

677  
28.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

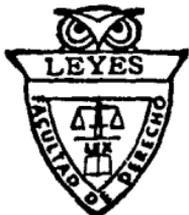
FACULTAD DE DERECHO

ORIGEN NATURALEZA Y SIGNIFICADO DE LA  
MISCELANEA FISCAL FEDERAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
GEORGINA MARGARITA NOGUEZ NOGUEZ

ASESOR: LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE



CD. UNIVERSITARIA



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA DE  
EXAMENES PROFESIONALES

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

# ORIGEN, NATURALEZA Y SIGNIFICADO DE LA MISCELANEA FISCAL FEDERAL

## CAPITULO I

### Proceso Legislativo Federal

1. Concepto de ley. ....	1
1.1. Etimológico .....	1
1.2. Acepciones .....	4
1.3. Definiciones .....	3
1.4. Características de la ley. ....	6
1.5. Condiciones para la existencia de la ley. ....	9
1.6. Denominaciones .....	10
1.7. Constitucionalidad de la ley.....	13
2. Concepto de Decreto .....	14
2.1. Etimológico. ....	14
2.2. Diversos conceptos.....	14
2.3. Antecedentes. ....	16
2.4. Características del decreto. ....	18
2.5. Distinción entre ley y decreto del Congreso de la Unión. .	20
3. Concepto de Decreto-Ley.....	23
3.1. Definición. ....	23
3.2. Antecedentes.....	24
3.3. Explicación del concepto. ....	27
3.4. Naturaleza jurídica del decreto-ley. ....	29
3.5. Opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	30

4. Iniciativa de ley o decreto. ....	32
4.1. Presidente de la República. ....	33
4.2. Diputados y senadores. ....	34
4.3. Asamblea de representantes del Distrito Federal. ....	35
4.4. Otros. ....	36
5. Cámara de origen. ....	37
6. Cámara revisora. ....	45
7. Promulgación. ....	48
8. Publicación. ....	52
9. Leyes del Presidente de la República. ....	55
9.1. De carácter formal. ....	56
9.2. De carácter material. ....	66
Reglamento. ....	66
Decreto. ....	72
Acuerdo. ....	73

## CAPITULO II

### Técnica y proceso legislativo de las leyes tributarias

1. Concepto de técnica jurídica. ....	76
2. Concepto de técnica legislativa. ....	93
Reglamento. ....	94
Decreto. ....	103
Acuerdo. ....	104
Diferencia entre reglamento, decreto y acuerdo. ....	105

3. Trabajo parlamentario o trabajo legislativo.....	105
4. Artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	110
5. Artículo 73 de la Ley Fundamental.....	116
6. Fracción I del artículo 89 constitucional.....	122
Circulares. ....	128

### CAPITULO III

#### Origen de la llamada miscelánea fiscal federal

##### Elaboración de la ley o decreto

1. Iniciativa. ....	131
2. Dictamen de las comisiones. ....	131
3. Sesiones. ....	135
4. Lecturas ....	136
5. Discusión ....	137
6. Votación ....	139
Votación en lo general ....	140
Votación en lo particular ....	141

### CAPITULO IV

#### Primera miscelánea fiscal o paquete fiscal

1. Iniciativa ....	143
2. Dictamen. ....	150

3. Primera y segunda lecturas.....	154
4. Discusión en lo general.....	154
5. Discusión en lo particular.....	154
6. Cámara de Senadores .....	154
7. Primera lectura. ....	155
8. Segunda lectura .....	158
9. Votación en lo general.....	159
10. Votación en lo particular.....	159
11. Publicación.....	159

## CAPITULO V

### Sucesivas misceláneas fiscales

A. Decreto que reforma y adiciona diversas leyes de carácter fiscal.	
En vigor en 1973.....	161
1. Iniciativa.....	161
2. Comparecencia .....	175
3. Dictamen .....	177
4. Discusión en lo general.....	178
5. Discusión en lo particular.....	178
6. Cámara de Senadores.....	179
7. Dictamen.....	180
8. Discusión en lo general.....	180
9. Discusión en lo particular.....	180
10. Publicación.....	181

**B. Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales.**

En vigor en 1979.

1. Iniciativa .....	182
2. Dictamen .....	198
3. Discusión en lo general .....	188
4. Discusión en lo particular.....	189
5. Cámara de Senadores. ....	189
6. Dictamen .....	190
7. Discusión .....	191
8. Publicación .....	191

**C. Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales. En vigor en 1985.**

1. Iniciativa .....	193
2. Dictamen .....	208
3. Segunda Lectura .....	225
4. Discusión en lo general .....	226
5. Discusión en lo particular .....	227
6. Cámara de Senadores .....	228
7. Dictamen .....	228
8. Discusión en lo general .....	232
9. Discusión en lo particular .....	232
10. Publicación .....	232

D. Ley que establece, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales. En vigor en 1991.

1. Iniciativa .....	234
2. Dictamen de primera lectura .....	252
3. Dictamen de segunda lectura .....	255
4. Discusión en lo general. ....	273
5. Discusión en lo particular .....	273
6. Cámara de Senadores .....	275
7. Dictamen .....	275
8. Discusión en lo general .....	276
9. Discusión en lo particular .....	277
10. Publicación .....	277

#### capítulo VI

#### Otras misceláneas fiscales

1. Ley que armoniza diversas disposiciones con el acuerdo general de aranceles y comercio, los tratados para evitar la doble tributación y para simplificación fiscal. Publicada en el D. O. del 20 de julio de 1992...	282
2. Resoluciones generales fiscales. ....	286
Conclusiones .....	292
Bibliografía	

CAPITULO I  
Proceso Legislativo Federal

1. Concepto de Ley.

1.1. Etimológico.

La palabra ley deriva de la voz latina "lex", la que a su vez tiene su origen en la palabra "legere" por referencia al precepto o regla que se está leyendo; y en este sentido la "lex" representaba para los romanos el "jus scriptum" o derecho escrito, por oposición al derecho consuetudinario o basado en la costumbre, que no aparece escrito.

1.2. Acepciones.

1.2.1. En sentido amplio.

Se ha denominado ley "a la expresión conceptual de las relaciones establecidas entre dos o mas fenómenos. Expresión que puede referirse a una relación objetiva establecida sólo por el conocimiento" (1), lo anterior, como puede suceder con la ley natural, que consiste en un juicio por el cual se menciona de manera frecuente la unión existente entre dos o mas fenómenos naturales.

1.2.2. Desde el punto de vista jurídico.

Desde este punto de vista se ha hablado de la ley en varios sentidos, a saber:

(1) Enciclopedia Jurídica Omba, t. XVIII. Ed. Bibliográfica Argentina, P. 316.

1.2.2.1. a) Sentido amplio.

Se utiliza este termino para designar a toda norma jurídica que se establece por determinado tiempo y para cierto lugar, que ha sido elaborada siguiendo los procedimientos que se han establecido por determinada comunidad.

En este sentido el vocablo ley se refiere a toda -- norma jurídica que se ha establecido de manera constante y deliberada, caso en que se comprende no sólo a la ley en sentido estricto, sino también a las normas de carácter constitucional, las disposiciones estatales, las normas jurisprudenciales y las sentencias aisladas; en consecuencia, significa todo lo que es derecho escrito por oposición a derecho consuetudinario. (2)

b) Sentido estricto.

En este caso se está hablando de aquella norma que se elabora a través de la función legislativa; de tal forma que se tiene - por tomar en consideración el procedimiento que debe seguirse por el órgano encargado de tal función.

1.2.2.2. a) Sentido formal.

Al hablar de la ley en este sentido se trata de la

---

(2) Op. cit. p. 317.

norma emanada del órgano legislativo, que se emite siguiendo un procedimiento establecido de manera específica para tal.

b) Sentido material.

Se ha llamado así a toda norma jurídica que independientemente que haya sido emitida por el órgano encargado de la función legislativa, reúne las características propias de toda ley: generalidad, - abstracción. coercitividad y obligatoriedad.

