio y establecimientos metalúrgicos, podrán establecer un impuesto hasta del 5 al millar anual sobre el valor de las fincas y de la maquinaria. En el primer caso se determina

el valor conforme a las disposiciones existentes para el resto de la propiedad raíz. En el segundo se ajustará a la maquinaria a un (238) avalúo especial.

La ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo de Petróleo de 20 de noviembre de 1958, establece que la industria petrolera es de la exclusiva jurisdicción federal, y que únicamente el Gobierno Federal puede crear impuestos que graven cualquiera de sus aspectos. (239)

III) Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros. La ley general de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares prescribe que ni los Estados, ni el Distrito y Territorios Federales, ni los municipios podrán gravar con otros impuestos que los prescritos en esta Ley, el capital ni las operaciones propias del objeto de este tipo de instituciones. (240)

La misma Ley establece que las instituciones y organizaciones referidas están sujetas al pago de los siguientes impuestos - de acuerdo con las leyes respectivas:

I) Predial.

II) Impuestos municipales que caucen los inmuebles por concepto de pavimentos, atarjeas y limpia por su frente a la vía pública y por el agua potable de que disfruten en las mismas condiciones en que deban pagarlos los demás causantes.

III) Los impuestos sobre las utilidades anuales líquidas que causen los balances aprobados por la Comisión Nacional Bancaria, después de haberse realizado las deducciones correspondientes aprobadas por dicha Comisión y ni los Estados, ni el Distrito y Territorios Federales, ni los municipios, podrán gravar con otros impuestos que los previstos en esta ley, el capital ni las operaciones propias de objeto de las instituciones y organizaciones señaladas, ni el principal ni los intereses que se cubran por los bonos, cédulas u otros títulos o valores que dichas instituciones u organizaciones emitan o garanticen.

IV) El impuesto del timbre.

La Ley General de Instituciones de seguros contiene disposiciones semejantes, pues establece que la federación, los Estados el Distrito y Territorios Federales y Los Municipios, sólo podrán gravar de acuerdo con las leyes y reglamentos respectivos, los siguientes impuestos y derechos:

- .I) El Predial;
- .II) Los impuestos y derechos de carácter municipal, en los mismos términos que los descritos en el caso de las Instituciones de Crédito y las organizaciones auxiliares;
- .III) Los de patente sobre giros comerciales;
- .IV) El Impuesto Federal sobre Primas y el del timbre;

V) Impuestos sobre utilidades líquidas anuales que causen los balances aprobados por la Secretaría de Hacienda.

.VI) El derecho de inspección y vigilancia.

.VII) El gravamen sobre créditos hipotecarios, cuyo monto no excederá de 0.25% sobre el importe de la operación por una vez, como derecho de inscripción en el registro, sea de la Propiedad, de Hipotecas, de Comercio o de Crédito.

IV) Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

La Ley de Vías Generales de Comunicación dispone que los Estados, el Distrito y Territorios Federales y los Municipios, no pueden gravar las vías generales de comunicación, los servicios públicos que en ellas se establezcan, los capitales y los empréstitos empleados en ellos, ni las acciones, bonos y obligaciones emitidos por dichas empresas.

V) Especiales sobre:

a) Energía eléctrica

El artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Producción de -- Energía Eléctrica, prescribe que los Estados, el Distrito y Territorios Federales y los municipios no podrán establecer impuestos, contribuciones o gravámenes sobre:

I) Producción, introducción, transmisión, distribución, ven-

ta o consumo de energía eléctrica.

II) Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica.

III) Capitales invertidos, en los fines que expresa la fracción I.

IV) Expedición o emisión por empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica de títulos acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.

V) Dividendos, intereses o utilidades que reportan o perciban las empresas que señala la fracción anterior. (242)

b) Producción y consumo de tabacos labrados.

El artículo 9° de la Ley del Impuesto sobre tabacos labrados, determina que los Estados, el Distrito y territorios federales y los municipios, no podrán establecer ningún tipo de contribución, bajo cualquier denominación.

La producción, acopio o venta de tabaco en rama podrán gravarse con impuestos o derechos locales o municipales, que en conjunto no excedan de tres centavos por kilo, lo cual se permitirá en las entidades en que el tabaco se cultive. Por lo que respecta a los derechos, estos sólo se podrán cobrar como contraprestaciones por servicios administrativos realizados por las entidades o municipios y con cuotas fijas e iguales a las que cubren quienes

(243)

reciben servicios análogos.

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.

La ley del impuesto sobre consumo de gasolina, establece en sus artículos 21 y 22 que en los Estados, Distrito y Territorios Federales, sólo se puede gravar:

I) Las ventas de gasolina y demás derivados del petróleo con el impuesto general al comercio y a la industria, ya sea que ese impuesto se recaude por las entidades locales o municipales, pero en ningún caso podrá gravarse la misma operación dos veces o por dos o más conceptos.

Las entidades coordinadas con el Gobierno Federal para el cobro del impuesto sobre ingresos mercantiles, pueden gravar la venta de gasolina y demás derivados del petróleo, pero tampoco en este caso podrá gravarse la operación dos veces o por dos o más conceptos. Las cuotas de los impuestos señalados anteriormente, no excederán del 2% de los ingresos brutos que se perciban.

II) La propiedad rústica o urbana de personas que efectúen los actos de producción, introducción, distribución, venta o consumo de gasolina.

d) Cerillos y fósforos.

La ley del impuesto sobre cerillos y fósforos establece en su artículo 12 que las participaciones en los rendimientos de dicho

impuesto sólo se concederán a los estados o municipios que no decreten o mantengan en vigor impuestos especiales, estatales o municipales y a los que dentro de sus impuestos generales al comercio o a la industria no perciban cuotas especiales sobre:

I) Actos de organización de empresas cerilleras.

II) Producción, distribución y venta de primera mano de cerillos y fósforos.

III) Capitales invertidos en fines que expresa la fracción anterior, con excepción de los correspondientes a las propiedades rústicas o urbanas de las empresas cerilleras.

IV) Dividendos, intereses o utilidades que repartan las empresas cerilleras.

V) Expedición o emisión, por empresas cerilleras, de títulos los acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos. (244)

e) Aguamiel y productos de su fermentación.

La ley del impuesto sobre aguamiel y productos de su fermentación no establece ninguna prohibición tributaria. (245)

f) Explotación forestal.

La ley del impuesto sobre explotación forestal tampoco reglamenta el precepto constitucional. (246)

g) Producción y consumo de cerveza.

La ley del impuesto sobre producción y consumo de cerveza establece en su artículo 19 que en los Estados, Distrito y Territorios Federales, no se establecerá ninguna contribución sobre:

I) Los actos de organización de empresas productoras de cerveza; la elaboración o fabricación de esa bebida; la inversión de capitales y bienes destinados a tales objetos; la distribución y percepción de dividendos, intereses o utilidades por parte de los fabricantes y los ingresos de éstos.

II) El almacenamiento, el transporte o traslado, la distribución ni la venta de cerveza al mayoreo o al menudeo, cualesquiera que sean la forma y el lugar en que las ventas se realicen.

III) La expedición o emisión por empresas productoras, de títulos, acciones u obligaciones, y las operaciones relativas a las mismas.
(247)

La misma disposición añade, que sólo se podrán cobrar derechos como contraprestación por servicios administrativos realizados efectivamente por las entidades o municipios y con cuotas fijas e iguales a las que cubran quienes reciban servicios análogos.

2.2) También tiene la federación facultad exclusiva para establecer contribuciones sobre las fuentes prohibidas por la Constitución Federal a las entidades federativas. Es el caso de las fracciones III, IV, V, VI y VII del Artículo 117 Constitucional.
(248)

La fracción III del último artículo citado, prohíbe a los Estados, acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.

En cuanto a la facultad de acuñar moneda y emitir papel moneda, es exclusiva de la Federación. En México existe unidad monetaria para todo el Estado, por lo tanto, las entidades federativas no pueden establecer sus propios sistemas monetarios. Por otra parte, la prohibición para los Estados de emitir estampillas y papel sellado, significa que se atribuye el impuesto del timbre en forma exclusiva a la federación.

Las fracciones IV a VII del citado artículo 117 prohíben a los Estados el establecimiento de cierto tipo de alcabalas, lo cual es congruente con la fracción IX del Artículo 73 de la Norma Suprema que faculta al Congreso de la Unión para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones.

Sin embargo, la federación sí tiene facultades para establecer contribuciones sobre las fuentes prohibidas para los Estados, es decir, sí puede establecer impuestos alcabalatorios. Es cierto que el Artículo 124 Constitucional establece que las facultades no establecidas en forma expresa a la federación se entienden reservadas a los Estados, y que no hay ninguna disposición expresa que faculte a la federación para establecer impuestos -

alcabalatorios, pero la fracción VII del Artículo 73 Constitucional autoriza al Congreso de la Unión a establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos y esta prescripción ha sido interpretada por la Suprema Corte en el sentido de que la federación tiene competencia ilimitada para imponer contribuciones. Por lo expuesto, consideramos que la federación puede gravar las fuentes consignadas en las fracciones IV, V, VI y VII del multicitado artículo 117.

La fracción IV de este artículo determina que los Estados no pueden en ningún caso: Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. Esta disposición prohíbe gravar el tránsito de cosas, lo cual es un impedimento directo para la libertad de comercio, así como el tránsito de personas que es también un obstáculo para el paso de mercancías cuando van acompañadas de conductores.

La fracción V establece que los Estados no pueden prohibir ni gravar directa, ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. Esta disposición establece que no es posible poner trabas de ninguna especie, ni fiscales ni de otro género, a la entrada de mercancías nacionales o extranjeras que permanezcan en el territorio, ni a la salida de dichas mercancías, incluyendo a las

locales.

Por lo que respecta al problema de definir qué se entiende por no gravar directa ni indirectamente la entrada de mercancías, Tena Ramferez considera que esto significa que el impuesto no se debe causar antes de que el producto entre al comercio local, o sea antes de que comparta con los productos locales los riesgos de la competencia. Por eso el impuesto sobre ventas de primera mano, no es contrario a la fracción V referida, siempre y cuando grave igual a los productos locales y a los de fuera. En México no existe ley secundaria de esta fracción, ni jurisprudencia sobre la misma. La jurisprudencia argentina, ante un problema similar, ha sustentado la tesis anteriormente expresada. (249)

La fracción VI prohíbe a los Estados, 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.

Esta fracción prohíbe, en primer término, que la recaudación fiscal se efectúe por aduanas locales. La exacción por medio de garitas indica que el gravamen es alcabalatorio. También prohíbe la citada fracción que se requiera la inspección o registro de bultos, así como que se exija documentación que acompañe la mercan

cfa. Las disposiciones contenidas en esta fracción tienen por objeto evitar que se entorpezca el comercio en el interior de la República, a través de los procedimientos descritos para el cobro de contribuciones. Estas pueden reunir todos los requisitos de legalidad, sin embargo, son inconstitucionales si se cobran mediante las formas referidas.

La fracción VII del Artículo 117 Constitucional, también prohíbe a los Estados expedir y mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Esta fracción prohíbe el establecimiento de impuestos o requisitos proteccionistas. Además, prohíbe la guerra de tarifas entre las entidades federativas que obstaculiza la libertad mercantil -- así como el progreso comercial, que tanto padeció México durante el siglo XIX.

Las fracciones enunciadas tienen por objeto evitar algunos tipos de alcabalas que restringen el comercio interestatal. Sin embargo, no están prohibidas las alcabalas que obstaculicen el comercio dentro de cada Estado. Esto corresponde a las constitucio

nes locales.

El problema de las alcabalas que obstaculizó el comercio durante el siglo XIX, no ha desaparecido, ya que las entidades federativas y los municipios carecen de ingresos suficientes para cubrir sus egresos y recurren a este tipo de contribuciones. La mejor forma de solución es permitir que los Estados y los municipios incrementen sus ingresos.

Existen impuestos que son alcabalatorios, pero no son inconstitucionales, porque no incurren en ninguno de los supuestos previstos en el Artículo 117 Constitucional.

La Federación tiene fundamento para combatir las alcabalas, gabelas y todo lo que implique restricciones al libre comercio interestatal, en la fracción IX del Artículo 73 Constitucional. La ley de coordinación fiscal entre la federación y los Estados, de 1953, prohíbe los gravámenes tributarios que impliquen alcabalas o proedimientos alcabalatorios para su cobro, sin recurrir al casuismo del Artículo 117, que no cubre todas las posibilidades de crear alcabales.

Por último, vinculada con el problema de las alcabalas está la tercera parte del párrafo primero del Artículo 131 de la Norma Suprema, la cual prescribe que la federación no puede establecer en el Distrito y Territorios Federales los impuestos y leyes que expre

san las fracciones VI y VII del Artículo 117 Constitucional. Se trata de que el Distrito y Territorios Federales no puedan establecer alcabalas al igual que los Estados. Sin embargo, no se prohíbe a la federación, que actuando como gobierno local establezca en el Distrito y Territorios Federales las contribuciones alcabalarías consignadas en las fracciones IV y V del citado Artículo 117.

Reiteramos nuestra opinión en el sentido de que no existe obstáculo constitucional alguno para que la federación como orden central establezca impuestos alcabalatorios. No sucedía así en la Constitución de 1857, en la que su Artículo 124 prohibía el establecimiento de alcabalas en toda la República, tanto para la Federación como para los Estados.

2.3) El tercer caso en el que la Constitución le concede competencia privativa al orden central para establecer contribuciones, es el supuesto previsto en la fracción X del Artículo 73 Constitucional, la cual le concede al Congreso de la Unión facultad exclusiva para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica. Reiteramos que a nuestro juicio esta fracción concede a la federación, competencia tributaria, ya que las contribuciones sólo se pueden crear

a través de la función legislativa.

La aseveración en el sentido de que dicha fracción autoriza para legislar sobre las materias referidas en su aspecto sustantivo y no en su aspecto fiscal, no tiene fundamento jurídico, y es una división arbitraria entre lo "sustantivo" y lo fiscal.

3) Las entidades federativas tienen competencia tributaria coincidente con la federación en todas aquellas materias que no le están reservadas al orden central en forma exclusiva, o que no le están prohibidas a los Estados por la Constitución Federal. - Así como lo han sostenido constantemente, como lo hemos referido, tanto la doctrina como la jurisprudencia. Sin embargo, en cuanto a esta última han existido tesis en otro sentido.