1.3. Definiciones.

1.3.1. Santo Tomás de Aquino la definió como "la ordenación de la razón hacia el bien común, promulgada por quien tiene el cuidado de la comunidad". (3)

1.3.2. Duguit por su parte expresó: "desde el punto de vista material es ley todo acto que posee en él mismo el carácter intrínseco de -- ley, con entera independencia del individuo o de la corporación que realiza el acto. Es acto legislativo, según su propia naturaleza". (4)

1.3.3. Giannini considera a la ley como la fuente formal por -- excelencia definiéndola como "la manifestación de voluntad del Estado, emi

(3) Citado por Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, 8ª ed. tomo I, Ed. Porrúa, México 1977. p. 171

(4) Citado por Bungoa Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 5ª ed. Ed. Porrúa, - México, 1982, p. 591.

tida por los órganos a los que mas especial mente confia la Constitución - la tarea de desarrollar la actividad legislativa". (5)

1.3.4. Por su parte el maestro Serra Rojas la define como un acto jurídico creador de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales" agregando a su definición es el acto regla como lo denomina León Duguít, definición en sentido formal; porque en el sentido material la define como "manifestación de voluntad que tiene por finalidad producir una situación jurídica general" al que se ha llamado acto-regia o acto-creador de situaciones jurídicas generales por la escuela realista. (6)

1.3.5. El maestro Burgoa Orihuela señala que "la ley es un - acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abs- - tracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados presentes o pretéri- tos sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuadren o pueden encuadrarse dentro de los supuestos que prevean". -- (7)

1.3.6. Citaremos asimismo la definición que el maestro Tena

(5) Citado por Margain Manatou Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexica no, 8ª ed. Universidad Autónoma de S.L.P. México 1986. p. 14

(6) Op. cit. p.p. 48 y 49.

(7) Op. cit. p. 591

Ramírez menciona en su obra Derecho Constitucional Mexicano: "La ley como acto del Poder Legislativo, es obra siempre del Congreso y nunca de una -- sola Cámara en ejercicio de sus facultades exclusivas ni de la Comisión -- Permanente". (8)

1.3.7. En la Constitución de 36 artículo 43 de la Ley Tercera se expresa un concepto el cual Emilio Rabasa considera es el mejor. Di cho artículo expresa: "Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma -- órbita sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas". (9)

1.3.8. El maestro Eduardo García Maynes nos da el siguiente concepto de legislación "Proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes" (10). Concepto que -- comparte el también maestro Villoro Toranzo. (11)

(8) Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México. 1984. p. 298.

(9) Citado por Tena Ramírez, Op. cit. p. 284.

(10) García Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. 11ª ed. Ed. Porrúa, México, 1963. p. 52

(11) Villoro Toranzo Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, 4ª ed. Ed. Porrúa. México, 1980, p. 173.

#### 1.4. Características de la ley.

El maestro Serra Rojas tomando en consideración a la ley como un acto legislativo considerado señala las siguientes:\*

1.4.1. Norma abstracta impersonal. Sobre este punto el maestro Alfonso Nava Negrete \*\* ha dicho que se refiere a situaciones o casos que regula la ley pero sin mencionar casos específicos. \*\*\*

1.4.2. Norma general y permanente. Acto-regla creador de situaciones jurídicas generales.

En este caso señalándola sólo como general, expresa el maestro Nava Negrete, que se hace mención a todas las personas que se encuentran dentro del supuesto del acto.

1.4.3. Norma obligatoria. Lo es para todos los que se encuentran en la situación fijada por la ley. No excluye ni se ocupa de un caso específico o concreto porque sería una ley privativa violatoria del artículo 13 de nuestra Carta Magna. Debe interpretarse por un acto de la misma naturaleza al que lo creó.

\* Op. cit. p. 59

\*\* "Derecho Administrativo" U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1991.

\*\*\* Kelsen Hans. Teoría Pura del Derecho. U.N.A.M. México. 1983, ha dicho "las normas jurídicas generales producidas por vía legislativa son normas conscientemente impuestas, es decir, normas promulgadas por escrito". p. 235

Manifiesta el propio maestro Nava Negrete que se trata de que todo mundo la cumpla independientemente de que su voluntad o consentimiento sea otro.

1.4.4. Es imperativo.- Existe la obligación de someterse a la ley, - provisto de una sanción que son medios adecuados para su debido cumplimiento.

1.4.5. Sanción de naturaleza diversa, ya que en algunos casos es una coacción material y en otros una sanción jurídica o una garantía de la vida social, las garantías de orden público o la propia administrativa .

El maestro Nava Negrete ha llamado a esta característica coercible, ya que si no se cumple la ley, será aplicada una sanción y no queda a criterio de cada persona.

Por lo que se concluye que la ley es una disposición de carácter general, permanente, provista de una sanción en materia de interés común; elaborada, promulgada y publicada según las reglas constitucionales y además inspirada en propósitos de justicia social.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que --

"para que una disposición dictada por el poder público tenga el carácter de ley, no solamente se necesita que sea de naturaleza general, abstracta y permanente, sino además que emane del organismo constitucional facultado".

Es muy importante señalar que existe una superioridad jurídica de la ley sobre todos los actos que son emitidos por el Poder Ejecutivo, incluso es considerado como un principio.

Al respecto M. Waline, citado por el maestro Serra Rojas (12), expresa que esa superioridad jurídica de la ley se puede definir por los siguientes principios:

"1) Ciertas materias están reservadas a la ley.

2) Únicamente el Poder Legislativo es un poder espontáneo, -- primario con vocación general que puede tomar iniciativa en otras materias sin habilitación especial previa.

3) El Poder Ejecutivo no puede ir en contra de disposiciones formales o del espíritu de la ley. Todo texto que emana de autoridad ejecutiva no tiene fuerza contra ley.

(12) Op. cit. p. 171.

4) El Poder Ejecutivo no puede impedir el aplazamiento sistemático de la ejecución de una ley".

#### 1.5. Condiciones para la existencia de una ley.

El maestro Serra Rojas (13) ha expresado que para que esta se dé es necesario que reúna los siguientes puntos:

1) La generalidad, que se refiere a su aplicación a cualquier persona que se encuentre en alguno de los supuestos que en ella se contienen.

2) La obligatoriedad, se trata de que esté fundado en el interés general de asegurar la convivencia social en un ordenamiento jurídico determinado.

3) Las normas por necesidad deben ser justas, significa que en materia de interpretación jurídica, deja de ser la ley el objeto a interpretar. Lo que se interpreta es la conducta humana a transparencia de la ley. Esta interpretación pone en la pista del intérprete la comprensión de los especiales imperativos de conducta explicados existencialmente.

(13) Op. cit. p. 171.

4) La ley debe aplicarse permanentemente hasta que ella sea --  
derogada o abrogada.

5) Las normas son imperativas, o sea son impuestas a quienes -  
les afecten. De aquí deriva el carácter esencialmente coactivo del dere--  
cho.

6) La irretroactividad de la ley y su proyección futura.

#### 1.6. Denominaciones.

La Constitución se refiere a ley y decreto, pero existen otras  
en la doctrina. Por ejemplo.

1.6.1. Ley ordinaria. Es la expedida por el Congreso de la Unión. -  
El maestro Nava Negrete no está de acuerdo con este término, ya que ha se-  
ñalado que no hay leyes extraordinarias.

1.6.2. Ley orgánica. Al respecto el maestro Nava Negrete ha dicho -  
que este término se utiliza cuando se trata de la creación de una institu-  
ción o dependencia o entidad de la Administración Pública Federal para su  
organización. Ejemplo: Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación,

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1.6.3. Ley Reglamentaria. El propio maestro ha dicho que este vocablo se usa para aquellas leyes que desarrollan principios o contenidos -- constitucionales. Un ejemplo de ésta lo tenemos con la ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en Materia de Petroquímica. Si no se utiliza la palabra "reglamentaria" no sucede nada, tal es el caso de varias leyes reglamentarias del artículo 27 de nuestra Ley Fundamental, como son Ley Federal de Aguas, Ley General de Bienes Nacionales.

1.6.4. Ley Suprema. En México se ha utilizado esta frase para referirse a nuestra Carta Magna.

1.6.5. Ley general. Se le ha llamado a unaley del Congreso de la -- Unión, en la legislación mexicana administrativa en algunas ocasiones. Tal es el caso de la Ley General de Población. No es una expresión que se considere denotativa, ni cambia su naturaleza federal.

Al hablar de las leyes: general, orgánica y reglamentaria, -

el citado maestro señala que entre todas esas denominaciones no hay diferencia, porque jurídicamente valen igual ya que tienen la misma jerarquía y naturaleza.

1.6.6. Ley federal. Conforme al artículo 124, ésta es expedida por el Congreso de la Unión pero sin que los Estados puedan legislar en el mismo campo, dicho precepto no ha impedido que a veces los Estados puedan legislar cuando existe coincidencia o concurrencia legislativa, si ésta la autoriza la misma Constitución. Ejemplos: Ley Federal de Aguas, Ley Federal de Áreas y Explosivos, Ley Federal de Protección al Consumidor.

La Constitución vigente emplea la palabra ley con diferentes denominaciones. El artículo 70 opone la palabra ley a decreto, o sea, utiliza el primer término en sentido estricto desde el punto de vista formal; y en cambio, en la acepción que tiene la palabra "ley" en el artículo 133, se refiere a cualquier acto del Congreso incluyendo los decretos.