Los artículos constitucionales que sirven de base a la federación y a las entidades federativas en cuanto a la coincidencia fiscal, salvo las prohibiciones expresas, son el 73 fracción VII y el 124 respectivamente. El primero autoriza a la federación para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y el último faculta a las entidades federativas para legislar sobre todas aquellas materias que la Constitución no le conceda expresamente al orden central.

4) Existen impuestos que los Estados sólo pueden establecer con la autorización del Congreso de la Unión. Este es el caso de

la fracción I del Artículo 118 Constitucional que establece que las entidades federativas no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. Es decir, los Estados pueden establecer gravámenes sobre las fuentes señaladas, los cuales son exclusivos de la federación, con la autorización del órgano legislativo del orden central.

Esto no significa, como lo hemos señalado, que la federación, que es un orden parcial, pueda delegar sus facultades exclusivas a otro orden parcial, excepto en los casos en los que la propia Constitución lo prescriba expresamente. Este punto lo hemos tratado al enumerar las reglas que en este lugar describimos.

5) Las entidades federativas no pueden imponer algunas contribuciones en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. Este es el caso de la fracción IX del Artículo 117 Constitucional que establece que " los Estados no pueden en ningún caso: Gravar la producción, el acopio o la venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice". En este caso no se trata de una fuente exclusiva de la federación; sin embargo, por razones de política económica la Constitución prescribe que los

Estados sólo pueden establecer los gravámenes en la forma y con las tasas que les autorice el Congreso de la Unión. Este es un claro ejemplo del incremento de la competencia de la federación en el estado moderno, y de su intervención en el ámbito de las entidades federativas.

6) La última regla enunciada, es en el sentido de que la federación como orden parcial no puede ampliar, ni restringir la competencia tributaria de otro tipo de orden parcial, como son los Estados miembros. Esta es una función del orden total y su ejercicio lo efectúa el órgano correspondiente. Este punto lo hemos desarrollado en el capítulo I de este trabajo.

4.) SINTESIS DE LA SITUACION FISCAL ACTUAL DEL PAIS.

A pesar de que se han realizado numerosos esfuerzos hasta la fecha con el objeto de disminuir la profunda desigualdad entre los ingresos de la federación y de los Estados, ésta persiste aún. Además, hay una gran diferencia entre los ingresos de las entidades federativas entre sí, lo cual se debe a la existencia de recursos explotables y explotados dentro de sus jurisdicciones, así como al grado de desarrollo económico alcanzado. Estos dos aspectos influyen en forma directa en la determinación de la capacidad fiscal y en la posibilidad que tiene cada Estado de colocar empréstitos. Por último, debemos reiterar que las entidades federativas tienen competencia para planear su política fiscal, salvo en los casos expresamente señalados por la Constitución. Sin embargo, los ingresos son insuficientes para la mayoría de los Estados, debido en parte a una planificación tributaria inadecuada.

El gravamen más importante del sistema fiscal de la federación, es el impuesto sobre la renta. En el año de 1971 este impuesto significó el 46% de los ingresos del gobierno federal.

El impuesto sobre la renta grava los ingresos en efectivo, en especie o en crédito, que modifiquen el patrimonio del contribuyente, provenientes del producto o rendimiento del capital, del trabajo o de la combinación de ambos. Se distinguen los ingresos de las empresas y los de las personas físicas; estos a -

su vez se clasifican en los que provienen del trabajo personal, y los que se derivan del capital.

El impuesto del ingreso global de las empresas grava los ingresos en efectivo, en especie o en crédito, que provengan de la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o de pesca. (251) La base del impuesto es el ingreso global de las empresas, que es la diferencia entre los ingresos acumulados durante un ejercicio fiscal y las deducciones autorizadas por la ley. Es decir, el impuesto se aplica a la utilidad neta, la cual se obtiene una vez consideradas las exenciones y aplicadas las deducciones.

En cuanto a las personas físicas, el impuesto sobre productos del trabajo grava los ingresos en efectivo o en especie que se perciban como remuneración del trabajo personal, ya sea que éste se realice bajo la dirección y dependencia de un tercero o en el ejercicio libre de una profesión, arte, oficio o actividad técnica, deportiva o cultural. Las personas que perciben ingresos por el ejercicio libre de una profesión o actividad técnica pueden realizar deducciones de sus ingresos por varios conceptos previstos en la ley, o bien deducir el 20% de los ingresos brutos percibidos en el año de calendario. Por otra parte, quienes presenten servicios bajo la dirección o dependencia de un patrón no pueden

efectuar ninguna deducción de sus ingresos. Para finalizar, el impuesto a productos del capital grava los ingresos en efectivo o en especie derivados de las inversiones en general.

Una importante característica del impuesto sobre la renta, es que reduce la presión inflacionaria al disminuir los ingresos y, por lo tanto, el poder de compra de los individuos, que de otra forma sería gastado y generaría la inflación. (252)

El impuesto sobre la renta es el mejor medio de gravar a los causantes, de acuerdo con su capacidad contributiva, por lo que es más equitativo que otros impuestos. Este gravamen no lo está reservado por la Norma Suprema, a la federación, en forma exclusiva, por lo que tanto el orden central, como las entidades federativas pueden imponerlo simultáneamente. La Federación reconoce la competencia de los Estados para establecer el impuesto sobre la renta, al permitir, en el caso del impuesto a las empresas, sobre productos del trabajo desarrollado en el ejercicio de una profesión, y del global de las personas físicas, que los impuestos pagados a nivel estatal sean deducibles del impuesto federal, pero sólo en una fracción del impuesto estatal cubierto.

El impuesto sobre la renta presenta diversos problemas en cuanto a la doble imposición, por lo que consideramos que la forma de evitar dicha situación es creando un sistema de participaciones mediante el cual los Estados obtengan altos porcentajes.

Este gravamen, por su complejidad debe ser administrado por la federación, ya que ésta cuenta con mayores elementos técnicos que las entidades federativas. De lo contrario, si las entidades federativas elaboran su propia política fiscal, en lo que al impuesto sobre la renta se refiere, estableciendo altas tasas progresivas se crearía un grave problema en cuanto a la doble tributación, lo cual a largo plazo perjudicaría a los propios Estados porque detendría su desarrollo económico. Es preferible incrementar las tasas del impuesto, moderadamente, para participar a los Estados, a que se establezca la doble tributación.

La administración del impuesto sobre la renta es compleja y onerosa por los numerosos problemas que presentan. Algunos de los más importantes son los siguientes; El registro y control de los contribuyentes; la comprobación de las deducciones; tratamientos especiales a cierto tipo de ingresos como ganancias de capital y dividendos e ingresos que por fomento económico dejan de gravarse y estructuración de las tasas. Esta complejidad ha ocasionado que este impuesto se aplique con mayor eficacia por los niveles de amplia capacidad administrativa.

Una de las más importantes objeciones que se elaboran en contra del impuesto sobre la renta, es cuanto a su progresividad, pues consideran que mediante ésta se castiga el éxito y se des

nima a la inversión. Por una parte es cierto que en un país como el nuestro, se requiere el incremento de la inversión en ciertos renglones de la economía, por lo que no se le debe gravar excesivamente. Sin embargo, la única forma de utilizar el sistema fiscal como un instrumento de redistribución del ingreso es la progresividad. Además, es en los países de alto grado de desarrollo económico, en los que existe un elevado índice de progresividad fiscal, sin que se haya obstaculizado a las inversiones en general.

Algunos de los principales problemas que plantea el impuesto sobre la renta en cuanto a la múltiple imposición a nivel local, son los siguientes: En cuanto al impuesto a las empresas, además de que las utilidades de éstas pueden estar gravadas tanto a nivel federal como estatal, si la matriz está ubicada en un Estado y desarrolla actividades en otros, la empresa puede quedar sujeta a los impuestos establecidos en cada uno de ellos. En este caso es necesario verificar qué parte de las utilidades se originó en cada entidad y es gravable en ella.

El impuesto a las personas físicas plantea los siguientes problemas: En cuanto a los productos de capital obtenidos en un Estado por una persona que no resida en él, pueden gravarse por el Estado en donde está ubicada la fuente de ingresos, así como por

el Estado en el que resida el causante, además del gravamen a nivel federal. Por lo que respecta a los productos del trabajo, estos se pueden gravar también en el Estado en el que se desarrolla la actividad y se percibe el sueldo, así como en el Estado de residencia del causante, y por otra parte el impuesto a nivel federal. En este último caso, el problema existe para las personas -
(254)
que viven en una entidad federativa y trabajan en otra.

Otro ingreso de gran importancia para la federación es el impuesto sobre ingresos mercantiles. Este gravamen se basa en el consumo y aunque su administración es más sencilla que la de otros impuestos, tiene la desventaja de ser regresivo en la distribución de la carga tributaria, además es traslativo al consumidor, afectando especialmente a las personas de bajos ingresos.

El sujeto de este impuesto, es la persona física o moral que habitualmente obtiene ingresos con motivo de operaciones gravadas por la ley, realizadas o que surtan efectos en el territorio nacional. El objeto de dicho gravamen son los ingresos obtenidos por enajenación y arrendamiento, prestación de servicios, comisiones y mediaciones mercantiles y ventas con reserva de dominio.

La tasa general del impuesto es de 1.8% sobre el monto total de los ingresos gravables. Pero existe una tasa especial del

10% sobre algunos artículos de lujo.

Las entidades federativas tienen competencia para establecer sus propios impuestos sobre las ventas, ocasionándose así la doble tributación. Con el objeto de evitar este problema, se han celebrado numerosos convenios de coordinación fiscal entre la federación y los Estados. Por medio de estos convenios, los órganos legislativos locales suprimen sus impuestos al comercio y a la industria, tanto a nivel estatal como municipal a cambio de una participación en el impuesto sobre ingresos mercantiles. Los Estados coordinados establecen una cuota adicional que no puede exceder del 1.2% sobre el importe de los ingresos gravables con la tasa general del 1.8%, percibidos en su territorio. En el Distrito y Territorios Federales, el Congreso de la Unión establece la cuota adicional que no puede exceder del citado 1.2% sobre los ingresos gravables con la cuota general. Sin embargo, existen algunas fuentes a las que sólo se les puede establecer la tasa general del 1.8%.

En cuanto a la tasa especial del 10% impuesta a los artículos de lujo, los Estados coordinados para tal efecto, así como el Distrito y los Territorios Federales, obtienen una participación del 40% de lo que se recaude en sus respectivos ámbitos espaciales.

Los convenios fiscales pueden otorgar la administración del

impuesto a la federación o a la entidad federativa, además las modalidades de los convenios varían en cada caso. En cuanto a los municipios, los Estados coordinados se comprometen a concederles una participación no inferior al 15% de sus percepciones.

Las entidades federativas coordinadas, además de recibir las cuotas adicionales fijadas por sus legislaturas, perciben una participación del 40% sobre los recargos y las multas que se originen por la aplicación de la Ley de Ingresos Mercantiles. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene facultades para verificar el cumplimiento de la ley señalada; fijar su interpretación; investigar las violaciones a la misma, e imponer las sanciones. Para estos actos puede solicitar el auxilio de las autoridades locales.

(256)

Los Estados coordinados tienen prohibido establecer impuestos a la Industria y al Comercio, tanto a nivel estatal como municipal, sin embargo esta prohibición no es absoluta, ya que las entidades especiales, locales o municipales consignados en el artículo 81 de la Ley de Ingresos Mercantiles.

Con el objeto de incrementar el sistema de participaciones, desde el 1º de enero de 1954 la "Ley que Otorga Compensación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles", estableció para los Estados Coordinados un aumento adicional del 10%

del monto de las participaciones y cuotas adicionales de los impuestos federales que las conceden, excepto las relativas al mismo Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. La Ley referida estableció que los Estados no coordinados obtendrían la participación extra, a partir de la celebración del convenio respectivo.

También es un renglón importante de ingresos tributarios para la federación, los impuestos al Comercio Exterior. Los Estados no tienen, ni han tenido nunca en la historia del País, competencia para establecer esta clase de contribuciones, y tampoco reciben participaciones.

El sistema de participaciones entre los órdenes central, estatal y municipal, comprende dos tipos de gravámenes: En primer término los impuestos federales sobre los que existe participación por disposición constitucional, y en segundo lugar los impuestos sujetos a participación opcional.

Por lo que respecta a los impuestos en los que existe participación por mandato expreso de la Norma Suprema, algunos de los más importantes son los siguientes.

- 1) El Impuesto sobre aguamiel y productos de su fermentación. Esta contribución grava la producción de esos productos, sin importar su denominación o el proceso de elaboración.
- 2) El impuesto al benzol, que grava su consumo en el País.

3) El impuesto a la caza, el cual grava la explotación, el comercio y el aprovechamiento de animales silvestres, sus productos y despojos en el territorio nacional.

4) El impuesto sobre cerillos y fósforos, que grava la producción y el consumo de estos artículos.

5) El impuesto sobre producción y consumo de cerveza. Este gravamen es exclusivo del orden central, por la reforma constitucional de 1949, la cual fue recomendada por la Tercera Convención Nacional Fiscal.

6) El impuesto sobre producción e introducción de energía eléctrica. Los sujetos de esta contribución son los productores, vendedores e introductores. La norma legal creadora de este gravamen se denomina "Ley del Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica de plantas situadas en el extranjero".

7) El impuesto sobre explotación Forestal. Este impuesto grava la explotación con objeto de comerciar con los productos o industrializarlos, efectuada en terrenos baldíos o nacionales, que pertenezcan a las entidades federativas, ya sean de propiedad municipal, comunal, ejidal o privada. Algunos de los productos gravados son: carbón, leña, madera labrada, aserrada, en rollo, resinas, maderas preciosas, etc. etc. La explotación del chicle está sujeta a un régimen especial.

8) El impuesto a la Minería. Según la ley del Impuesto y Fomento a la minería existe dos gravámenes: Uno sobre concesiones de explotación y otro sobre producción. El primero lo pagan los titulares de las concesiones o sus causahabientes, y se aplica con base a la extensión superficial de la concesión, variando la cuota si se trata de productos metálicos o no. De este impuesto sólo -- participan el Distrito Federal, o el territorio y los municipios en donde se encuentre ubicada la concesión. El impuesto sobre producción lo pagan quienes extraigan los minerales y se calcula -- aplicando el precio oficial, el cual es publicado mensualmente -- por la Secretaría de Hacienda, diversos porcentajes que varían -- según el mineral. La participación que corresponde a los Estados de donde provengan los productos también es variable según el mi neral de que se trate.

9) El Impuesto sobre Explotación Pesquera. Esta contribución grava la explotación con fines lucrativos de la pesca en ge neral en aguas nacionales y la cuota varía según la especie. En el caso de las embarcaciones extranjeras que destinen los pro-- ductos a mercados extranjeros, en estado fresco, se deben cubrir cuotas por tonelada neta de arqueo, según el tonelaje de la em-- barcación, el sitio en que se realiza la pesca y los días de vi-- gencia de su licencia. La participación se determina por la Ley de Egresos.

10) El Impuesto al Petróleo. Grava la producción y el consumo de éste. La participación para los Estados es proporcional al valor oficial del petróleo producido dentro de cada entidad y se reparte sobre la producción nacional. En el caso de la importación del mencionado producto, participan del rendimiento de esas contribuciones, los Estados y los Municipios donde se consume, en igual proporción a la establecida para el caso de la producción.

11) El Impuesto Sobre la Sal. Grava la compra-venta de primera mano de ese producto y la participación se otorga a las entidades productoras.

12) El Impuesto Sobre Tabacos Labrados. Esta contribución establece gravámenes sobre la producción e importación de cigarrillos, puros, tabacos cerrados, picados, de hebra, de mascar y rapé. En este caso, los Estados en los que se cultiva esta planta pueden gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama sin exceder de \$0.10 el kilo. Esta prescripción tiene su fundamento en la ya referida fracción IX del Artículo 117 de la Norma Suprema.

Para la concesión de las participaciones, los Estados se abstienen de imponer directa o indirectamente cualquier gravamen sobre las fuentes que son objeto de dichas participaciones. Sin embargo, los Estados pueden establecer el impuesto predial a las empresas que desarrollen actividades sujetas a la participación,

pero sin fijar tasas diferenciales en razón del tipo de producción. El único caso de excepción es la industria minera, ya que las entidades federativas pueden establecer contribuciones hasta del cinco al millar sobre las plantas de beneficio y hacienda metalúrgicas.

Las participaciones se conceden tanto a los Estados, como a los municipios. En el caso de que la ley fiscal federal no establezca el monto de la participación correspondiente a los municipios, lo puede determinar la legislatura local. En este supuesto la Secretaría de Hacienda retiene una parte de la participación es total. Por otra parte, siempre es competencia del órgano legislativo local distribuir el monto de la participación municipal entre los distintos municipios y, en el caso de que no lo efectúe, el reparto se realiza en función del número de habitantes. El pago lo efectúa siempre la Tesorería de la Federación o el Banco de México.

En cuanto a los impuestos sujetos a participación opcional, (258) los más importantes son los siguientes:

1) El impuesto sobre reventa de aceites, grasas y lubricantes. Esta contribución grava la primera reventa de los productos enunciados que son elaborados con materias primas adquiridas de Petróleos Mexicanos. El mismo impuesto grava también las ven-

tas de primera mano, de aceites y grasas lubricantes importados, y de estos productos cuando son elaborados con aceites usados o regenerados de cualquier procedencia. Los sujetos de este impuesto son las personas que efectúan la primera venta o reventa, según el caso. Esta operación está exenta del impuesto sobre ingresos mercantiles, y los Estados no tienen el deber de participar a los municipios.

2) El impuesto sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos. La ley respectiva grava la compraventa de primera mano de refrescos elaborados con jugos naturales de frutas, refrescos gasificados o sin gas elaborados con extractos o esencias de frutas o con cualquiera otra materia prima y aguas minerales gasificadas o sin gas. Los sujetos del impuesto son quienes elaboran o envasan estos productos, y además, quienes exploten o tengan en arrendamiento las fábricas o plantas de envase. Tanto el impuesto como la participación a los Estados, se conceden sobre el precio de venta de estos productos.

3) El impuesto sobre automóviles y camiones ensamblados. Los sujetos pasivos de este impuesto son las empresas ensambladoras domiciliadas en el país. El objeto es la venta de los bienes señalados. En cuanto a la participación a los Estados, se concede sobre los ingresos verificados mediante facturas, perci-

bidos en cada entidad federativa por las empresas ensambladoras. En el caso de que algún Estado haya establecido exenciones fiscales para estas industrias, la participación correspondiente se destinará al Comité Nacional de Caminos Vecinales, para el incremento de este tipo de obras públicas. En este supuesto no es requisito que la entidad federativa suprima los gravámenes a esta fuente para conceder la participación. Por último, es necesario señalar que no es necesario para los Estados establecer participación alguna para los municipios.

4) El impuesto sobre producción de cemento. Mediante esta contribución se grava la producción de cemento en todas sus variedades y compuestos. Los sujetos del impuesto son quienes elaboran estos productos, y la participación a los Estados se concede en proporción al consumo mensual. La participación a los municipios es fijada por los órganos legislativos de los Estados, y la federación la paga directamente, pero si el órgano correspondiente no determina el monto de dicha participación, la Secretaría de Hacienda retiene un porcentaje. En el caso de este impuesto se aplica a los Estados la regla general de prohibirles imponer cualquier tipo de gravamen sobre la fuente referida, como condición para conceder la participación.

5) El impuesto sobre llantas y cámaras de hule. Esta contri

bución grava la producción de los objetos enunciados y los sujetos pasivos son los fabricantes. El impuesto se aplica sobre los precios de lista autorizados por la Secretaría de Industria y Comercio. En cuanto a la participación a los Estados, se calcula sobre el monto del impuesto recaudado en la entidad en el mes anterior, y para obtenerla los órganos legislativos locales no pueden establecer ningún tipo de gravamen sobre esta fuente. Es importante señalar que si los Estados no celebran el convenio respectivo, el importe señalar que si los Estados no celebran el convenio respectivo, el importe de la participación que les hubiese correspondido puede ser deducido por el causante en sus declaraciones mensuales.

6) El impuesto sobre compraventa de vidrio o cristal. Por medio de esta contribución se gravan los ingresos brutos de la venta de primera mano de los objetos señalados, ya sean nacionales o extranjeros. Los sujetos del impuesto son los fabricantes o importadores que realicen la primera venta. Para la concesión de la participación a los Estados, éstos deben estar coordinados para efectos del impuesto sobre ingresos mercantiles y no imponer ninguna contribución a la fuente señalada. Los estados no están obligados a participar a los municipios. Otra particularidad de este impuesto es que los causantes de los Estados no coordinados sólo deben cubrir el porcentaje del impuesto correspondiente a la

federación.

7) El Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. En el grupo de los impuestos sujetos a participación opcional, el más importante de todos, en cuanto a los rendimientos, es el ya referido Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. Durante la actual administración gubernamental, este impuesto ha sufrido diversas modificaciones que se señalan en un inciso posterior.

8) El impuesto sobre consumo de gasolina. Este tributo grava el consumo del producto en el interior del país. Los sujetos pasivos del impuesto son los productores e introductores de gasolina. Además de la participación para los Estados, la cual es independiente de la cuota que se fije para la federación, existe un impuesto adicional que beneficia tanto a las entidades federativas como a los municipios. Esta cuota se distribuye entre los Estados en proporción al consumo que existe en ellos, siempre y cuando no establezcan cierto tipo de gravámenes. Los Estados sólo pueden gravar las ventas de gasolina y derivados del petróleo, con el impuesto general al comercio, el cual no puede exceder del 2% de los ingresos brutos. Los causantes deben depositar en el Banco de México el importe correspondiente a la cuota adicional para los Estados.

9) El impuesto sobre despepite de algodón en Rama. Aunque

ningún Estado ha celebrado con la federación convenios de coordinación fiscal en este impuesto, la ley creadora del tributo establece que se puede adoptar el sistema de participaciones siempre y cuando los Estados no graven directa o indirectamente esta materia. En el caso de celebrarse convenios de coordinación, el órgano legislativo local puede establecer el monto de la cuota sin exceder de doce al millar, concediendo a los municipios una participación no menor del 15% de lo recaudado. Las entidades federativas percibirían además el 40% de los recargos y las multas correspondientes.

CONTRIBUCIONES A LA RIQUEZA.

1) La imposición sobre herencia y legados. Este tipo de contribuciones gravan la riqueza, sin embargo, en el contexto del sistema fiscal vigente, este gravamen no puede ser altamente progresivo ya que las grandes fortunas se transmiten a través de acciones y obligaciones al portador. Mientras exista el anonimato en los valores señalados, es imposible que el sistema fiscal mexicano sea un eficaz instrumento de redistribución del ingreso, pero, por otra parte, la actividad de los grupos económicos de presión hace que sea muy difícil lograr sustituir los valores al portador por nominativos.

La ley federal de herencias y legados aplicable a partir del -

primero de enero de 1960, derogó a la ley federal de la materia de 1926 y a la ley local del Distrito y Territorios Federales de 1940. La norma legal señalada, aplicable en toda la República, concede sobre los rendimientos del impuesto, una participación del 50% a los Estados, y del 10% a los municipios, siempre y cuando los órganos legislativos locales no establezcan gravámenes sobre transmisiones hereditarias y legados. La participación correspondiente al Distrito Federal es del 60%. Para la liquidación de las participaciones, se toma en cuenta el monto proporcional de los bienes hereditarios que existan en cada ámbito espacial.

El 1º de enero de 1962, entró en vigor la Ley que Deroga los Impuestos sobre Herencias y Legados que suprimió las leyes vigentes sobre la materia en el Distrito y Territorios Federales. La misma ley facultó a la Secretaría de Hacienda para celebrar convenios con los Estados de la República y otorgarles subsidios si derogan sus gravámenes sobre herencias y legados. Al derogarse en las entidades federativas las contribuciones sobre herencias y legados, la Secretaría de Hacienda, con base en la última ley señalada, suspende el cobro del impuesto federal sobre herencias y legados en esos Estados. En el caso de que entrara en vigor una disposición de este tipo se reanudarfa el cobro del impuesto federal sobre la materia señalada.

(259)

2) Imposición sobre donaciones. La Ley del Impuesto sobre Donaciones para el Distrito y Territorios Federales de 1934, abrogó en esas circunspecciones territoriales a la Ley Federal sobre Donaciones de 1926. Esta ley se dejaba de aplicar en las entidades federativas, en el momento en el que establecían la Ley del Impuesto sobre Donaciones local, que fué elaborada y recomendada por la Segunda Convención Nacional Fiscal. Mediante esta ley se concede a la Federación una participación del 40%. La Ley Federal sobre Donaciones de 1926 tuvo vigencia en los Estados que no habían creado la ley señalada, y para las donaciones que se efectuaban hasta la adopción de dicha ley. Finalmente la ley del Impuesto Federal sobre Donaciones fué derogada por un artículo transitorio de la Ley de Ingresos de la Federación de (260) 1964.

3) El Impuesto Predial. Este gravamen se establece solamente a nivel local, y es junto con las contribuciones a las ventas, (261) uno de los principales impuestos de los Estados.

El Impuesto Predial puede ser rural o urbano y la administración es difícil, pues se requiere un registro de todos los predios ubicados dentro de la jurisdicción territorial, mantenidos al día en su precio comercial. Los sistemas de valuación varían en relación con las posibilidades de los Estados, para introducir técni

cas costosas en la administración del impuesto.

La base del impuesto difiere si se trata de propiedad urbana o rústica. En el caso de los predios urbanos, se toma en cuenta las características de la calle, la naturaleza de la zona en que se encuentra, los medios de transporte, los servicios y cualquier otro factor que incremente el valor de la propiedad. En cuanto a los predios rurales, se toma en consideración la calidad de la tierra, las condiciones agrícolas y económicas de la zona, las condiciones hidrológicas, la proximidad de centros urbanos, etc.

Con el objeto de mantener al día el valor catastral de los predios, el cual debe aproximarse lo más posible al valor comercial, se deben efectuar revaluaciones periódicas, las cuales generalmente se realizan cada cinco años, tratándose de predios urbanos y cada 10 años, en el caso de los predios rústicos.

3.1) El Impuesto Predial del Distrito Federal. De acuerdo con el artículo 30 de la Ley del Impuesto Predial, el objeto de este gravamen es:

- I) La propiedad de predios urbanos;
- II) La propiedad de predios rústicos;
- III) La posesión de predios rústicos o urbanos:
 - a) Cuando no exista propietario;
 - b) Cuando derive de contratos de promesa de venta con re-

serva de dominio y de promesas de venta o venta de certificados de participación inmobiliaria, mientras esos contratos estén en vigor y no se traslade el dominio del predio.

- c) Cuando los predios propiedad de la Federación, Departamento del Distrito Federal, Territorios Federales, Estados o Municipios, se den explotación, por cualquier título, a otras personas.
- d) Cuando exista desmembración de la propiedad de manera que una persona tenga la nuda propiedad y otra el usufructo.

El valor de las construcciones permanentes ubicadas en el predio, es también objeto del impuesto. Sin embargo, en el caso de los predios rústicos, sólo se incluye el valor de las construcciones permanentes que no sean utilizadas directamente en fines agrícolas, ganaderas, forestales o de vigilancia de la heredad.

Los sujetos de este impuesto son: Los propietarios y poseedores de predios rústicos y urbanos. También los fideicomisos que estén en posesión del predio, aún cuando todavía no se transmite la propiedad.

Para el control de este impuesto, por medio del catastro se lleva un inventario de las propiedades situadas en el Distrito Federal, que contiene mapas a escala del territorio de la misma y -

descripciones de cada propiedad. Existe además, un catálogo de todos los números de cuenta de los predios, tanto rústicos como urbanos, así como padrones alfabéticos y de ubicación al día.

También se cuenta con planos fotográficos por manzana, en los cuales se especifican todos los detalles tanto del terreno como de las construcciones y planos de conjunto de las regiones centrales.