El maestro Gabino Fraga, ha señalado que dentro de las leyes ordinarias, debe incluirse a las leyes orgánicas y las reglamentarias y además deben aplicarse estas denominaciones a las normas que regulan la formación y funciones de órganos del poder público o las que concretan y

desarrollan bases establecidas en la Constitución. (14)

Por su parte, el maestro Tena Ramírez señala que en México se ha entendido por constitución aquella ley que se ha emitido, adicionado o modificado por el constituyente, y por leyes constitucionales se entiende a las leyes ordinarias que han sido expedidas por el Congreso de la Unión y que están de acuerdo con la Constitución. (15)

#### 1.7. Constitucionalidad de una ley.

El maestro Serra Rojas ha señalado que existe el problema de si una ley que sea contraria a la Constitución puede ser considerada válidamente como una ley, y entonces existen dos grupos a saber:

a) Unos piensan que una ley se considera vigente aunque vaya en contra de lo establecido en la Constitución.

b) Otros señalan que la validez de una ley va a depender de su constitucionalidad, aunque aparentemente cubra las formalidades legislativas para su elaboración.

Este problema se plantea considerando si las autoridades o --

(14) Ed. Porrúa.

(15) Op. cit. p.63

jueces tienen la posibilidad de comprobar la constitucionalidad de una ley de carácter administrativo. (16)

El maestro Serra Rojas señala que "en la política mexicana una ley legalmente promulgada y publicada que guarda todos los aspectos externos de legalidad se considera ley, para todos sus efectos". Agrega: la -- Ley que es declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como -- inconstitucional no debe producir ningún efecto y obliga al Poder Legislativo a derogarla y al Poder Ejecutivo a no aplicarla; asimismo en la práctica pueden presentarse anomalías como la vigencia de una ley que es in- - constitucional que no es rigurosamente ley, aunque se cubran las aparien--cias externas y se abstenga de vigilancia durante cierto tiempo. (17)

## 2.- Concepto de Decreto.

### 2.1. Etimológico.

DE verbo latino "decernere", "decreui", "decretum" que significa acuerdo o resolución.

### 2.2. Diversos conceptos.

a) Según el Diccionario de la Real Academia Española es toda -

(16) Op. cit. p. 176.

(17) Op. cit. p. 177.

"resolución, decisión o determinación del jefe de Estado de su gobierno o de un tribunal o juez sobre cualquier materia o negocio". Ahora se aplica mas especialmente a los de carácter político y gubernativo. (18)

b) El maestro Serra Rojas ha señalado que de acuerdo con lo que dispone el artículo 70 constitucional "se reduce a una resolución particular o concreta del Congreso", citándolo algunos autores como decreto del Congreso a fin de que pueda existir una diferencia con los decretos administrativos, término que en el derecho constitucional moderno es genérico y se utiliza para las decisiones escritas de un jefe de Estado. (19)

c) Decreto es toda resolución o disposición de un órgano de estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas, que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, institución o individuo y que requiere de cierta formalidad -refiriéndose a la publicidad- a efecto de que sea conocido -- por las personas a las que va dirigido. (20)

En la práctica el Congreso ha utilizado esta palabra cuando expide leyes que se ocupen de materias que son muy específicas. En el artículo 70 de la Constitución se expresa que "toda resolución del Congreso

---

(18) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Madrid. 1956. p.428

(19) Op. cit. p. 48

(20) Aguilar y Cuevas Magdalena. Diccionario Jurídico Mexicano. t. II. Ed. Porrúa. 2a. ed.- México. 1988. p. 835.

so tendrá el carácter de ley o decreto" y en este artículo además del 71 y 72 se refiere a la iniciativa y formación de las leyes y decretos, mis mos que en apartado posterior se citan.

Decreto en sentido estricto, son los actos que son de carácter legislativo, político-administrativos y los político-jurisdiccionales que se encuentran dentro de su competencia constitucional, aquellos que tienen como atributos la particularidad, la concreción y la personalidad. (21)

### 2.3. Antecedentes.

La designación de decreto aparece tanto en el derecho romano como en el derecho canónico en algunas instituciones.

Se le llamó "Decreta" a una de las cuatro clases de constituciones imperiales que fue la fuente primaria del derecho romano. Esta consistía en las resoluciones extraordinarias en los procesos de tipo civil o criminal, las cuales eran del conocimiento del emperador así fuera en la instancia como en la apelación. Era una creación jurisprudencial del derecho a través de la cual se corregía o se reformaba el derecho que estaba en vigor.

---

(21) Burgoa Orihuela Op. cit. p. 675.

También se llamaba decreto a toda disposición solemne que emitía el Papa, la cual tenía un alcance general para toda la iglesia; o también si era particular para ciertas órdenes o asociaciones religiosas.

Asimismo, se le asignó ese nombre a toda resolución que efectuaba un monje benedictino en 1140, de las decretales pontificias, de las decisiones de los concilios y de las leyes de los emperadores que tenían relación con la iglesia, que constituyen una de las fuentes del derecho - canónico. Se le conoce como "Decreto de Graciano".

El maestro Tena Ramírez señala que esas expresiones se toma--ron de la Tercera Ley en la Constitución de 1836, pero tanto la Constitución de 57 como la vigente no señalan una definición de ley y decreto. - En el artículo 43 de la mencionada ley se expresaba lo siguiente:

"43.- Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto.

El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo.

El segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, corporaciones, establecimientos o personas".

Con el decreto lo que se desea es concretizar, particularizar o individualizar el campo de su aplicación en tanto que la ley extiende o aumenta el campo de su aplicación. (22)

#### 2.4. Características del decreto.

Se ha señalado que el decreto tiene las características de generalidad, abstracción, obligatoriedad y coercitividad, características -- que ya se analizaron cuando se tocó el tema referente a la ley en el punto 1 de este capítulo.

Existen decretos que son expedidos por el Presidente de la República con base en el artículo 89 fracción I de la Ley Fundamental, los - cuales pueden revestir características de un acto legislativo o de un acto administrativo.

Respecto a los decretos que son expedidos por él, pueden ser - de dos tipos: carácter general, abstracto y obligatorio de carácter individual. Para que sean obligatorios, unos como resolución administrativa - o individual y otros como acto general, abstracto y obligatorio tanto de - carácter general como individual deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

(22) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., Tomo I. p. 174.

Frente a los decretos del Ejecutivo Federal existen los decretos del Congreso de la Unión y aparte de la diferencia formal de que uno proviene del Presidente de la República y otro del Congreso de la Unión, existe una diferencia de jerarquía jurídica que consiste en que el decreto del Congreso de la Unión es norma general, abstracta y obligatoria siendo superior a un decreto del Presidente de la República, aun cuando el que emita este último también tenga las características de generalidad, abstracción y obligatoriedad, y esto es así porque el primero consiste en una verdadera ley y por tanto la misma está por encima de los decretos que pueda emitir el Presidente de la República.

Cabe en este caso citar lo expresado por el artículo 72 Constitucional, inciso f) precepto que recoge el principio formal de las leyes al establecer que las leyes sólo pueden ser derogadas o modificadas por otra ley del Congreso; luego entonces un decreto del Presidente de la República no puede interpretar o derogar otro decreto o ley del Congreso. El decreto del Presidente siempre estará subordinado al decreto del Congreso de la Unión, por lo que en caso de que un decreto del Presidente se oponga a lo expresado en un decreto del Congreso de la Unión, prevalece el decreto de este último por ser superior.

Por lo que las diferencias entre ambos son que formalmente el decreto del Congreso se expide por un órgano y el decreto del Presidente por otro y ambos tienen distinta jerarquía.

Cabe mencionar que el decreto administrativo que consiste en la expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos... con base en el artículo 89 fracción I constitucional, ya que señala las facultades del Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. (23)

El maestro Serra Rojas nos señala que el decreto en la doctrina administrativa en Francia tiene su campo de aplicación que es sumamente extenso, dándole distintos significados, siendo algunos: el decreto es una ley en sentido material que ha sido elaborada y además promulgada por el Poder Ejecutivo. Siendo en otro sentido, que los decretos van a completar a la Ley. Aceptaciones que de ninguna manera corresponden a la legislación mexicana. (24)

#### 2.5. Distinción entre Ley y Decreto del Congreso de la Unión.

Los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que aparecen transcritos posteriormente, se refieren a la iniciativa y formación de las leyes y decretos.

El 70, establece que toda resolución del Congreso tendrá ca--

---

(23) Op, cit. p.837.

(24) Ib. cit. p. 173.

rácter de ley o decreto, éstos se comunicarán al Ejecutivo, mismos que -- deberán ir firmados por los Presidentes de cada Cámara y por un secreta-- rio. Promulgándose cada uno de ellos señalando "El Congreso de los Esta-- dos Unidos Mexicanos decreta:..."