Por lo que respecta a la valuación, el valor catastral, debe aproximarse al valor comercial que tenga el predio en el momento del avalúo, pero se ha actuado con un criterio conservador al estimar valores comerciales, entre un 20% y 30% por debajo del valor comercial. Para unificar el criterio de los valuadores, existe un instructivo que detalla la forma en que debe calcularse el valor de los predios.

5.) NUEVAS SOLUCIONES:

La estructura Federal ha estado vigente en México desde hace casi siglo y medio, aunque con algunas excepciones durante la primer centuria. Sin embargo, existe un alto grado de centralización lo cual se manifiesta a través de dos fenómenos: En primer término la amplitud de la competencia de la federación y consecuentemente los reducidos ámbitos de competencia de las entidades federativas, y en segundo lugar la ineficacia de algunas normas jurídicas que consagran la descentralización.

Una de las más importantes causas de la situación descrita, es la centralización financiera, ya que ésta provoca la centralización política. El Gobierno Federal ha reconocido esta situación - por lo que ha tomado una serie de medidas que tienen por objeto - incrementar los ingresos de los estados y de los municipios, para contribuir así a la autonomía política, y al ejercicio de la democracia.

Algunos de los objetivos alcanzados hasta el momento por la actual administración son los siguientes:

- a) La coordinación del impuesto sobre ingresos mercantiles con todas las entidades federativas.
- b) La creación del Instituto para el Desarrollo Técnico Coordinado de la Hacienda Pública de Estados, Territorios y Distrito Federal.
- c) La adopción por parte de los Estados del programa federal de facilidades y de movilización de la conciencia fiscal.
- d) El incremento a los Estados en un 60% por concepto de -- participación en el impuesto sobre ingresos mercantiles.
- e) El aumento en un 10% a los Estados por concepto de participaciones en impuestos especiales de las entidades coordinadas a partir del 10. de diciembre de 1970.
- f) En cuanto a los municipios, el aumento en un 100% de los ingresos municipales por concepto de participaciones estatales en

el impuesto sobre ingresos mercantiles.

g) La reforma de la Ley del Impuesto sobre la Renta, mediante la cual se establece la participación en el impuesto al ingreso global de las empresas, en el caso de los causantes menores.

Para encontrar nuevas soluciones al problema fiscal del Estado Federal, se han celebrado las siguientes convenciones: (262)

I) Reunión de Guadalajara de Estados no coordinados. Esta junta se celebró el 20 y 21 de julio de 1972, y participaron representantes de los Estados de Baja California; Coahuila; Chiapas; Estado de México; Guanajuato; Jalisco; Nuevo León; Oaxaca; Sonora; Veracruz y Zacatecas. Esta reunión promovida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tuvo por objeto conocer las razones por las que las entidades federativas representadas, no accedían a la coordinación con la federación del impuesto sobre ingresos mercantiles. Como resultado de esta junta, se puso en claro que el principal obstáculo para la no coordinación, era el monto de la participación.

La suma de las tasas estatal, municipal y en algunos casos la adicional de los impuestos locales a la industria y al comercio proporcionaba con frecuencia a las entidades, recursos tributarios superiores a la cuota del 1.2% que les hubiese correspondido en el caso de coordinarse. Los Estados participantes concluyeron que si este sacrificio pudiera evitarse, estarían dispuestos -

a reconsiderar su actitud respecto a la coordinación en el impuesto sobre ingresos mercantiles.

II) Primera Reunión de Estados Coordinados en Chihuahua.

Participaron en esta junta que se celebró en el mes de Noviembre de 1972, los Estados de Durango; Chihuahua; Aguascalientes; Campeche; Distrito Federal; Colima; Guerrero; Hidalgo; Michoacán; Morelos; Nayarit; Puebla; Queretaro; San Luis Potosí; Sinaloa; Tabasco; Tamaulipas; Tlaxcala y Yucatán.

En la convocatoria respectiva se expresó que uno de los problemas financieros más importantes a nivel nacional es la enorme brecha que existe entre los escasos recursos de los Estados, cuyas posibilidades de expansión son nulas, y la cada vez más acelerada demanda de satisfactores socio-económicos que exige el desarrollo del país y su explosivo crecimiento demográfico. Además los Gobiernos Estatales se enfrentan a la presión que ejercen sobre sus presupuestos los gastos corrientes, que cada vez se incrementan más, y que sus inversiones en obras infraestructurales tienden a reducirse en términos relativos, y en forma absoluta en algunos casos.

Algunas de las más importantes recomendaciones de esta reunión, fueron las siguientes:

- a) Institucionalizar las juntas de estudio entre los Tesoreros

de los Estados coordinados en el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, las cuáles deberán celebrarse periódicamente, cuando menos anualmente, con la intervención de la federación.

b) Se recomendó a las entidades federativas, el estudio de la creación de tasas progresivas o diferenciales en los impuestos sobre propiedad territorial, con el propósito directo de incrementar la recaudación.

c) Se concluyó que no se deben conceder exenciones fiscales para el desarrollo industrial, por no ser incentivos eficaces y sustituirlos por otro tipo de estímulos.

d) Se recomendó también a los Estados y a los Municipios el establecimiento del registro de causantes, de ser posible con base en sistemas de computación electrónica.

e) Se solicitó el estudio del incremento de las tasas en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles a su máximo posible, distribuyéndose el rendimiento del gravamen por partes iguales entre la Federación y los Estados.

f) Se acordó promover la reforma al artículo 73, fracción XXIX inciso 5o. de la Constitución Federal, para consignar expresamente la facultad de las entidades federativas para gravar con el impuesto general a la industria y al comercio a las materias que dicha disposición se menciona.

g) Se recomendó el incremento del monto de las participaciones que las leyes conceden a los Estados y a los Municipios, en el rendimiento, tanto de los impuestos exclusivos de la federación, como de aquellos en los que existe participación opcional.

h) Por lo que respecta a las materias en las que existe coincidencia tributaria, los Estados deberán crear los gravámenes correspondientes, o crearse tasas adicionales en impuestos federales, en especial en el Impuesto sobre la Renta, destinándose su rendimiento a los Estados y a los Municipios.

i) Se recomendó también la reforma del artículo 15 de la Ley que establece el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, autorizando a los gobiernos locales para gravar al comercio y a la industria con contribuciones especiales, previa definición de su campo operacional.

j) En cuanto a la realización de obras públicas a cargo tanto de la Federación como de los Estados, se propuso que en ellas participen las entidades federativas en proporción a sus posibilidades económicas y no necesariamente con el 50% del importe de la inversión.

k) A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le solicitó la uniformación de los convenios de coordinación en materia de ingresos mercantiles y la formación de una Comisión Perma

nente para el estudio de los problemas comunes de las Haciendas Federal y Locales. Estas sugerencias fueron aprobadas por unanimidad por los representantes de las entidades antes enunciadas.

III) Segunda Reunión de Estados Coordinados. Esta junta se celebró en el Distrito Federal el 11 y 12 de enero de 1973, y fué convocada por las autoridades hacendarias federales. La reunión tuvo como principal objetivo informar a los Estados de la reforma legislativa aprobada por el Congreso de la Unión, e invitar a las entidades federativas a efectuar acciones conjuntas en diversos ámbitos de la administración tributaria, principalmente en la --- coordinación para la práctica de auditorías, con el propósito de --- combatir la evasión fiscal.

En cuanto al Impuesto sobre la Renta, se intercambiaron opiniones, sobre la forma de coordinarse en la administración de ---, causantes menores, con el objeto de participar a los estados en el rendimiento del impuesto al ingreso global de las empresas de tales causantes.

En el ámbito de las franquicias estatales, los tesoreros de --- las entidades federativas aceptaron la necesidad y la conveniencia de no otorgar más franquicias, ni conceder prórrogas o aumentos de tasa a las ya concedidas. Los funcionarios señalados, --- coincidieron en recomendar la derogación de las leyes locales de fomento a la industria y al comercio.

IV) Reunión de la Comisión Permanente de los Estados Coordinados. Esta junta se celebró los días 6 y 7 de febrero de 1973 y participaron representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de los Estados de Campeche; Chihuahua; -- Puebla; Sinaloa y Tamaulipas.

En cuanto a la participación en el rendimiento del impuesto federal sobre ingresos mercantiles se recomendó que dicha participación se concediese en función del causante o de la fuente de la riqueza.

Por lo que respecta a la coordinación en el impuesto al ingreso global de las empresas, en el caso de los causantes menores se propuso que en cuanto a la forma, se establecieran convenios a corto plazo, uniformes en lo fundamental para toda la República y en cuanto al fondo se aplazó la discusión del problema hasta la reunión de Mazatlán.

En relación con la actualización de los convenios de coordinación en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, se aseguró que dicha actualización tenía por objeto introducir en los antiguos convenios las mejoras técnicas de los nuevos.

Por lo que se refiere a la coordinación en materia de impuestos especiales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se comprometió a presentar un proyecto de coordinación en materia

de contribuciones sobre alcoholes. También aseveró que trataría el problema de la coordinación de los impuestos especiales, separándolos en tres grupos:

1.- Los impuestos especiales que son facultad exclusiva de la federación y en los cuales no hay posibilidad de participación.

2.- Los impuestos especiales establecidos mediante ley -- que señala la participación y en los cuales algunos Estados ya -- se han coordinado.

3.- Los impuestos especiales en los cuales la ley no pre-- vee la participación.

Sobre el tema de los causantes menores, se concluyó que -- era necesario determinar un procedimiento uniforme para el con-- trol y fiscalización de estos causantes, dejando a cada Estado -- la determinación de políticas específicas de aplicación.

Por último, sobre los problemas de la coordinación de información y procedimiento de datos; así como registro de causantes e intercambio de experiencias sobre sistemas de computación, -- de información y sistemas administrativos en general, se conclu-- yó que es necesario definir la información requerida por la federa-- ción y los estados, a fin de que cada orden normativo proporcio-- ne datos congruentes que permitan el intercambio de dicha infor-- mación. Se recomendó también a los Estados la adopción del Re-- gistro Federal de Causantes, con el objeto de unificar el padrón

de éstos en todo el País. Además se propuso que por conducto del coordinador General en Proceso de Datos, se establezca una sub-comisión permanente sobre procesamiento de datos y sistemas de información, para integrar una red nacional de información fiscal que permita mejorar la administración tributaria en todos los niveles.

TERCERA REUNION NACIONAL DE TESOREROS ESTATALES Y FUNCIONARIOS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Esta junta se celebró del 3 al 6 de abril del presente año. En esta asamblea se consideró que los Estados y la Federación necesitan construir conjuntamente una política fiscal nacional, que actualice el pacto federal. Esta política tiene como principales objetivos: Modernizar y agilizar la estructura fiscal a todos los niveles; incrementar los recursos de las haciendas estatales y municipales, así como servir de instrumento eficaz para promover un desarrollo integral con justicia social.

En esta Reunión, también se consideró que es necesario establecer tratamientos fiscales armónicos para todos los contribuyentes del País. Otros puntos importantes que se señalaron fueron: La prohibición de los procedimientos alcabalatorios, así como la inutilidad de los estímulos fiscales al comercio y a la in--

dustria , que son un sacrificio para las finanzas locales .

Se acordó alentar la coordinación integral de numerosos impuestos , y en cuanto al régimen de participación en el impuesto sobre ingresos mercantiles , un grupo de estados manifestó serias preocupaciones , tanto por la tasa federal única del 4% como por las normas relativas al lugar en donde la ley de la materia considera percibido el ingreso de los contribuyentes . Finalmente , se reconoció que la autonomía política es imposible sin la suficiencia económica .

Los más importantes acuerdos tomados en esta reunión son los siguientes:

1) Que los Estados , así como el Distrito y Territorios Federales adopten el programa federal de facilidades y movilización de la conciencia fiscal .

2) La creación del Instituto para el Desarrollo Técnico Coordinado de las Autoridades Hacendarias de los Estados , el Distrito y los Territorios Federales .

3) Se crearon diversos grupos de trabajo para estudiar:

a) La coordinación en el impuesto al ingreso global de las empresas , en la categoría de los causantes menores .

b) La coordinación en el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos .

c) El incremento de la participación en impuestos especiales a los Estados, el Distrito y los Territorios Federales.

d) La supresión de las contribuciones locales a la producción y venta de bebidas alcohólicas para que los Estados participen en el impuesto federal sobre la materia.

e) La participación a los Estados del impuesto sobre la renta, tanto en el caso de los productos del trabajo, como de los productos de capital.

f) La unificación de los sistemas relativos a la práctica de auditorías y vigilancia sobre los contribuyentes.

g) La vinculación impositiva, particularmente la del domicilio en el caso del impuesto sobre ingresos mercantiles

4) En cuanto a las exenciones, franquicias y subsidios, se acordó suprimir las existentes y no promover nuevas.

5) Se recomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sustituir en el caso del impuesto sobre ingresos mercantiles la tasa del 4%, por tasas coordinadas del 2.2% para la Federación y del 1.8% para los Estados.

6.) CONSIDERACIONES FINALES:

La reforma al actual sistema de participaciones entre la federación y los estados, en aquéllos renglones en los que existe coincidencia tributaria entre los órdenes referidos, es a nuestro juicio la mejor solución en las actuales circunstancias, tanto al problema de la centralización política y financiera, como a la cuestión de la múltiple tributación en el País.

En cuanto al problema del alto grado de centralización que se vive en México, debemos anotar como una de sus principales causas la enorme desproporción entre los ingresos de la federación y de los estados. En el año de 1973, la suma de los presupuestos de gastos de las entidades federativas, fué del 10.43% del presupuesto de egresos de la federación. Este, es un claro indicador del incremento del proceso de centralización, por lo que es urgente establecer a nivel constitucional las normas que establezcan una mas equitativa distribución de ingresos entre la federación, los estados y los municipios.

En las actuales circunsatancias políticas y económicas, no tendría ningún efecto práctico, pretender destruir mediante una ley, el alto grado de centralización en el que se encuentra el País. Por eso, la única solución, es incrementar paulatinamente las haciendas estatales y municipales para así romper el círcu

lo vicioso de dependencia política de esos entes, por la falta de autonomía financiera. La experiencia ha demostrado que el sistema de delimitación de fuentes fiscales entre el centro y las entidades federativas ha fracasado. Además, es absurdo pensar que la federación pueda dejar de gravar el impuesto sobre la renta o el impuesto sobre ingresos mercantiles, que son los gravámenes más productivos, para que los establezcan las entidades federativas.

La coordinación entre el centro y los estados, no debe ser obligatoria para ninguno de estos órdenes. Los estados, no pueden renunciar a su competencia tributaria, sólo se comprometen a no ejercitarla en las materias que son objeto de la coordinación fiscal. Para garantizar la eficacia del sistema de participaciones, es necesario establecer que la federación no puede retener el monto correspondiente a los Estados, como sucede con los subsidios, ya que de lo contrario, dicho sistema de participaciones, solo será otra forma de control político por parte del centro.

A nuestro juicio, la forma más práctica de aumentar los ingresos de los estados y de los municipios a corto plazo, es concediendo participación en todos los renglones del impuesto sobre la renta, y no sólo en el caso del impuesto al ingreso global

de las empresas causantes menores.

La participación que corresponda a los estados y a los municipios, debe ser entregada al recaudarse, buscando crear un mecanismo para vigilar que sean entregadas las cantidades correctas. En el caso de los municipios, es necesario reformar la Constitución Federal, con el objeto de garantizar a dichos entes, un porcentaje mínimo de ingresos, tanto en los impuestos establecidos por la federación con participación a los estados, como en las contribuciones estatales.

Paralelamente a la mejor distribución de los ingresos entre los órdenes central y locales, debe buscarse la descentralización del gasto público.

Por lo que respecta al problema de la múltiple imposición, ésta es provocada por la existencia de las facultades tributarias coincidentes. Los contribuyentes en México, pueden estar sujetos a las autoridades fiscales de la federación, los estados y los municipios. Además, es posible que el lugar de residencia no coincida con el de trabajo, lo cual puede provocar problemas interjurisdiccionales tributarios.

Algunas de las medidas para evitar o neutralizar la múltiple imposición son las siguientes: El establecimiento de cuotas estatales adicionales a la federal; la deducción de los impuestos lo-

cales para la determinación de la base gravable para efectos de las contribuciones federales; la participación a los estados y a los municipios, de los impuestos recaudados por la federación. La última solución, es la que implica menos pérdidas para la federación, por lo que es la más viable a corto plazo. Otras ventajas que se obtendrían mediante el sistema de participaciones, son: El combate de la evasión fiscal, y la simplificación para el contribuyente del mecanismo tributario.

Con el objeto de garantizar a los estados y a los municipios un mínimo de ingresos por concepto de participaciones, se proponen las siguientes reformas y adicionales a la Norma fundamental:.

1) Adicionar el actual texto de la fracción VII del artículo 73 Constitucional con las siguientes ideas:

a) En las materias en las que existen facultades coincidentes entre la federación y los estados, se pueden establecer convenios de coordinación fiscal. Los estados se comprometen a no ejercer su poder tributario en dichas materias.

b) En el caso de que los estados establezcan el impuesto que es objeto del convenio de coordinación, o uno similar, dejarán de obtener dicha participación, previo juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c) En ningún caso la Federación podrá decretar unilateralmente la retención o disminución de las participaciones a que tengan derecho las entidades federativas.

d) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionará a los Estados los elementos conforme a los cuales se haga el cálculo para determinar la base de la participación a fin de que la entidad federativa pueda efectuar la comprobación correspondiente.

2) Modificar la segunda parte del último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional en los siguientes términos:

"... Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de los impuestos especiales que ésta fracción establece..."

3) Modificar la fracción II del artículo 115 Constitucional, incluyendo las siguientes ideas:

a) Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las participaciones que no deberán ser menores del 20% de las que perciban los estados en los impuestos federales y del mismo porcentaje del monto de los impuestos y contribuciones estatales, recaudados dentro de la jurisdicción municipal, y de las contribuciones propias que les señalen las-

legislaturas de los estados.

b) Estas participaciones deben estar destinadas a cubrir — los gastos y servicios públicos municipales.

4) Adicionar el artículo 117 Constitucional, estableciendo lo siguiente:

a) Las legislaturas de los estados no podrán disminuir los porcentajes fijados a los municipios en la participación que les corresponde, según la fracción II del artículo 115 Constitucional.

CONCLUSIONES DEL CAPITULO V

1) Según el artículo 124 Constitucional, los estados tienen todas las facultades que no estén expresamente reservadas a la federación por la Norma Suprema. Sin embargo, la distribución de competencias fiscales entre el centro y las entidades federativas es mucho más compleja para el derecho positivo, la doctrina y la jurisprudencia mexicanas.

2) Nuestra posición con respecto a este problema, con base en la Constitución y en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia es la siguiente:

I) La Federación tiene competencia fiscal ilimitada, con fundamento en la fracción VII del artículo 73 Constitucional.

II) La Federación tiene competencia exclusiva para establecer contribuciones en los siguientes casos:

a) Cuando así lo determine expresamente la Constitución, - como lo prescribe la fracción XXIX del artículo 73 y en el caso - del artículo 131. Ambos de la Norma Suprema.

b) Cuando la Constitución Federal prohíba a los Estados imponer gravámenes sobre determinadas fuentes. Es el caso de - las fracciones III, IV, V, VI y VII del artículo 117 Constitucional.

c) Cuando el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para legislar sobre determinadas materias, como lo señala la frag

ción X del artículo 73 de la Constitución. Existe participación en favor de los estados y de los municipios, por disposición Constitucional, en algunos impuestos exclusivos de la Federación.

III) Los Estados tienen competencia fiscal coincidente con la federación, en todas aquellas materias que no le estén reservadas a esta última en forma exclusiva, o que no les estén prohibidas a los Estados por la Constitución del orden total.

Es posible, establecer participación opcional entre la federación y los estados, en aquellas materias en las que existen facultades coincidentes.

IV) Existen impuestos que los Estados sólo pueden establecer con autorización del Congreso de la Unión, como es el caso de la fracción I del artículo 118 Constitucional.

V) Los Estados no pueden imponer algunas contribuciones en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión les autorice.

VI) La Federación como orden parcial, no puede ampliar ni restringir la competencia tributaria de otro tipo de orden parcial como son los Estados miembros. Esta es una función del orden total y su ejercicio lo efectúa el órgano correspondiente.

3) A pesar de que se han efectuado numerosos esfuerzos --

con el objeto de disminuir la profunda desigualdad entre los ingresos de la federación y de los estados, esta disparidad no sólo persiste, sino que se ha incrementado.

4) Existe también un gran desnivel, en cuanto a los ingresos de las entidades federativas entre sí. Esto se debe a la existencia de recursos explotables y explotados dentro de sus jurisdicciones, así como al grado de desarrollo alcanzado por cada Estado. Ambos aspectos influyen en forma directa en la determinación de la capacidad fiscal y en la posibilidad que tiene cada Estado para colocar empréstitos.

5) El sistema de participaciones entre los órdenes central y locales, es la mejor solución para evitar o atenuar la múltiple imposición.

6) En las actuales circunstancias políticas, el sistema de participaciones entre el centro y las entidades federativas es el medio más idóneo para lograr la autonomía financiera de los estados y de los municipios.

7) La no-autonomía financiera de los estados y de los municipios, es una de las principales causas de dependencia política del centro, en nuestro régimen.

8) El actual sistema de participaciones, entre los órdenes central, estatal y municipal, comprende dos tipos de gravame--

nes: En primer término los impuestos exclusivos de la federación, sobre los que existe participación por disposición constitucional, y en segundo lugar los impuestos sujetos a participación opcional, la cual se puede establecer en todas aquellas materias en las que existe coincidencia tributaria entre la federación y los estados.

9) La estructura federal ha estado vigente en México desde hace casi siglo y medio, aunque con algunas excepciones durante la primer centuria. A pesar de esto, existe un alto grado de centralización, lo cual se manifiesta a través de los siguientes indicadores:

a) La gran amplitud de los ámbitos de competencia de la federación, y consecuentemente los reducidos ámbitos de competencia de los estados.

b) La ineficacia de algunas normas jurídicas que consagran la descentralización característica del Estado Federal.

c) El control de la federación del sector paraestatal.

10) Es necesario reformar el actual sistema de participaciones entre la federación y los estados, en aquellos renglones en los que existe coincidencia tributaria entre los órdenes referidos para evitar o atenuar la múltiple imposición, así como para obtener autonomía financiera para los estados y los municipios.

11) El incremento del sistema de participaciones, puede -- coadyuvar a romper el círculo vicioso de dependencia política -- por parte de los estados y los municipios, como resultado de su falta de autonomía financiera.

12) La coordinación entre el centro y los estados no debe -- ser obligatoria para dichos órdenes jurídicos.

13) Es necesario establecer que la federación no puede reterner el pago de las participaciones a los estados, para evitar que éste sistema sea utilizado como una forma de control político.

14) Los estados y los municipios deben contar con los elementos necesarios para calcular el monto de las participaciones que les corresponden, las cuales les deberán ser entregadas al recaudarse la contribución.

15) A corto plazo, el principal medio de aumentar los ingresos de los estados y de los municipios, es concederles participación en todas las modalidades del impuesto sobre la renta.

16) En el caso de los municipios, es necesario garantizarles un porcentaje de ingresos mínimos tanto en las contribuciones locales, como en las establecidas por la federación con participación para los estados.

17) La descentralización financiera, debe comprender la -- transferencia tanto de ingresos, como de gastos, del centro a --

la periferia.

CONCLUSIONES GENERALES

- 1) El Territorio del Estado, es el ámbito espacial de validez del orden jurídico denominado Estado.
- 2) La centralización y la descentralización como formas de organización estatal referidas a la división espacial, son dos tipos de ordenamientos jurídicos.
- 3) La problemática de la centralización y la descentralización territorial gira en torno de las siguientes cuestiones:
 - a) En cuanto a las esferas espaciales de validez de las normas.
 - b) El análisis de los órganos creadores de tales normas.
- 4) El aspecto estático de la centralización y la descentralización es el estudio de la validez de las normas jurídicas, según sus respectivos ámbitos de vigencia espacial.
- 5) El aspecto dinámico de la centralización y la descentralización, es el análisis de los métodos de creación normativa y de los órganos creadores del Derecho en sus distintos grados. Este aspecto es independiente del estático.
- 6) La vinculación directa que existe entre las formas de gobierno: democracia y autocracia, y la forma de organización se basa en el concepto dinámico de la descentralización.
- 7) El Sistema Federal es una forma jurídica de la estructura espa

cial del Estado, que podemos describir como un grado parcial de descentralización tanto estática como dinámica, compatible con una comunidad jurídica nacional.

8) El reconocimiento de la existencia del Estado Federal se logra atendiendo al contenido de una constitución positiva concreta.

9) En el Estado Federal existen tres clases de órdenes jurídicos: La federación, que es un orden jurídico parcial; los órdenes jurídicos locales de los estados-miembros y por último el orden total o Estado Federal que está consagrado en la Constitución General, de la cual derivan su validez los órdenes parciales. Cada uno de estos órdenes tiene sus propios órganos creadores de normas y sus propias funciones.

10) Desde el punto de vista de la centralización de la legislación, la distinción entre un Estado Unitario dividido en provincias autónomas, un Estado Federal y una Confederación de Estados es el diverso grado de descentralización. El Estado Federal ocupa un lugar intermedio entre el Estado Unitario y la Confederación de Estados.

11) En el Estado Federal coexisten normas válidas para todo el territorio y normas con validez para zonas parciales del mismo. Estas zonas son generalmente Estados miembros que se fundan en su propia Constitución, la cual tiene cierto grado de autono-

mfa en relación con la Constitución de la totalidad del Estado, aunque está subordinada a ésta.

12) La Soberanía del Estado Federal radica en el orden jurídico-total.

13) En el Estado Federal actual existe la tendencia de ampliar - los ámbitos de competencia del orden central, en especial en - aquellos países en los que existe una intensa intervención del estado en la economía.

14) La falta de autonomía financiera de los estados miembros, - ocasiona dependencia política de éstos, en relación con el cen tro.

15) En el Estado Federal el reforzamiento financiero de los órga nos centrales, necesario para la participación del Estado en la economía ha tenido como consecuencia un debilitamiento finan ciero de los Estados miembros.

16) La forma de Gobierno en el Estado Federal puede ser monár quica, republicana, autocrática o democrática.

17) La esencia del Estado Federal, es un grado particular de -- descentralización y su distinción fundamental con la Confedera ción, es el mayor grado de descentralización de esta última.

18) La política colonial de la Corona Española no estuvo desti nada a incrementar el desarrollo económico de hispanoamérica.

El Sistema Tributario, como parte de dicha política colonial, estuvo encaminado a satisfacer los intereses de la Corona.

19) El Sistema fiscal de la época de la Colonia estuvo integrado por diversas contribuciones denominadas Ramos de Hacienda, - que fueron casi siempre indirectas al consumo. En función de - su destino los Ingresos se clasificaban en : comunes, remisibles, particulares y ajenos.

20) La estructura federal se estableció en México para mantener unido al País, ya que varias zonas amenazaban con separarse.

21) En México, el antecedente directo del sistema federal es la diputación provincial creada por la Constitución de Cádiz de -- 1812, y el antecedente indirecto es la Constitución Norteamericana de 1787.

22) El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, establecieron el sistema de la coincidencia en materia tributaria.

23) Durante la vigencia del Acta Constitutiva de 1824, se emitió una ley de clasificación de rentas que delimitaba las competencias tributarias entre la federación y los estados. Esta ley quedo sin efecto al establecerse la Constitución de 1824, sin embargo, dicho sistema se repitió con frecuencia durante todo el siglo XIX.

24) La carencia de una estructura tributaria adecuada, así como

la inactividad económica causada por la inestabilidad política, provocaran que el gobierno recurriera a préstamos forzados, a crédito externo y a otros ingresos extraordinarios en condiciones muy desventajosas. Estos ingresos se destinaran a gastos militares, endeudando progresivamente al País.

25) A raíz de la restauración del federalismo en 1846, se siguió el sistema de señalar al Gobierno Federal determinadas fuentes fiscales, y de reservar a los estados las rentas no señaladas expresamente para el orden central.

26) Mediante el Estatuto Orgánico Provisional se establecieron como exclusivas para la Federación determinadas fuentes fiscales.