Este precepto fue tomado del artículo 43 de la Constitución - de 1836, que al igual que la de 1857, omitió las definiciones de ley y -- decreto y en cambio en la de 1836, como ya se señaló y Rabasa expresa es la definición más breve que se puede encontrar en el derecho positivo, ya que señala : "Toda resolución del Congreso General tendrá carácter de ley o decreto". El primer nombre se refiere a las que hablan de materias de interés común dentro de las atribuciones del Poder Legislativo. Y el se-- gundo, se refiere a las que dentro de la misma órbita, sean sólo relati-- vas a determinados datos; lugares, corporaciones, establecimientos o per-- sonas".

La doctrina ha considerado a la ley como una disposición de - carácter general y al decreto como un acto particular.

El derecho positivo mexicano indistintamente llama decretos a las leyes, a los actos del Congreso que no son leyes, tal es el caso de - los que conceden permiso a un ciudadano mexicano para aceptar y usar títu-- los de condecoraciones extranjeras, a los actos del Ejecutivo que consti-- tuyen reglamentos, a los que crean situaciones jurídicas concretas.

El maestro Serra Rojas señala que de acuerdo con lo expresado por el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda resolución que sea emitida por el Congreso tendrá el carácter de ley o de decreto, decretos a los que se les ha denominado "decretos -- legislativos" y por tanto entre éstos y la ley existen diferencias que se consideran esenciales. El Presidente de la República como ya se señaló, - también pueden expedir decretos y éstos con base en lo dispuesto por el artículo 92 de nuestra propia Ley Fundamental. Por lo que concluye el citado maestro: con el decreto lo que se quiere es concretar, particularizar - o individualizar el campo en que va a ser aplicado, en tanto que la ley -- extiende o aumenta el campo de su aplicación. (25)

Por su parte el maestro Burgoa expresa que al hablar de ley o de decreto se explicará la naturaleza del acto que sea emitido por el Congreso así si se trata de ley estará refiriéndose a creación de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales; y decretos en sentido estricto los actos legislativos, político administrativos y los político jurisdiccionales que inciden dentro de su competencia constitucional, los que - tienen como atributo la particularidad, la concreción y la personalidad. (26)

(25) Op. cit. p. 174.

(26) Op. cit. p. 674.

### 3. Concepto de Decreto - Ley.

#### 3.1. Definición.

Se entiende como la disposición de carácter legislativo que se ha emitido en vía de excepción por el titular del Poder Ejecutivo o por -- quien lo detenta y evidentemente el decreto-ley accede al derecho público cuando aparece el estado constitucional sostenedor de la teoría de la división de poderes, a la que actualmente se le ha llamado división de funciones. (27)

En el estado absolutista con las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional reunidas en el mano regia no tuvo sentido esta figura legislativa, producto de la delegación, usurpación, esta asunción de -- facultades legislativas, en regímenes con división de poderes.

El decreto-ley constituye un decreto normativo que tiene el -- mismo rango que la ley formal.

Al decreto-ley cabría definirlo como toda regulación por vía - de decreto de materias que, dada su naturaleza, están dentro del ámbito de la ley formal.

(27) Nueva enciclopedia jurídica t. VI. p. 296.

En general el Decreto-Ley es la decisión de carácter legislativo que dicta el Poder Ejecutivo cuando en el estado de necesidad en circunstancias excepcionales ante el receso o caducidad de poder legislativo.

En suma están comprendidos en esta categoría todos aquellos decretos que estatuyen sobre materias que por su propia naturaleza son de índole legislativo.

Ha señalado el maestro Serra Rojas (29) que los Decretos-Ley son decretos con fuerza de ley, son normas con la misma fuerza y proyección de ésta.

### 3.2. Antecedentes.

La locución de Decreto-Ley a que nos estamos refiriendo, deriva de lo dispuesto por el artículo 49 de la Constitución, mismo que originalmente disponía: "El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29".

---

(29) Op. cit. p. 180.

Texto que fue modificado, ya que el 10 de diciembre de 1937,- el Presidente Cárdenas envió a la Cámara de Senadores una iniciativa que finalmente fue aprobada, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de agosto de 1938, adicionándose el artículo, agregando el texto si siguiente al segundo párrafo: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar". Apoyando su iniciativa el Presidente señaló: "... Ha sido práctica inveterada que el Presidente de la República solicite del H. Congreso la concesión de facultades extraordi narias para legislar sobre determinadas materias y ramas facilitándose -- así la expedición de leyes que se han estimado inaplazables para regular nuevas situaciones y para que la colectividad del estado pudiera desenvol verse en concordancia con las necesidades del país, porque si se continúa con esa práctica podría producirse el lamentable resultado de menoscabar las actividades del poder legislativo contrariando en forma que pudiera - ser grave el sistema de gobierno representativo y popular establecido por la constitución puesto que reúne transitoria aunque de manera incompleta las facultades de dos poderes en un solo individuo, lo cual independiente mente de crear una situación jurídica irregular dentro del estado mexicano, en la que la división en el ejercicio del poder es una de sus normas fundamentales, en el terreno de la realidad, va sumando facultades al Eje cutivo y al inminente peligro de convertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal....

Cree el Ejecutivo que solamente en los casos de invasión, per turbación grave de la paz pública o cualquier otra que ponga a la socie--

dad en grave peligro o conflicto, que se mencionan en el artículo 29 de -- nuestra Carta Magna, se justifique debidamente la concesión de facultades extraordinarias...." (30)

Esta reforma se encaminó para evitar la proliferación de los - Decretos-Ley y a reducir las posibilidades de que el Poder Ejecutivo legisle, a los casos de grave peligro que se encuentran previstos en el citado artículo 29, evidencia la honradez y la convicción democrática y republicana de Lázaro Cárdenas.

El 19 de noviembre de 1950 el Presidente Ruiz Cortines envió - al Congreso una iniciativa para reformar el artículo 131 Constitucional y por consecuencia, también el artículo 49, cuyos textos se reformaron y siguen vigentes en los términos siguientes:

Artículo 49. "El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio el legislativo, ejecutivo y judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse - el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias el Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 29.- En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

(30) Diccionario Jurídico Mexicano, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, - U.N.A.M. y Ed. Porrúa. Tomo D-Z, 2ª edición. p. 843. Jorge Fernández Ruiz.

Por su parte el artículo 131 señalaba: "... El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida." (publicado en el Diario Oficial de 28 de marzo de 1951).

### 3.3. Explicación del concepto.

Este puede producirse en el estado de facto, en el estado de -- derecho; a raíz de un golpe de estado, quien detenta el Poder Ejecutivo - dicta Decretos-Ley en clara usurpación de la función legislativa; asimismo a raíz de una revolución es frecuente que quien la acoge, asume la función legislativa y dicta Decretos-Ley.

El estado de hecho, requiere a veces del Decreto-Ley para su organización provisional, con miras a convertirse, por lo menos formalmente en estado de derecho, en el cual el Decreto-Ley es un procedimiento excepcional de legislación derogada atribuida al Ejecutivo para determinadas situaciones.

### 3.4. Naturaleza Jurídica del Decreto-Ley.

Para este punto nos basaremos en lo expresado por el maestro - Don Andrés Serra Rojas (31) quien expresa que el Decreto-Ley señala un -- grupo especial de leyes las cuales tienen naturaleza diferente en razón - del órgano que las realiza:

1) En algunos casos el Poder Legislativo delega la facultad - de legislar al Ejecutivo (en aspectos de tipo general o de carácter individual).

2) En casos de urgencia o necesidad, el Poder Ejecutivo puede legislar. Esto en algunos países.

3) Se pueden establecer normas para que el propio Poder Ejecutivo pueda legislar.

4) En los gobiernos de facto, se habla de las leyes que son - expedidas por órganos del legislativo,

Agrega el maestro SerraRojas que este tipo de legislación ha tomado diversas denominaciones: para algunos se considera como una legislación de tipo irregular; en cambio, para otros es una legislación de - -

---

(31) Op. cit. p. 174.

emergencia; en cambio otros la denominan Decreto-Ley o decretos con fuerza de ley u otras expresiones similares.

### 3.5. Opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta ha resuelto que la delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al principio de división de poderes y por su carácter excepcional esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la legislatura al otorgarle, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan, con la justa medida y con la conveniente previsión para no sobrepasar el margen de la excepción. (...)

Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que cuando por circunstancias graves o especiales no hace uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que sea inconstitucional el uso de dichas facultades por parte de aquél, porque ello no significa ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del Poder Legislativo en el Ejecutivo, sino más bien una cooperación o auxilio de un poder a otro". (Amparo en Revisión No. 2065/64. Manuel Hernández Rosas y Coags. 4 de abril de 1967. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez. S.J.F. 6a. Epoca. Vol. CXVIII. Primera -- Parte. Abril 1967. Pleno p. 29 y 77).

Finalmente es importante señalar la siguiente conclusión:

Por lo tanto en México está prevista la existencia y vigencia de los decretos-ley, aun cuando no se le designe literalmente con esa denominación, pero coincidente en términos generales con lo que la doctrina considera como tal, no obstante que no se exija el requisito de la ratificación o convalidación congregacional o parlamentaria que establecen las constituciones de otros países.

En las constituciones de algunos estados de la república se admite la posibilidad de decreto-ley, según se aprecia del contenido de las mismas, tal es el caso de Colima en su artículo 20; Chiapas en su artículo 15; México en su artículo 36; Puebla en su artículo 21; Querétaro en su artículo 29; San Luis Potosí en su artículo 14; Sonora en su artículo 27; Tabasco en su artículo 31; Veracruz en el 37 y Zacatecas en el artículo 25. (32)

En consecuencia, habrá decreto-ley, cuando el Poder Ejecutivo asuma, en presencia de situaciones consideradas como graves para la tranquilidad pública, la responsabilidad de dictar disposiciones transitorias que contrarían normas legislativas.

El Poder Ejecutivo puede emitir disposiciones que tengan --

---

(32) Op. cit. p. 843.

igual jerarquía que las que expide el Poder Legislativo con base en los artículos 29 y 131 de la Constitución, incluso estas pueden ir encaminadas a reformarlas o derogarlas y a estos ordenamientos se les ha llamado decretos-ley o decretos delegados.

#### 4. Iniciativa de Ley o Decreto.

Antes de entrar al estudio de este inciso, cabe mencionar la definición que de iniciativa nos da el maestro García Maynes (33), y dice que es el "acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley".

La iniciativa constituye un acto de colegislación a través de las Cámaras de Diputados y Senadores.

A continuación aparece la transcripción del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se toma en consideración en virtud de ser vital para este inciso. Expresa el citado artículo:

"ARTICULO 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República.

(33) Ob. cit. p.52

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;  
y

III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

Como se desprende de los artículos 71 transcrito y del 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ese derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados así como también a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ésta última según se desprende de lo señalado en el artículo 73 fracción VI, base 3a. inciso j) y no a cualquier persona. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun cuando pudiera ser el órgano considerado más idóneo técnicamente para formular ciertos proyectos de ley, no tiene dicha facultad por creer que debe existir completa separación entre las funciones que realiza el juez, interpretar la ley y la del legislador, ya que en este último caso tiene mucho que ver o es importante el punto de vista del mismo.

4.1. En principio hablaremos de la función del Presidente de la

República dentro de la colaboración en el proceso legislativo en relación a la iniciativa. El tiene la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las cámaras que componen el Congreso de la Unión, para que - sean discutidos, modificados y aprobados sucesivamente en una y en otra y entonces sean expedidos por él mismo como ordenamientos jurídicos.

Dentro de esta facultad se incluye la de que puede proponer modificaciones en general a las leyes vigentes, sobre cualquier materia de competencia federal de dicho Congreso. De esta manera está implicando la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones constitucionales para que previa su aprobación por el Congreso de la Unión se incorporen a la Ley Fundamental de conformidad con lo que se señala en el artículo 135.

Esta facultad que se señala en la fracción I del propio artículo 71, se ha considerado como un fenómeno de colaboración legislativa -- del Poder Ejecutivo para con los órganos encargados de su expedición y esto en virtud de que se considera que el Presidente tiene contacto con la realidad dinámica del país y por lo tanto es el más capacitado para proponer las medidas de tipo legal que considere sean las mas adecuadas a fin - de que sean resueltas y satisfechas.

4.2. En cuanto al inicio de leyes o decretos por parte de los diputados y senadores señalada en la fracción II del mismo artículo se justifica, en virtud de que estos forman parte del Congreso que tiene la función

de legislar siendo el primer paso para llevar a cabo esta labor la iniciativa. Siendo la misma situación para el caso de que las legislaturas de los Estados tengan derecho a formular proposiciones ante el Congreso de la Unión.

Existen limitantes en cuanto a la iniciativa. Tales como los senadores no podrán nunca proponer una iniciativa de ley o decreto sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, ya que su conocimiento corresponde primeramente a la Cámara de Diputados, según se desprende del artículo 72 inciso h) de la Constitución.

4.3. Es a partir del 7 de abril de 1990 en que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día anterior que surge la Asamblea de Representantes, de acuerdo a lo establecido en el artículo 73, fracción VI, base 3ª a quien también se le otorgó la facultad de iniciar leyes, la cual va a funcionar como un órgano de representación ciudadana. En el inciso j) se expresa: "Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal"; asimismo se agrega en el propio inciso las iniciativas que ésta presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión pasarán desde luego a comisión -- para su estudio y dictamen.

Por lo que se refiere a la facultad que también se ha otorgado a la asamblea de representantes, que se desprende de lo señalado en la

fracción VI base 3ª inciso j) del artículo 73 de nuestra ley fundamental, -  
cabe señalar que no han presentado ninguna iniciativa relativa a la misc  
línea fiscal.

Considero que esto es así, por que se da oportunidad a que --  
también esta de sus puntos de vista, ya que aun y cuando solo sea especia  
lista en el Distrito Federal ella puede aportar opiniones o ideas de suma  
utilidad aunque sólo servirá para lo que respecta a esa entidad.

4.4. En cuanto a las iniciativas que pudieran presentar los parti  
culares, la Constitución implícitamente las rechaza, ya que ese derecho -  
sólo lo tienen los funcionarios que se han citado en el artículo 71; pero  
en el Reglamento Interno del Congreso en el artículo 61 se dispone que --  
"toda petición de particulares, corporación o autoridad que no tengan de-  
recho a iniciativa, se mandará pasar por el Presidente de la Cámara a la  
comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate.  
Las comisiones determinarán si son de tomarse o no en consideración estas  
peticiones.

Cuando se admite una propuesta formulada por particulares, la  
Comisión lo hace suya para presentarla como iniciativa propia, ya que si  
se presenta como iniciativa de particular se infringirá lo dispuesto por  
el mencionado artículo 71, reconociendo facultad a quien no la tiene.

Las iniciativas que presente el Presidente de la República y

las legislaturas de los Estados o por Diiputaciones de los mismos, pasarán a Comisión y las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates de cada una de las Cámaras, o sea aquellas normas que establecen la forma en que deben ser -- discutidas las iniciativas de ley, según se desprende del propio artículo 71 citado. Lo mismo sucederá cuando se trate de una iniciativa o proyecto de ley que remita una de las cámaras a la otra, agrega el artículo 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados - Unidos Mexicanos.

#### 5. Cámara de Origen.

Previamente a hablar de la Cámara de Origen, es importante se ñalar que el Congreso de la Unión es un organismo bicamaral, en que se ha depositado el Poder Legislativo Federal, teniendo como función crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, o sea crear leyes en - sentido material. Su existencia, sus facultades y su funcionamiento derivan de nuestra Ley Fundamental y aunque tiene la potestad de reformarla y adicionarla existiendo la colaboración de las legislaturas de los Estados, esta atribución no implica el ejercicio del poder constituyente, no puede alterar los principios jurídicos, políticos, sociales y económicos en que se basa ese ordenamiento.

Y refiriéndonos al bicamarismo, tenemos que la Constitución de 1824 consagró al bicamarismo de tipo norteamericano o federal, establecien

do la Cámara de Diputados y la de Senadores, realizándose la elección de los primeros por ciudadanos y la de los segundos por las legislaturas de los Estados.

En la Constitución de 1836 se conservó el bicam~~arismo~~, el senado ya no representaría a los estados que habían dejado de existir en esa época.

En las bases orgánicas de 1843, el Senado adquirió la característica de representante de clases, ya que tenía la representación de todas las clases sociales, lo que lo constituía en un anticipo al moderno sistema bicamarista.

En 1846, al restablecerse la Constitución de 24, el Senado además de representar a cada uno de los Estados y al Distrito Federal debería estar integrado por un número de senadores equivalente al número de estados.

El Constituyente de 1856 propuso el unicam~~arismo~~, suprimiéndose al Senado, lo que se aceptó por mayoría de 44 votos contra 38 y a través de las diputaciones se pretendía suplir a los senadores, por lo que se suprimió el bicam~~arismo~~.

Lerdo de Tejada, el 14 de agosto de 1867 a través de una circular, como primera reforma constitucional propuso se introdujera el bicama-

rismo a fin de que en el Poder Legislativo pudieran combinarse los elementos popular y federativo, siendo los senadores de mas edad a fin de utilizar su experiencia en los negocios.

Y entonces fue en 1874 que esas ideas se vieron cristalizadas, ya que se consagró el bicamrismo: Cámara de Diputados que sería elegida - proporcionalmente por la población y el Senado integrado por dos representantes por cada Estado y del Distrito Federal. Existiendo desde entonces el Senado aunque los Estados no han encontrado representación en el senado, - sólo en sus delegados del Senado.