27) La Constitución de 1857 no prescribió ninguna clasificación de rentas, pero la ley sobre la materia del mismo año subordinó el poder tributario de las entidades federativas a la federación.

28) Diversas Constituciones del siglo XIX consagraron el sistema federal, pero ni al nivel de Norma Suprema, ni de leyes ordinarias se les dieron a los estados los medios financieros necesarios para su subsistencia.

29) Durante las ocho primeras décadas del siglo XIX, el progreso económico fué muy lento. Algunas de las principales causas, fueron las siguientes: La intromisión de la Iglesia Católica en -

los asuntos públicos; la falta de circulación de las riquezas nacionales por el gran número de fincas rústicas en manos muertas; el escaso desarrollo del comercio interno por las dificultades de transporte y las alcabalas; el peligro de invasiones extranjeras y el malestar político interno. Algunos motivos del desorden fiscal fueron: El alto grado de evasión, la corrupción administrativa y los gastos crecientes destinados a la Deuda Pública y al renglón de guerra.

30) Las crisis financieras fueron constantes durante el siglo XIX, la situación de déficit presupuestal sólo se superó ocasionalmente.

31) La ley de clasificación de rentas de 1868 estableció el sistema de la coincidencia fiscal entre la federación y los estados, pero otorgando preeminencia al orden central sobre las entidades federativas.

32) La Suprema Corte de Justicia consagró el sistema de la coincidencia tributaria entre la federación y los estados, salvo las excepciones señaladas por la Constitución. Esta ha sido la posición normal del órgano referido hasta la actualidad, salvo algunas tesis excepcionales que se han manifestado en otro sentido.

33) La interpretación jurisprudencial señalada ha incrementado

el proceso histórico de centralización que se ha dado en México.

34) Durante el siglo XIX, los estados normalmente tuvieron déficit presupuestal, por lo que recurrían al crédito interno y a préstamos forzosos. Otros ingresos importantes fueron: Las alcabalas, la capitación, el impuesto predial y las multas.

35) A partir del ejercicio fiscal de 1894-95, se inició la etapa del superávit presupuestal, situación que prevaleció hasta el final del régimen de Díaz.

36) Algunas de las causas del permanente déficit presupuestal durante el siglo XIX fueron las siguientes: El defectuoso sistema fiscal; la carencia de información para efectuar un cálculo adecuado del presupuesto; el aumento imprevisto de los gastos militares; la falta de coordinación de las políticas fiscales de la federación y los estados; la corrupción administrativa y la evasión fiscal. La inversión era escasa por las frecuentes guerras civiles e internacionales, hasta antes de la época de Porfirio Díaz.

37) En la época de P. Díaz, la política de gasto público no fue congruente con las necesidades del País. El sistema fiscal fue regresivo, afectó a los contribuyentes de poca capacidad económica y propició los grandes desniveles de fortuna.

38) Las razones del lento pero sostenido crecimiento en las últimas décadas del siglo XIX, fueron: La estabilidad política y las

inversiones extranjeras, en especial en el ramo de transportes. Además, la naciente industria gozó de amplias utilidades por los bajos salarios, la represión de los movimientos obreros y la estructura fiscal regresiva.

39) La Constitución de 1917 volvió a establecer el sistema de la coincidencia en materia tributaria entre la federación y los estados.

40) Con el objeto de incrementar los ingresos de las entidades federativas, se efectuaron tres convenciones nacionales fiscales.

En cuanto a la solución del problema señalado han fracasado.

41) El Sistema tributario mexicano, ha favorecido el ingreso proveniente del capital y ha gravado el ingreso derivado del trabajo.

42) En cuanto a la estructura federal, se mantuvo el proceso de centralización política. Una de las causas ha sido el incremento de la capacidad financiera de la federación.

43) Los preceptos de la Constitución actual que establecen el Estado Federal mencionan a el Orden total y a los órdenes parciales: central y locales, así como la autonomía constitucional de los estados.

44) El artículo 124 Constitucional establece la regla general sobre la distribución de competencias. Esta norma prescribe que las facultades no expresamente consagradas a la federación por

la Norma Suprema, se encuentran reservadas a los estados.

45) Las reglas que describen las normas constitucionales que establecen la distribución de competencias entre la federación y los estados son las siguientes:

- a) Facultades atribuidas expresamente a la federación.
- b) Facultades atribuidas a los estados miembros.
- c) Facultades prohibidas a la federación.
- d) Facultades prohibidas a los estados.
- e) Facultades coincidentes
- f) Facultades Coexistentes
- g) Facultades en auxilio
- h) Facultades que emanan de la jurisprudencia reformando o adicionando la clasificación anterior.

46) En México, la legislación emitida por los órganos de la federación y la establecida por los órganos de los estados, tienen la misma jerarquía.

47) La Constitución Mexicana establece para el orden total, y para cada uno de los órdenes parciales sus propios órganos y funciones.

48) Los órganos del orden central están estructurados de acuerdo con el principio de separación de funciones.

49) En el aspecto financiero, el gasto público está sujeto a los principios de: Legalidad, especialidad y anualidad.

50) Las contribuciones deben estar sujetas a los siguientes principios:

- a) El de legalidad.
- b) Estar destinadas a cubrir los gastos públicos.
- c) Proporcionalidad y equidad. Este último principio debe ser sustituido por el de progresividad.

51) La exclusividad de la Ley de Ingresos es derivada de la costumbre, y no de un mandato constitucional.

52) El Ejecutivo Federal goza de algunas facultades legislativas, entre ellas en determinadas materias tributarias.

53) Los Estados tienen formalmente autonomía constitucional.

54) Los territorios federales son zonas parciales del territorio nacional, con un mayor grado de centralización que los estados, ya que no gozan de la autonomía característica de éstos.

55) El Distrito Federal es la sede de los órganos de poder federales. La titularidad del Ejecutivo Federal, así como la no existencia del municipio en esta entidad federativa, son indicadores del incremento de la centralización.

56) El municipio es una forma de descentralización parcial administrativa por región. Existe un mayor grado de centralización en el municipio que en el estado integrante del Estado Federal y que en la provincia autónoma del Estado Unitario.

57) La fórmula constitucional que describe al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados y territorios es inexacta, ya que -- tanto los órganos totales como los parciales pueden establecer demarcaciones territoriales independientes de los municipios -- para diversos efectos jurídicos.

58) A pesar del artículo 124 Constitucional, la distribución de las competencias fiscales entre la federación y los estados es más compleja para el derecho positivo y la jurisprudencia mexicanas.

59) Las reglas que describen las normas constitucionales que -- establecen la distribución de competencias fiscales son las siguientes:

I) La Federación tiene competencia fiscal ilimitada.

II) La Federación tiene competencia exclusiva para establecer contribuciones en los siguientes casos:

a) En los casos en los que así lo determina expresamente la Constitución.

b) En los casos en los que la Constitución prohíbe a los Estados imponer gravámenes sobre determinadas fuentes.

c) En los casos en los que el Congreso de la Unión tiene

facultad exclusiva para legislar sobre determinadas materias.

Existe participación en favor de los estados y de los municipios por disposición constitucional, en algunos impuestos exclusivos de la federación.

III) Los Estados tienen competencia fiscal coincidente con la federación, en todas aquellas materias que no le están reservadas a esta última en forma exclusiva o que no les están prohibidas a los estados expresamente.

IV) Existen impuestos que los estados sólo pueden establecer con autorización del Congreso de la Unión.

V) Los Estados no pueden imponer algunas contribuciones en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión les autorice.

VI) La Federación como orden parcial, no puede ampliar ni restringir la competencia tributaria de otro tipo de orden parcial como son los Estados. Esta es una función del orden total y su ejercicio lo efectúa el órgano correspondiente.

60) A pesar de que se han realizado numerosos esfuerzos con el objeto de disminuir la desigualdad entre los ingresos de la federación y de los estados, ésta no sólo persiste sino que se ha in

crementado. Existe, además, un gran desnivel en cuanto a los ingresos de los estados entre sí.

61) En las actuales circunstancias políticas, el incremento del sistema de participaciones entre el centro y los estados, es el medio más idóneo para lograr la autonomía financiera de las entidades federativas y evitar la múltiple imposición.

62) La no autonomía financiera de los estados y de los municipios, es una de las principales causas de dependencia política del centro en nuestro régimen.

63) La estructura federal ha estado vigente en México desde hace casi siglo y medio, aunque con algunas excepciones durante la primer centuria. A pesar de esto, existe un alto grado de centralización, lo cual se manifiesta a través de los siguientes indicadores:

a) La gran amplitud de los ámbitos de competencia de la federación y consecuentemente las reducidas esferas de competencia de los estados.

b) La ineficacia de algunas normas jurídicas que consagran la descentralización característica del Estado Federal.

c) El control de la federación del sector paraestatal.

64) La reforma al sistema de participaciones, debe efectuarse sobre la base de que la coordinación entre el centro y los estados no debe ser obligatoria para dichos órdenes jurídicos.

65) A corto plazo, el principal medio para incrementar los ingresos de los estados y de los municipios, es concederles participación en todas las modalidades del impuesto sobre la renta.

66) Para garantizar la eficacia del sistema de participaciones, es necesario establecer en la ley que la federación no puede retener discrecionalmente el monto correspondiente a los estados.

67) Los estados no pueden renunciar a su competencia tributaria, pero en el caso de coordinarse con la federación, se comprometen a no ejercerla en las materias que sean objeto de dicha coordinación.

68) Otra reforma necesaria al sistema de participaciones consiste en establecer que el monto de las participaciones correspondientes a los estados y a los municipios debe ser entregado al efectuarse la recaudación, buscando crear un mecanismo para vigilar que sean entregadas las cantidades correctas.

69) En el caso de los impuestos cuya administración sea compleja, es conveniente que dicha actividad sea realizada por la federación. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá proporcionar a las entidades federativas la información necesaria para que estas puedan exigir el pago exacto y puntual de las participaciones.

70) En el caso de los municipios, es necesario reformar la Constitución Federal, con el objeto de garantizar a dichos entes, un porcentaje mínimo de ingresos, tanto en los impuestos establecidos por la federación con participación a los estados, como en las contribuciones estatales.

71) La descentralización financiera debe comprender la transferencia tanto de ingresos como de gastos, del centro a la periferia.

NOTAS DEL CAPITULO I

1.-) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado.

Trad. Eduardo García Maynez. México. Imprenta Universitaria, 1949. p.218

2.-) cfr. ibid. pp. 218 y ss. y 319

3.-) cfr. ibid. pp. 43 a 45

4.-) cfr. ibid. pp. 218 y 219

5.-) cfr. ibid. pp. 219 a 221

6.-) cfr. ibid. pp. 222 y 223

7.-) cfr. ibid. pp. 223 y 224

8.-) cfr. ibid. p. 224

9.-) cfr. ibid. pp. 224 a 229

10.-) cfr. ibid. pp. 225 y 226

11.-) cfr. ibid. pp. 228 y 229

12.-) cfr. ibid. pp. 326 y 327

13.-) cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Estado.

Trad. Luis Legaz Lacambra. México. Editorial Nacional, 1965. pp. 219 y 220.

14.-) cfr. ibid. pp. 214 y ss.

15.-) cfr. ibid. p. 214

16.-) cfr. ibid. pp. 219 y 220

17.-) cfr. ibid. p. 217

18.-) cfr. ibidem.

- 19.-)cfr. ibid. pp. 217 a 219
- 20.-)cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. pp. 319 y 320.
- 21.-)cfr. ibid. pp. 322 y 323
- 22.-)cfr. ibid. pp. 323 a 325
- 23.-)cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. P. 220
- 24.-)cfr. ibidem
- 25.-)cfr. ibid. pp. 224 a 229
- 26.-)cfr. ibid. pp. 231 a 233
- 27.-)cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. pp. 326 a 329
- 28.-)cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. p. 234
- 29.-)cfr. ibid. pp. 234 y 235
- 30.-)cfr. ibid. p. 235
- 31.-)cfr. ibid. pp. 235 a 237
- 32.-)cfr. ibid. pp. 240 a 242
- 33.-) Se debe entender comunidad jurídica nacional, en oposición a comunidad jurídica internacional.
- 34.-)cfr. Schmill, Ulises. El Sistema de la Constitución Mexicana. México. Textos Universitarios, S.A. 1971. - p. 137.
- 35.-)cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. p. 262
- 36.-)cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. p. 333

- 37.-)cfr. ibid. pp. 333 a 335
- 38.-)cfr. ibid. pp. 333 y 334
- 39.-)cfr. ibid. p. 335
- 40.-)cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Estado, p. 276
- 41.-)cfr. ibid. p. 275
- 42.-)cfr. ibid. p. 274
- 43.-)cfr. ibid. p. 275
- 44.-)cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, p. 334
- 45.-)cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Estado, p. 274.
- 46.-)cfr. ibid. p. 287
- 47.-)cfr. ibid. p. 283
- 48.-) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, p. 339
- 49.-)cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Estado, p. 275
- 50.-)cfr. ibidem.
- 51.-)cfr. ibid. pp. 275 y 276
- 52.-)cfr. ibid. p. 288
- 53.-)cfr. ibidem
- 54.-) Este tipo de ejecución no es frecuente en el Estado Federal, si los órganos designados por las constituciones de los miembros para el cumplimiento de los deberes de la Unión son personalmente responsables en virtud de la Constitución Federal.
- 55.-)cfr. ibid. p. 289
- 56.-)cfr. ibidem.
- 57.-) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, p. 333

- 58.-) ibid. p. 340
- 59.-)cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Estado, pp. 272 y 273.
- 60.-)cfr. ibid. pp. 273 a 275
- 61.-)cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, pp. 340 y 341
- 62.-) Es más, para Kelsen un Estado Federal normalmente adquiere existencia por medio de un Tratado internacional concluido - por Estados independientes, ibid. p. 335
- 63.-)cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Estado, pp. 275 a 277
- 64.-)cfr. ibidem
- 65.-)cfr. ibidem
- 66.-)cfr. ibid. pp. 277 a 281
- 67.-)cfr. ibid. pp. 281 a 283
- 68.-)cfr. ibidem
- 69.-)cfr. ibid. pp. 292 a 296
- 70.-)cfr. ibidem
- 71.-)cfr. ibidem
- 72.-)cfr. ibidem
- 73.-) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado, p. 333
- 74.-)cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Estado, pp. 272-273 y 283-284.
- 75.-)cfr. ibid. pp. 283 y 284. Véase también la p. 338 de Teoría General del Estado.

76.-)cfr. Kelsen, Hans la Teoría General del Estado.

pp. 284 a 288.

77.-)cfr. ibidem

78.-)cfr. ibid. p. 288

79.-)cfr. ibid. pp. 278 a 280

80.-)cfr. ibid. pp. 290 a 292

81.-) Se entiende por ejecución federal, el acto coactivo de la unión que se dirige contra alguno de los Estados integrantes de la misma, por alguna violación a la constitución.

Véase nota No. 54.

NOTAS DEL CAPITULO II

- 82.-) cfr. Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano Trad. de Clementina Zamora. México. Siglo - vintiuno editores S. A. 1971 pp. 19 y ss.
- 83.-) cfr. López Rosado, Diego. Historia y Pensamiento Económico de México. Tomo V. Finanzas Públicas. México. textos universitarios U.N.A.M. 1972 pp. 75 y 76.
- 84.-) cfr. De la Cueva, Mario. La Constitución de 5 de febrero de 1857 en la obra: El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX TOMO II. Publicaciones de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. MEXICO 1957 pp. 1219 y ss.
- 85.-) cfr. De la Cueva ibidem.
- 86.-) cfr. López Rosado Ibid. pp. 46 y ss.
- 87.-) cfr. Margáin, Hugó B. El Sistema Tributario en México cincuenta años de revolución Tomo I La Economía México. Fondo de Cultura Económica 1960 pp. 540 y 541 y López Rosado ibidem.
- 88.-) cfr. Margáin ibidem
- 89.-) cfr. López Rosado Ibid. pp. 41 y 22
- 90.-) cfr. Margáin Ibid. p. 541
- 91.-) cfr. López Rosado Ibid. pp. 41 y ss.
- 92.-) cfr. López Rosado Ibid. pp. 33 y ss.
- 93.-) cfr. Carpizo Jorge Sistema Federal Mexicano en la obra

Los Sistemas Federales del Continente Americano.

México. Fondo de Cultura Económica U.N.A.M. 1972
pp. 463 y ss.

- 94.-) cfr. Benson, Nettie Lee. La aportación de España al -
federalismo mexicano en Revista de la Facultad -
de Derecho de México. Tomo VIII. Enero-Marzo 1958.
Núm. 29 pp. 139 y ss. México. D.F.
- 94.-) cfr. Benson, Nettie Lee. Ibidem.
- 96.-) cfr. López Rosado. Ibid. pp. 82 y ss.
- 97.-) cfr. López Rosado. Ibid. pp. 100 y ss.
- 98.-) cfr. La Constitución de Cádiz en Leyes Constituciona-
les de México durante el Siglo XIX México. Ofici-
na Tipográfica de la Secretaría de Fomento 1901.
pp. 237 y ss.
- 99.-) cfr. De la Cueva Ibid. pp. 1230 y 31
- 100.-) cfr. La Constitución de Apatzingán en Leyes Constitu-
cionales de México. Ibidem
- 101.-) cfr. Martínez Báez, Antonio. La división de competen-
cias tributarias en el constituyente de 1824 en
Revista del Tribunal Fiscal de la Federación Nú-
mero extraordinario México. Talleres Gráficos de
la Nación 1965. pp. 89 y ss. México. D.F.
- 102.-) cfr. De la Cueva Ibid. pp. 1242
- 103.-) cfr. De la Cueva Ibid. pp. 1242 y 43
- 104.-) cfr. El Acta Constitutiva de 1824 en Leyes Constitu-

cionales de México durante el Siglo XIX. México,
Oficina tipográfica de la Secretaría de Fomento
1901. pp. 302 y ss.

- 105.-) cfr. Hamilton, Madison y Jay. El Federalista 2a. Ed.
Trad. de Gustavo R. Velasco México. Fondo de Cul
tura Económica 1957 pp. 46 y ss. y 119 y ss.
- 106.-) cfr. Martínez Báez Ibid. pp. 89 y ss.
- 107.-) cfr. Martínez Báez Ibidem
- 108.-) cfr. Martínez Báez Ibidem
- 109.-) cfr. De la Cueva Ibid. pp. 1243 y ss.
- 110.-) cfr. Martínez Báez Ibid. pp. 89 y ss.
- 111.-) cfr. La Constitución de 1824 Ibid. pp. 313 y ss.
- 112.-) cfr. López Rosado Ibid. pp. 91 y ss.
- 113.-) cfr. López Rosado Ibid. p. 109
- 114.-) cfr. López Rosado Ibid. p. 101
- 115.-) cfr. López Rosado Ibid. pp. 101 y ss.
- 116.-) cfr. De la Cueva Ibid. pp. 1250 y ss.
- 117.-) cfr. De la Cueva Ibidem.
- 118.-) cfr. De la Cueva Ibidem.
- 119.-) cfr. De la Cueva Ibidem.
- 120.-) cfr. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 en Le
yes Constitucionales pp. 358 y ss.
- 121.-) cfr. De la Garza, Sergio Francisco Derecho Financie
ro Mexicano 4a. ed. México. Editorial Porrúa
S.A. 1969 p. 247

- 122.-) cfr. López Rosado. Ibid. p. 104
- 123.-) cfr. López Rosado. Ibid. pp. 104 y ss.
- 124.-) cfr. De la Cueva. Ibid. pp. 1260 y ss.
- 125.-) cfr. Las Bases Orgánicas de 1843 en Leyes Constitucionales pp. 428 y ss.
- 126.-) cfr. De la Cueva. Ibidem.
- 127.-) cfr. Creel Luján, Luis J. Aspecto Jurídico de la -- Competencia Impositiva en "EL FORO" Organo de - la Barra Mexicana 2a. Epoca. México, Marzo de 1945. Tomo II Núm. 1 pp. 45 y ss. y De la Garza Ibid. p. 248
- 128.-) cfr. Hansen. Ibidem pp. 19 y ss y Cosío Villegas Daniel Historia Moderna de México La República Restaurada. Vida económica. 2a. ed. México Editorial Hermes pp. 250 y ss.
- 129.-) cfr. El Acta de Reformas de 1847 en Leyes Constitucionales pp 482 y ss.
- 130.-) cfr. De la Cueva Ibid. p. 1263
- 131.-) cfr. De la Cueva Ibid. pp. 1265 y ss.
- 132.-) cfr. De la Cueva Ibid. pp. 1267 y ss.
- 133.-) cfr. De la Cueva Ibid. pp. 1267 y ss.
- 134.-) cfr. La Constitución de 1857 en Leyes Constitucionales pp. 528 y ss.
- 135.-) cfr. Derechos del Pueblo Mexicano México a través - de sus Constituciones. Tomo VI XLVII Legislatu

ra de la Cámara de Diputados. pp. 659 y ss.

136.-) cfr. Derechos del Pueblo Mexicano México a través de sus Constituciones tomo VIII Legislatura de la -
Cámara de Diputados. pp. 803 y ss.

137.-) cfr. Creel Ibid. pp. 45 y ss.

138.-) cfr. De la Cueva. Ibid. pp. 1307 y ss.

NOTAS DEL CAPITULO III

- 139.-) cfr. López Rosado Ibid. pp. 118 y ss.
- 140.-) cfr. Creel Luján, Luis Ibidem.
- 141.-) cfr. De la Garza Ibid. pp. 249 y ss.
- 142.-) cfr. Cosío Villegas Ibid. pp. 228 y ss.
- 143.-) cfr. Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano en Leyes Constitucionales pp. 510 y ss.
- 144.-) cfr. Margáin Ibid. p. 544 y Cosío Villegas Ibid. pp. 228 y ss.
- 145.-) cfr. Cosío Villegas Ibid. pp. 247 y ss.
- 146.-) cfr. Cosío Villegas Ibid. pp. 260 y ss. y López Rosado Ibid. pp. 146 y ss.
- 147.-) cfr. Cosío Villegas Ibid. pp. 273 y ss.
- 148.-) cfr. Cosío Villegas Ibidem
- 149.-) cfr. Cosío Villegas Ibid. pp. 263
- 150.-) cfr. Cosío Villegas Ibid. pp. 269 y ss.
- 151.-) cfr. Cosío Villegas Ibidem
- 152.-) cfr. Cosío Villegas Ibid. pp. 295 y ss.
- 153.-) cfr. Cosío Villegas Ibid. pp. 372 y ss.
- 154.-) cfr. Vallarta, Ignacio L. Cuestiones Constitucionales Votos Tomo II México. Ed. José Joaquín Terrazas e hijo. Impresores 1895 pp. 1 y ss.
- 155.-) cfr. Margáin Ibidem. pp. 544 y ss.

- 156.-) cfr. Cosío Villegas Ibid. pp. 520 y ss.
- 157.-) cfr. Cosío Villegas, Daniel Tomo II de la Vida Econó-
mica El Porfiriato de la ob. cit. pp. 918 y ss.
- 158.-) cfr. Cosío Villegas. Ibidem
- 159.-) cfr. Cosío Villegas Ibid. pp. 920 y ss.
- 160.-) cfr. Cosío Villegas Ibid. pp. 928 y ss.
- 161.-) cfr. Cosío Villegas Ibid. pp. 918 y ss.
- 162.-) cfr. López Rosado Ibid. pp. 141 y ss. y Cosío Vi-
llegas Ibid. pp. 928 y ss.
- 163.-) cfr. Cosío Villegas Ibid. pp. 904 y ss.
- 164.-) cfr. Tena Ramírez, Felipe Derecho Constitucional Me-
xicano. 9a. Ed. México. 1969 Editorial Porrúa
pp. 343 y ss.
- 165.-) cfr. López Rosado Ibid. pp. 141 y ss.
- 166.-) cfr. López Rosado. Ibidem
- 167.-) cfr. Cosío Villegas. Ibid. p. 924 y López Rosado
Ibid. pp. 141 y ss.
- 168.-) cfr. Cosío Villegas. Ibid. p. 924 y ss. y López
Rosado. Ibid. pp. 176 y ss.
- 169.-) cfr. Cosío Villegas. Ibid. pp. 959 y ss. y López
Rosado. Ibid. pp. 176 y ss.
- 170.-) cfr. Margáin. Ibid. pp. 544 y ss.
- 171.-) cfr. Hansen. Ibid. pp. 22 y ss
- 172.-) cfr. Hansen. Ibid. pp. 42 y ss.
- 173.-) cfr. De la Garza. Ibid. pp. 251 y 252.

- 174.-) cfr. Margáin. Ibid. pp. 250 y ss.
- 175.-) cfr. Margáin. Ibidem.
- 176.-) cfr. De la Garza. Ibid. p. 252
- 177.-) cfr. De la Garza. Ibidem. y el Primer Informe sobre las Relaciones entre la Federación y los Estados al Término de la III Reunión Nacional de Tesoreros en Mazatlán 1973. Publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. Editorial Novarro. 1973. pp. 19 y ss.
- 178.-) cfr. De la Garza. Ibid. p. 253
- 179.-) cfr. De la Garza. Ibid. p. 257 y ss. y el Primer Informe sobre las Relaciones Fiscales entre la Federación y los Estados pp. 35 y ss.
- 180.-) cfr. Carpizo. Ibid. pp. 493 y ss. y De la Garza - Ibid. pp. 258 y ss.
- 181.-) cfr. Carpizo. Ibid. pp. 493 y ss. y De la Garza - Ibidem. pp. 262 y ss.
- 182.-) Cfr. Carpizo. Ibid. p. 494 y De la Garza. Ibid. pp. 264 y ss.
- 183.-) cfr. Chapoy. Ibid. pp. 116 y ss. y el Primer Informe sobre las Relaciones Fiscales entre la Federación y los Estados. pp. 75 y ss.
- 184.-) cfr. Margáin. Ibid. pp. 550 y ss.
- 185.-) cfr. Margáin. Ibidem.
- 186.-) cfr. Margadant S. Guillermo Flores Introducción a la

Historia del Derecho Mexicano. México Textos

Universitarios. 1971 pp. 221 y 222.

- 187.-) cfr. Fraga, Gabino Derecho Administrativo 13a. Edición. México. Editorial Porrúa, S.A. 1969. pp. 474 y ss.
- 188.-) cfr. Margáin. Ibid. pp. 553 y 554.
- 189.-) cfr. Margáin. Ibid. pp. 551
- 190.-) cfr. Margáin. Ibid. pp. 555 y ss.
- 191.-) cfr. Margáin. Ibid. pp. 542 y 543
- 192.-) cfr. Margáin. Ibid. pp. 553 y 554.
- 193.-) cfr. Hoyo D'addona, Roberto. La Reforma Tributaria en México. en Polémica Septiembre Octubre -- 1969. No. 4. México, D. F. pp. 44 y ss.
- 194.-) cfr. Carpizo. Ibid. pp. 496 y ss.
- 195.-) Cfr. Hansen. Ibid. pp. 113 y ss.

NOTAS DEL CAPITULO IV

- 196.-) cfr. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. pp. 320 y ss.
- 197.-) cfr. Carpizo, Jorge. Ibid. pp. 480 y ss.
- 198.-) cfr. Carpizo, Ibidem.
- 199.-) cfr. Tena Ramírez, Ibid. pp. 120 y ss.
- 200.-) cfr. Carpizo. Ibid. pp. 484 y ss.
- 201.-) cfr. Carpizo. Ibid. p. 485.
- 202.-) cfr. Carpizo. Ibidem.
- 203.-) cfr. Carpizo Ibid. p. 486
- 204.-) cfr. Carpizo. Ibidem.
- 205.-) cfr. Carpizo. Ibid. pp. 486 y ss.
- 206.-) cfr. Carpizo. Ibidem.
- 207.-) cfr. Tena Ramírez. Ibid. pp. 124 y ss.
- 208.-) cfr. Carpizo. Ibid. p. 488
- 209.-) cfr. Kelsen. Ibid. p. 337
- 210.-) cfr. Kelsen, Hans. Ibid. pp. 333 y ss.
- 211.-) cfr. Schmill. Ibid. pp. 141 y ss.
- 212.-) cfr. Schmill. Ibid. pp. 151 y ss.
- 213.-) cfr. Schmill. Ibid. pp. 154 y ss.
- 214.-) cfr. Schmill. Ibidem. y Tena Ramírez. Ibid. pp. 198 y ss.
- 215.-) cfr. Tena Ramírez. Ibidem.