Para llevar a cabo sus funciones estas se reunen a partir del 1º de noviembre de cada año para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y posteriormente del 15 de abril en adelante para llevar a cabo - un segundo período ordinario.

Sigue diciendo el artículo 65 de nuestra Constitución, que en esos períodos se llevará a cabo el estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley presentadas y resolución de los demás asuntos que le competen, ocupándose preferentemente de los asuntos que su Ley Orgánica le indica.

Como se ha señalado, la Constitución establece las atribuciones a su favor para la elaboración de normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en sentido material, las que al emanar - de él tienen el carácter formal de tales.

Para este estudio, sólo interesan las facultades del Congreso en materia tributaria señaladas en el artículo 73 de la Ley Fundamental, las que a continuación se transcriben:

"ARTICULO 73. El Congreso tiene facultad

...

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

Como se desprende de la transcripción anterior, serán tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores las que llevarán a cabo la elaboración de las leyes tributarias, debiendo realizarse previamente a la - - aprobación del presupuesto de egresos. (34)

El : mismo artículo 73 en su fracción XXI señala:

"Para establecer contribuciones

1º Sobre el comercio exterior.

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

3º Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguro

---

(34) Flores Zavala Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas" Ed. Porrúa. México. 1966. p. 218.

ros.

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

5º Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica.
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de su fermentación.
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

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

Al respecto, el propio autor señala que con lo transcrito se está prohibiendo el sistema de participaciones de los Estados y municipios en ingresos del Erario Federal, ya que en la Constitución se expresa que el Congreso sólo puede establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, por lo que se excede de sus atribuciones cuando se establecen las necesarias para cubrir participaciones a los Estados, pues estos ingresos ya no son necesarios para cubrir el presupuesto.- Interpretata-

ción que se considera inexacta porque "1ª La Constitución reconoce la existencia legal de las participaciones como puede verse en la fracción XXIX del artículo 73 y una interpretación congruente de los diversos textos nos tiene que llevar a la conclusión de que la Constitución no puede prohibir lo que por otra parte ordena. 2ª Porque la Constitución establece que - - existe obligación de contribuir a los gastos públicos, no solo de la Federación, sino también de los Estados y Municipios. La participación de los Estados en el rendimiento de un impuesto corresponde a una abstención por parte del Estado, de gravar total o parcialmente la misma fuente que grava la Federación, de manera que no se trata de la creación de gravámenes nuevos que excedan en su rendimiento de los límites del presupuesto, sino de un procedimiento para obtener ingresos para los erarios locales evitando - la doble tributación". ( 35)

Asimismo, el artículo 72 constitucional en su inciso h) señala:

"Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambos ...

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de -- tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;"

(35) Op. cit. p.p. 219 y 220.

Como se desprende de este artículo así como en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se señala que en cuanto a la formación de las leyes y decretos se podrá comenzar de manera indistinta en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que se refieren a empréstitos, contribuciones o impuestos, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados, por tanto deberán estudiarse y aprobarse en primer término en esta Cámara, quien se convierte en la Cámara de origen.

Asimismo en el artículo 63 del último ordenamiento jurídico - citado, se dispone que cualquier proyecto de ley en que la resolución no corresponda exclusivamente a alguna de las Cámaras será discutido de manera sucesiva en ambas, siguiendo los lineamientos expresados en el propio reglamento respecto a la discusión y votación de los mismos.

Por lo que se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en relación a esta materia, cabe señalar una muy importante que se cita en el artículo 74, fracción IV, que reza:

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

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento - del Distrito Federal, discutiendo primero las contribu-

ciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir--  
los; así como revisar la Cuenta Pública del año ante-  
rior. ..."

Se ha considerado esta como una facultad de importancia, ya -  
que es una forma de controlar la actividad tanto del Presidente de la Re-  
pública como de los Secretarios del DEspacho, en cuanto a la formulación  
del presupuesto anual de egresos y de esta forma se obliga al Presidente  
a presentar ante dicha Cámara las iniciativas de leyes de ingresos y pro-  
yectos de presupuestos a mas tardar el día último del mes de noviembre de  
cada año para que se puedan discutir con tiempo.

En este caso, esta Cámara siempre será Cámara de Origen, ya -  
que al hablar de ésta se está refiriendo a aquella en donde inicialmente -  
se discute un proyecto de ley y una vez aprobado tendrá que pasar a la --  
otra Cámara.

El maestro Margain Manatou ha señalado que el hecho de que la  
Cámara de Diputados en materia fiscal sea la Cámara de Origen ha suscitado  
muchas discusiones, ya que para algunos autores esta excepción surgió - -  
cuando a Juan sin Tierra se le quitó la Carta Magna inglesa porque en la  
misma se señalaba que el pueblo deberfa aprobar la creación de tributos -  
antes de que creara el propio soberano. (36)

---

(36) Margain Manatou Emilio. Op. cit. p. 71.

Por su parte Emilio Rabasa expresa que no existe explicación de tipo histórico por el hecho de que sea la Cámara de Diputados -- quien actúe como Cámara de Origen, ya que este consiste en un error en que se ha incurrido en el año de 1872 en que fue establecido el bicamalismo.-(37)

Se ha considerado que es muy importante asegurar una absoluta independencia en el ejercicio de las funciones de los legisladores con el objeto de que los demás Poderes no estén en aptitud de coartarlos en su representación, atribuyéndoles delitos que autoricen a enjuiciarlos penalmente y a privarlos de su encargo.

#### 6. Cámara Revisora.

Se ha dado este nombre a la Cámara que en segundo término -- lleva a cabo la revisión y discusión de un proyecto de ley, después de -- que la Cámara de Origen, la de Diputados, hubo aprobado la iniciativa.

Como se desprende de lo que se ha citado, para el caso de -- nuestra materia fiscal, siempre será la Cámara de Senadores la que realice el papel de Cámara Revisora.

Una vez que se ha señalado cuál será la Cámara de Origen, pue

---

(37) Citado por Margaina Manatou Emilio. Op. cit. p. 72.

de suceder varios supuestos:

a) El proyecto sea rechazado por la Cámara de Origen y entonces no pueda ser presentado en las sesiones del año.

b) Aprobación del proyecto en la Cámara de Origen, por lo que pasará para su discusión a la otra -Cámara Revisora- Agotada la tramitación en su Cámara por la aprobación del proyecto, éste debe pasar a la -- discusión de manera general y particular y entonces pasará a la otra Cámara ra.

c) Recibido por la Cámara revisora, ésta lo rechaza, entonces volverá a la Cámara de Origen con las observaciones que se hayan hecho -- por la primera; y si examinado nuevamente es aprobado por mayoría absoluta de los miembros que se encuentren presentes, volverá a la Cámara que - lo desechó, la que lo tomará en cuenta, y si se aprueba por la misma mayoría pasará al Ejecutivo, pero si no está de acuerdo, lo reprueba, entonces no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones. Con - esto lo que se quiere es dar oportunidad a cada una de las Cámaras para - que en nueva discusión consideren su punto de vista tomando en cuenta las observaciones de la otra Cámara. Si no se pusieran de acuerdo sería inútil que la Cámara de Origen siga insistiendo ante la Cámara Revisora, motivo por el cual el proyecto no podrá presentarse en el mismo período de sesiones.

d) La Cámara Revisora rechaza parcialmente, adiciona o modifica el proyecto ya aprobado por la Cámara de Origen, la discusión en esta Cámara será únicamente en cuanto a lo que se desechó, adicionó o reformó, sin que con esto se altere lo aprobado. Si se aprueban por mayoría absoluta de votos presentes en la Cámara de Origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para que lleve a cabo su promulgación; pero si se reaprueban por mayoría de votos en la Cámara de Origen volverán a aquélla, para que tome en cuenta las razones de ésta, y si se desecha por mayoría absoluta en esta segunda revisión, lo que se haya aprobado pasará al Ejecutivo para su promulgación, si insiste la Cámara Revisora por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones a no ser que acuerden que se publique sólo con los artículos aprobados y se reserven los restantes para su discusión y aprobación posterior.

e) Aprobación del proyecto en su totalidad. En este caso se entiende que el Ejecutivo no tiene que hacer observaciones cuando no devuelva el proyecto, con aquéllas durante 10 días útiles, a no ser que el Congreso haya cerrado o suspendido sus sesiones, pues en ese caso deberá hacerse en el primer día útil en que el Congreso se reúna.

f) Recibido el proyecto por el Ejecutivo este lo objeta en todo o en parte oportunamente. Regresa el proyecto con las observaciones a la Cámara de Origen y si se confirma por dos terceras partes del total

de votos de cada Cámara, el proyecto será ley o decreto y pasará al Ejecutivo para su promulgación.

En sentido contrario, el maestro Ingrancio Burgoa ha señalado que "promulgar es equivalente a publicar, por lo que con corrección conceptual y terminológica la Constitución emplea indistintamente ambos vocablos en su artículo 72. La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse, para este efecto, con el refrendo al acto promulgatorio que otorgan los Secretarios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no es una facultad, sino una obligación del Presidente (artículo 89, fracción I), y su incumplimiento origina que una ley o un decreto no entren en vigor por no satisfacerse el requisito formal que entraña..." - (38)

## 7. Promulgación.

### 7.1. Concepto Etimológico.

Significa llevar al vulgo, a la generalidad el conocimiento de una ley.

### 7.2. Concepto.

León Duguit ha señalado que "la promulgación es el acto por el cual el Presidente de la República afirma, por la fórmula consagrada, que

(38) Op. cit. p.695

la ley ha sido reglamentariamente votada por las Cámaras, y ordena que -- sea aplicada por las autoridades administrativas y judiciales, imponiéndo se a todos su observancia". (39)

Por su parte el maestro Tena Ramírez, con quien estamos de -- acuerdo al expresar que se trata de dos actos distintos, expresa que "El acto legislativo concluye en el punto en que la ley emanada del Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, o bien sea por haber transcurrido el término constitucional sin que éste hubiere formulado objeciones, o bien porque, habiéndolas presentado, el Congreso no las aceptó o, al contra- - rio, modificó de acuerdo con ellas el proyecto original. El acto legisla- - tivo es entonces definitivo y perfecto, más para que sea obligatorio, es menester que se inicie, mediante la promulgación, la actividad del Poder Ejecutivo". (40)

Entiende por promulgación, el maestro Villoro Toranzo al "re- conocimiento solemne por el ejecutivo de que una ley ha sido aprobada con- - forme al proceso legislativo que se encuentra establecido por la Constitu- - ción Política de los Estados Unidos Mexicanos y que por consiguiente debe ser obedecida". (41)

(39) Citado por la Enciclopedia Jurídica Omba. t. XXVI. Ed. Bibliográfica Omba. Argenti-- na. 1986. p. 670

(40) Op. cit. p. 455.

(41) Villoro Toranzo Miguel "Introducción al Estudio del Derecho" 4ª ed. Ed. Porrúa. México. 1980. p. 173.

Es importante destacar el texto del artículo 89, fracción I - de la Carta Magna, que es el origen de la facultad de promulgación y publicación, que reza:

"ARTICULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

Según se desprende de la cita anterior, sólo las leyes o decretos del Congreso se promulgan.

Por tanto promulgación consiste en la aprobación por parte del Ejecutivo Federal de la ley que proviene del Congreso de la Unión, siendo ésta parte del proceso legislativo federal.

Significa ésta un requisito formal para que las leyes o decretos puedan entrar en vigor.

El maestro Tena Ramírez ha dicho que se pueden distinguir ambos actos: "Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y -- regularidad de una ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Con-

greso a la zona del ejecutivo. No obstante, la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia; en efecto, sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen ni están en condiciones de conocerla..." (42) En la enciclopedia Omeba se ha señalado que la promulgación es el acto último en el proceso de formación de la ley, sin el cual la ley no tendría existencia; y posteriormente ya viene la publicación, la que no tiene nada que ver con el ser de la ley sino sólo con su obligatoriedad.- (42)

Por su parte el maestro Villoro Toranzo hace una distinción entre ambos conceptos y ha expresado que promulgación es el reconocimiento solemne por el Ejecutivo de que una ley ha sido aprobada conforme al proceso legislativo que se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que por consiguiente debe ser obedecida; y en cuanto a la publicación señala que es el acto por el cual una ley que ya ha sido aprobada y promulgada se da a conocer a quienes deben cumplirla. (43)

---

(42) Op. Cit. p. 455 y 456

(42) Enciclopedia Jurídica Omeba. t. XXVI. Ed. Bibliográfica Omeba. Argentina, 1966. p. 670.

(43) Villoro Toranzo Miguel "Introducción al Estudio del Derecho" 4ª ed. Ed. Porrúa. México, 1980. p. 173.

## 8. Publicación.

### 8.1. Concepto.

Por medio de este acto se da a conocer el texto de la ley, una vez que ha sido concluida, a través del Diario Oficial de la Federación.

Nuestra Ley Fundamental en el artículo 72, base a) señala que una vez que el proyecto de ley o decreto haya sido aprobado por ambas Cámaras y el Presidente no tuviere observaciones que hacerle lo publicará inmediatamente, lo que se realiza siguiendo las reglas establecidas por la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

Se ha señalado que en cuanto a los decretos y acuerdos del Presidente, para su perfeccionamiento jurídico requieren el refrendo secretarial previsto por el artículo 92 Constitucional y el requisito de la publicación, para el efecto de darse a conocer a quienes deben cumplirlos.

Jorge Madrazo ha señalado que la publicación de la ley "no es una facultad discrecional del Presidente de la República, que pueda o no pueda ejercer, sino es una obligación que ineludiblemente tiene que acatar. Si por alguna circunstancia el ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo motu proprio". (44)

---

(44) Madrazo Jorge. "Diccionario Jurídico Mexicano", t. IV. Ed. Porrúa, 2ª ed. 1988. p. 2639 y 2639.

Por su parte Tena Ramírez señala que es "el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es -- conocida por todos". (45)

Ya mencionábamos respecto a este punto, que el maestro Villoro Toranzo señala que es el acto por el cual una ley que ya ha sido aprobada y promulgada se da a conocer a quienes deben cumplirla. (46)

Es de importancia tomar en consideración lo señalado por el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece que "los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario respectivo y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o mas Secretarías, deberán ser refrendados -- por todos los titulares de las mismas, esto último también señalado en el artículo 92 constitucional. Sobre este punto, en los Códigos Fiscales de 1938 y 1966 la validez de las leyes fiscales se supeditaba al refrendo de las mismas por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo -- que iba mas allá de lo señalado en dicha disposición.

---

(45) Op. cit. p. 456

(46) Op. cit. p. 176.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Segunda Sala ha resuelto que es inconstitucional toda ley impositiva que no se haya refrendado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público. El texto es el siguiente:

"REFRENDO DE LEYES.- El artículo 92 de la Constitución ordena que todos los reglamentos, decretos y órdenes - deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda y que sin este requisito no serán obedecidos y dicho artículo no hace discriminación, o diferenciación especial - alguna, por lo que sin el requisito del refrendo no es obedecible una ley o decreto".

(Semanario Judicial de la Federación. T. XCV. Actor: - Estela Mena Avendaño y Coags. p. 902)

Cabe citar el artículo 120 de la Ley Fundamental que obliga a los gobernadores a publicar y a hacer cumplir las leyes de carácter federal. Con esto se trata de que los ordenamientos que expida el Congreso de la Unión tengan mayor publicidad y sean mas conocidos por los gobernados.- El mencionado artículo señala:

"ARTICULO 120.- Los gobernadores de los Estados están - obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales".

Por último, es importante señalar que la vigencia constitucional de la ley tributaria es de un año, y en cuanto a la vigencia ordinaria cabe citar lo dispuesto por el artículo 7º del Código Fiscal de la Federación. El texto dice:

"ART. 7º. Las leyes fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter general, entrarán en vigor en toda la República el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ellas se establezca una fecha posterior".

#### 9. Leyes del Presidente de la República.

Cabe señalar en principio que con base en la división de poderes, según se desprende del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Supremo Poder de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial para su ejercicio y remontándonos a la teoría de la división de poderes se ha señalado que esta división es sólo en cuanto a los órganos pero no por lo que se refiere a las funciones que realiza, ya que incluso a algún órgano se le han otorgado atribuciones para que realice funciones de naturaleza distinta, motivo por el cual se han clasificado dichas funciones siguiendo dos criterios: uno formal, dependiendo del órgano que las realice; y el otro material, según la naturaleza de la propia función.

Por lo que se refiere a las funciones legislativas que realiza el Presidente de la República, siguiendo el criterio material, tenemos a la facultad reglamentaria que se encuentra señalada en el artículo 89, -- fracción I de la propia Ley Fundamental, de donde también se desprende la facultad de emitir decretos y acuerdos; asimismo tenemos la facultad de -- iniciar leyes o decretos ante las Cámaras, que otorga el artículo 71 de la Carta Magna, y por último el propio veto, que consiste en hacer las observaciones que considere necesarias a los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 72 de la propia Constitución.

Y formalmente, del artículo 49 de la propia Ley Fundamental se desprenden dos excepciones a la regla general en el mismo señaladas, que se refieren a actos legislativos expresados en los artículos 29 y 131 de la -- propia ley. A continuación se hace el estudio de cada uno.