- 216.-) cfr. Schmill. Ibid. pp. 160 y ss.
- 217.-) cfr. Carpizo. Ibid. pp. 523 y ss. y Schmill. Ibidem pp. 160 y ss.
- 218.-) cfr. Schmill. Ibid. pp. 165 y ss.
- 219.-) cfr. Schmill. Ibidem.
- 220.-) cfr. Fix Zamudio, Héctor. Estudio Sobre la Jurisdicción Constitucional Mexicana en la Jurisdicción Constitucional de la Libertar de Cappelletti, -- Mauro. Trad. Héctor Fix Zamudio México. Imprenta Universitaria. 1961. pp. 131 y ss.
- 221.-) cfr. Fix Zamudio. Ibidem.
- 222.-) cfr. Carpizo Jorge. La Función de Investigación de Investigación de la Suprema Corte de Justicia - en El Foro. Quinta Epoca. Núm. 28 Oct. Dic. 1972 México. D.F. pp. 63 a 84.
- 223.-) cfr. Carpizo. Ibidem.
- 224.-) cfr. Carpizo. Ibidem.
- 225.-) cfr. Carpizo. Ibidem.
- 226.-) cfr. Fix Zamudio, Héctor. El Juicio de Amparo México - co Editorial Porrúa 1964 pp. 371 y ss.
- 227.-) cfr. Tena Ramírez. Ibid. pp. 173 y ss.
- 228.-) cfr. Carpizo. Ibid. pp. 509 y ss.
- 229.-) cfr. Schmill, Ulises. Ibid. pp. 175 y ss.
- 230.-) cfr. Nava Negrete, Alfonso. Cuestiones Constitucionales en la Ley de Ingresos de la Federación en -

Estudios de Derecho Público Contemporáneo Méxi
co. Fondo de Cultura Económica U.N.A.M. 1972 -
pp. 183 y ss.

231.-) cfr. Nava Negrete. Ibidem.

232.-) cfr. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo pp. 103
y ss.

233.-) cfr. Nava Negrete. Ibid. pp. 183 y ss.

NOTAS DEL CAPITULO V

- 234.-) cfr. Margáin Manautou, Emilio. Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano. 2a. Ed. -- México. Universidad Autónoma de San Luis Potosí 1969. pp. 240 y ss.
- 235.-) cfr. Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas. Tomo I Los Impuestos México. Impreso "Camarena y Ramírez" 1946. pp. 367 y ss.
- 236.-) cfr. De la Garza Ibid. pp. 270 y ss.
- 237.-) cfr. Carpizo Ibid. pp. 495 y ss.
- 238.-) cfr. De la Garza. Ibid. p. 272.
- 239.-) cfr. De la Garza. Ibidem.
- 240.-) cfr. De la Garza Ibid. pp. 272 y 273.
- 241.-) cfr. De la Garza Ibidem.
- 242.-) cfr. De la Garza Ibid. pp. 273 y 274.
- 243.-) cfr. De la Garza Ibid. pp. 274
- 244.-) cfr. De la Garza Ibid. pp. 274 y 275
- 245.-) cfr. De la Garza Ibid. pp. 275
- 246.-) cfr. De la Garza Ibidem.
- 247.-) cfr. De la Garza Ibidem.
- 248.-) cfr. Tena Ramírez, Felipe. Ibid. pp. 346 y ss.
- 249.-) cfr. Tena Ramírez Ibid. p. 347.

250.-) cfr. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Problemas derivados de la múltiple imposición México, U.N.A.M.

1972 pp. 71 y ss.

251.-) cfr. Chapoy Ibidem.

252.-) cfr. Chapoy Ibid. pp. 19 y ss.

253.-) cfr. Chapoy Ibid. pp. 19 y ss.

254.-) cfr. Chapoy Ibid. pp. 19 y ss.

255.-) cfr. Chapoy Ibid. pp. 86 y ss.

256.-) cfr. Chapoy Ibidem

257.-) cfr. Chapoy Ibid pp. 142 y ss.

258.-) cfr. Chapoy Ibid pp. 147 y ss.

259.-) cfr. Chapoy Ibid pp. 102 y ss.

260.-) cfr. Chapoy Ibid. pp. 104 y ss.

261.-) cfr. Chapoy Ibid. pp. 96 y ss.

262.-) cfr. Primer Informe sobre las relaciones fiscales -
entre la Federación y los Estados. Ob. Cit.
pp. 113 y ss.

B I B L I O G R A F I A

Benson, Nettie Lee. La aportación de España al federalismo mexicano. en Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo VIII Enero-Marzo 1958 Núm. 29 pp. 139 a 153. México, D. F.

Biscaretti di Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional. Trad. por Pablo Lucas Verdu. Madrid. Editorial Tecnos 1965. 742 pp.

Burgoa, Ignacio La evolución de la idea federalista en México: 50 años de revolución. México, F.C.E. -- T. III. La política.

Burgoa, Ignacio El Juicio de Amparo 7a. Ed. México. Editorial Porrúa. 1970 945 pp.

Cámara de Diputados XLVI Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. México. - Talleres Gráficos de la Nación. VIII Tomos 1967.

Carpizo, Jorge. Sistema Federal Mexicano en la obra: Los Sistemas Federales del Continente Americano. - Presentación de Héctor Fix Zamudio. México. - Fondo de Cultura Económica. U.N.A.M. 1972. pp. 463 a 547.

Carpizo Jorge. "La interpretación del artículo 133 constitucional" en Boletín Mexicano de Derecho Compara

do. Nueva Serie. Año II. número 4 Enero Abril -
1969. México, 3-32 pp. México, D. F.

Carpizo, Jorge. Lineamientos Constitucionales de la Common--
wealth. México. U.N.A.M. 1971 175 pp.

Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. México, -
U.N.A.M. 1969.

Carpizo, Jorge. La Función de Investigación en la Suprema --
Corte de Justicia en El Foro. Quinta Epoca Núm.
28 Octubre Diciembre 1972. México, D. F'

Carpizo, Jorge. La Facultad tributaria de la federación. Tra-
bajo inédito.

Carrillo Flores, Antonio. Las Facultades Constitucionales -
del Estado Federal Mexicano en Matc'ria Económi-
ca en Foro de México. Núm. 3 Junio de 1953. pp.
34 a 57. México, D. F.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Problemas derivados de la
múltiple imposición interestatal e internacio-
nal. México. U.N.A.M. 1972. 230 pp.

Cosío Villegas, Daniel. Historia Moderna de México. La Re-
pública restaurada. La Vida Económica. 2a. Ed.
México. Editorial Hermes. 1965. (pp. 225 a 513)

Cosío Villegas, Daniel Historia Moderna de México. El Por-
firiato. La Vida Económica. México. Buenos Aires.
Editorial Hermes. 1965. 1243 pp. (pp.897 a 959)

Creel Luján, Luis J. "Aspecto Jurídico de la Competencia - impositiva" en: El Foro. 2a. Epoca. Tomo II. no. 1. Marzo de 1945. México, D.F.

Cueva, Mario de la. La Constitución de 5 de febrero de 1857 en la obra: El Constitucionalismo a mediados -- del siglo XIX Tomo II. México. Publicaciones de La Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1957. pp. 1217 a 1336.

Fix Zamudio, Héctor. El Juicio de Amparo presentación de Antonio Martínez Báez. México. Editorial Porrúa - S. A. 1964. 438 pp.

Fix Zamudio, Héctor. Estudio Sobre la Jurisdicción Constitucional Mexicana en la obra: La Jurisdicción Constitucional de la Libertad. de Mauro Capelletti Prólogo de Mariano Azuela. México. Imprenta Universitaria 1961. 247 pp.

Fix Zamudio, Héctor. Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie Año 1 Núm. 1 Enero-abril de 1968. pp. 89 a 118. México, D. F.

Fix Zamudio, Héctor. La Declaración General de Inconstitucionalidad y el Juicio de Amparo en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie Año IV Número 10-11 Enero-Agosto de 1971. pp. 53 a 98. --

Fix Zamudio, Héctor. Introducción al estudio del proceso

tributario en el Derecho Mexicano en: Perspectivas del Derecho Público en la Segunda mitad del Siglo XX. Madrir. Instituto de Estudios de Administración local. 1969 pp. 1055 a 1139 .

Fix Zamudio, Héctor. Introducción al Estudio de los recur-

sos administrativos en Estudios de Derecho Público Contemporáneo. México, Fondo de Cultura Económica. U.N.A.M. 1972. pp. 57 a 81

Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas. Pró

logo de Luis Recaséns Siches. México. Impreso por Camarena y Ramírez" 1946. 379 pp.

Flores Zavala, Ernesto. Las Normas Tributarias en la obra:

Estudios Sobre el Decreto Constitucional de --
Apatzingan. México. U.N.A.M. 1964 (pp. 539 a 555)

Fraga Gabino. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa 13a. Edición 1969. 605 pp.

Gamboa José M. Leyes Constitucionales de México durante el

Siglo XIX. México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento. 1901. 598 pp.

García Maynez, Eduardo. Introducción al estudio del derecho

México. Editorial Porrúa. 15a. Ed. 1968 444 pp.

Garza, Sergio Francisco de la Derecho Financiero Mexicano.

México. Editorial Porrúa. 4a. Ed. 1969. 679 pp.

González Casanova, Pablo. La democracia en México. México.

- González Uribe, Héctor. ¿Hacia Dónde se Orientan los Fines y Valores del Estado Contemporáneo? en Jurídica. Julio de 1972. Núm. 4 pp. 157 a 200.
- Hamilton, Madison y Jay. El Federalista. Prólogo y Traducción de Gustavo R. Velasco. México. Fondo de Cultura Económica. 2a. Ed. 1957. 430 pp.
- Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano. Trad. de Clementina Zamora. México. Siglo XXI. Editores S. A. la. Edición en Español. 1971. 340 pp.
- Heller, Hermann. Teoría del Estado. 6a. reimpresión. Trad. de Luis Tobío, con prólogo de Gerhard Niemeyer. México. Fondo de Cultura Económica. 1971. 341 pp.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Trad. de Luis Legaz Lacambra. México. Editora Nacional 1965. 544 pp.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Trad. Eduardo García Maynez. México. Imprenta Universitaria 1949. 424 pp.
- Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. Trad. Moisés Nilve. 9a. Ed. Buenos Aires. Eudeba 1970. 245 pp.
- López Rosado, Diego G. Historia y Pensamiento Económico de México. Tomo V. Finanzas Públicas. México. Textos universitarios. U.N.A.M. 1972. pp. 9 a 228.
- Lumsden, E. W. H. J. Una Breve Historia de los Estados Unidos. México. Editorial Minutiae Mexicana. 1966. 176 pp.

Macmahon, Arthur W. Práctica del Federalismo. Trad. de Moyses Naymark y Martha Mercader de Sánchez Albornoz. Buenos Aires. Editorial Bibliográfica. Argentina 1959. 581 pp.

Margadant S, Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. México. Téxtos Universitarios. 1971. 268 pp.

Margadant. S., Guillermo Floris. Subdesarrollo y reforma impositiva: El Caso de México. en Boleín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie Año 1 Número 1 Enero-Abril de 1968.

Margáin, Hugo B. El Sistema Tributario en la obra: México 50 años de Revolución. Tomo I. La Economía. Fondo de Cultura Económica. 539-567 pp.

Margáin, Manautou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. México. Editorial Universitaria Potosina. 2a. Ed. 1969 354 pp.

Martínez Báez, Antonio. La División de Competencias Tributarias en el Constituyente de 1824 en Revista del Tribunal. Fiscal de la Federación. Número Extraordinario. 1965. pp. 89 a 130. México. D.F.

Martínez Le Clainche, Roberto. Curso de Teoría Monetaria y del Crédito. México. Téxtos Universitarios. 2a. ed. 1970. 265 pp.

México Congreso Constituyente 1856-1857. Actas Oficiales y
y minutario de decretos del congreso extraordi-
nario constituyente de 1856-1857; texto de Luis
Felipe Muro y Xavier Tavera Alfaro. México, El
Colegio de México. 1957.

Nava Negrete, Alfonso. Cuestiones Constitucionales de la -
Ley de Ingresos de la Federación en Estudios
de Derecho Público Contemporáneo. Homenaje a
Gabino Fraga. México. Fondo de Cultura Económi
ca y U.N.A.M. 1972. pp. 185 a 207.

Navarrete, Ifigenia M. de Los Incentivos Fiscales y el De-
sarrollo Económico de México. México. Textos -
Universitarios. U.N.A.M. 165 pp.

Reyes Heróles, Jesús El liberalismo mexicano. Los orígenes
Tomo I. México. U.N.A.M. 1957.

Sánchez Cuen, Manuel. Comentarios sobre el artículo 126 ---
Constitucional en: Estudios de Derecho Público
Contemporáneo. México. Fondo de Cultura Económi
ca. U.N.A.M. 1972. pp. 295 a 305.

Schmill Ordoñez, Ulises. El Sistema de la Constitución Mexi-
cana México. Textos Universitarios S. A. 1971
525 pp.

Schmill Ordoñez, Ulises. El origen de la Constitución en --
 Jornadas Kelsenianas en el Colegio de Ciencias
 de Veracruz. Archivo de Metodología Científica
 II No. 7 Enero-Abril de 1973. Veracruz. --
 pp. 1 a 58.

Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución México Editora --
 Nacional. 1970 457 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Informe sobre --
las Relaciones entre la Federación y los Esta-
dos al Término de la III Reunión Nacional de -
Tesorereros. México. Editorial Novarro. 1973. -
 359 pp.

Stammen, Theo, Sistemas Políticos Actuales Madrid Edicio-
 nes Guadarrama S. A. 1969. 294 pp.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 10a.
 Ed. México. Editorial Porrúa. S. A. 1970.
 559 pp.

Vallarta, Ignacio L. Cuestiones Constitucionales Votos Tomo
II México. José Joaquín Terrazas e hijo. Impre
sores. 1895.