#### 9.1. De carácter formal.

9.1.1. En el artículo 49 de la propia Constitución se señalan dos -- casos de excepción en que se otorgan facultades al Presidente de la Repú-- blica para realizar formalmente actos legislativos.

El citado artículo en su segundo párrafo, en el año de 1917 se ñalaba:

"ARTICULO 49.- ...

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29".

Como se ve de dicha transcripción originalmente sólo se habla de facultades extraordinarias refiriéndose a la suspensión de garantías de que hablaba el artículo 29.

Cabe citar que durante el uso de esa facultad extraordinaria para legislar se expidieron por ejemplo el Código Civil para el Distrito Federal, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Código Penal para el Distrito Federal, Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia Económica, sin que se dieran las circunstancias señaladas en el artículo 29 citado.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 1938, como se señaló en el inciso marcado con el número -- III de este capítulo, referente al Decreto-Ley, se trataba de aminorar la facultad de legislar, ya que se expresa que sólo en el caso citado en el artículo 29 se otorgarían facultades extraordinarias para legislar, siendo

modificado el citado artículo mediante tal decreto, para quedar como sigue:

"ARTICULO 49.- ...

No podrán reunirse dos o mas de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

Como se desprende de ambas transcripciones se está refiriendo únicamente a las facultades extraordinarias dispuestas en el artículo 29 - Constitucional. Este texto posteriormente fue modificado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1951, para señalar:

"ARTICULO 49.- ...

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una so la persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo -- dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se --

otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

Con la transcripción anterior se ve que es entonces cuando se dispone de los únicos dos casos de excepción a esa regla general, los cuales siguen vigentes, por lo que sólo en esos casos el Ejecutivo de la Unión tiene facultades extraordinarias para legislar.

Con esta reforma es como surgen las dos excepciones en que el Ejecutivo tiene facultades para legislar en materia económica. Al remitirnos el artículo 49 a los dispositivos 29 y 131. A continuación nos referimos a ellos.

#### 9.1.2. Casos de excepción.

##### a) Artículo 29.

En este artículo se hace referencia a las situaciones de emergencia previa la suspensión de garantías individuales a fin de que se pueda superar esa emergencia. Solo el Congreso podrá suspender las garantías individuales y otorgar las facultades de carácter extraordinario al Presidente de la República para que legisle mientras exista la emergencia.

El texto vigente es el siguiente:

"ARTICULO 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente -

el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República 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 obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

Al hablar de suspensión de garantías se está refiriendo a que son derogadas las limitaciones que en favor de ciertos derechos de las personas está imponiendo la constitución al poder público.

Por este artículo se está proveyendo al Poder Ejecutivo de dos medios para hacer frente a las situaciones de emergencia: la suspensión de garantías y previamente a ésta - el Congreso de la Unión puede otorgar la autorización para tomar las medidas que estime necesarias para hacer fren-

te a la situación, consistiendo éstas en otorgarle mayor amplitud en la esfera administrativa o transmitirle facultades legislativas.

Al respecto señala el maestro Burgoa, el Ejecutivo Federal "se convierte en legislador extraordinario con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia de ningún otro órgano del Estado para expedir leyes o sea normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo conjunto forma lo que se llama 'legislación de emergencia' con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente". (46)

Por lo que de acuerdo con el criterio de clasificación de los actos de los órganos del Estado, el que se analiza es un acto formalmente administrativo, y que proviene del Ejecutivo; y materialmente es de naturaleza legislativa. A este se le ha clasificado como un acto legislativo -- del Presidente de carácter formal, ya que la facultad de legislar de manera extraordinaria se le ha otorgado por la propia Constitución, siendo el único que puede legislar para esos casos.

Es importante que se distinga en cuanto a las autorizaciones - para hacer frente a los estados de necesidad, ya que la iniciativa para la suspensión de garantías corresponde exclusivamente al Presidente, por los requisitos previos que ella supone y la iniciativa para conceder autoriza-

---

(46) Op. cit. p. 691

ciones se rige por la regla general que se encuentra señalada en el artículo 71. (47)

b) Artículo 131.

Por cuanto a este artículo, segunda excepción a la regla general señalada en el 49, en que se otorgan facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión para legislar, fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1951, para expresar.

"ARTICULO 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o -- que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y 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 pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas -

---

(47) Tena Ramírez Felipe. Op. cit. p. 219.

de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio congreso y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular al comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio -- Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

De la transcripción se desprende que se habilita al Presidente de la República para que expida las leyes en materia de comercio internacional.

El primer párrafo hace referencia a la facultad del Congreso - para gravar las mercancías que se exporten o importen o pasen de tránsito por el territorio nacional, siendo la regla general que el Legislativo federal establezca contribuciones sobre comercio exterior, pudiendo el propio Congreso autorizar al Ejecutivo para que legisle en el mismo campo, -- asimismo el Ejecutivo ser habilitado previa autorización del Congreso de - la Unión, para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de importación y exportación que expida el propio Congreso, para crear otras o para restringir y hasta pudiendo prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito

to de productos, artículos y efectos. Debido a la importancia de esta facultad el Ejecutivo debe someter a la consideración del Congreso de la - - Unión el uso que hubiese hecho de esta facultad.

Es importante señalar que el Ejecutivo sigue formulando casi - la totalidad de los proyectos de leyes administrativas, pero sometiéndolas a la consideración del Poder Legislativo en uso del derecho de iniciativa que le otorga el artículo 71 fracción I constitucional ya citado anteriormente.

b) Artículo 73, fracción XVI, base 1a.

Se señala también este artículo en virtud de ser otra excepción del artículo 49 Constitución, por lo que se expresa como otra facultad al Ejecutivo Federal para expedir disposiciones generales en materia de salubridad general de la República y que después revisará el Congreso de la Unión.

Este artículo se encuentra dentro de la sección III que se refiere a las facultades del Congreso y se faculta al Congreso para dictar leyes entre otras materias sobre salubridad general.

Señala el citado precepto:

"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1ª El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2ª En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país. El Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3ª La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4ª Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana así como las adoptadas para prevenir y combatir

la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan."

De la transcripción que antecede se desprende claramente que se faculta al Consejo de Salubridad General que es un órgano dependiente directamente del Presidente de la República, para que emita disposiciones generales y además obligatorias en materia de salubridad en todo el país; por lo que se concluye que de esta manera se está otorgando expresamente facultades extraordinarias al Presidente de la República para legislar en esta materia.

## 9.2. De carácter material.

### 9.2.1. Reglamento.

Serra Rojas ha dicho que el reglamento administrativo "es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateralmente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo.- Ese conjunto de normas son creadoras de una situación jurídica general, -- abstracta, que en ningún caso regula una situación jurídica concreta y son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos, para la ejecución de la ley, y para los demás fines de la Administración Pública.-

(49)

(49) Serra Rojas, Andrés "Derecho Administrativo, t.I. Ed. Porrúa México. 1979, p. 187.

El fundamento de éste, lo encontramos en el artículo 89, fracción I, de la Ley Fundamental, ya que se otorga al Presidente de la República la facultad de proveer dentro de la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, de esta manera se le está facultando para la creación de reglamentos, a fin de detallar los supuestos que prevé la ley para que puedan ser ejecutados o aplicados.

En cuanto a la naturaleza del reglamento, el maestro Fraga lo considera como un acto administrativo desde el punto de vista formal; y -- desde el punto de vista material lo ha identificado con la ley ya que coinciden en los caracteres. Con lo que también está de acuerdo León Duguít, llamando al reglamento "ley material", criterio con el que estamos de -- acuerdo.

Como ya se expresó, el reglamento es producto de la actividad del Ejecutivo Federal, lo que se persigue con éste es la ejecución de la ley, mediante su desarrollo y complementación, sin que exceda el alcance de la ley, ni tampoco puede ser contrario a ella. De esta manera en el citado artículo y fracción constitucionales se está estableciendo la facultad reglamentaria del Presidente de la República, pero sólo de las leyes ordinarias que ha expedido el Congreso de la Unión.

Se ha considerado acertada esta atribución, en virtud de que es el Presidente quien mejor puede conocer la realidad del país y las circunstancias de aplicación de una ley, lo que puede realizar en cualquier --

tiempo de acuerdo a las necesidades cambiantes de la realidad social.

Como ya se expresó, el fundamento jurídico para la emisión de los reglamentos, que constituye un acto materialmente legislativo es el artículo 89, fracción I de la Constitución, mismo que se analiza en el capítulo II del presente trabajo.

Es importante señalar que existe una excepción a la regla, se trata de los llamados reglamentos autónomos, y son aquellos que no tienen como base una ley emanada del Congreso de la Unión y que desarrollan directamente un texto constitucional. Se trata del artículo 21 de la propia Ley Fundamental, mismo que a continuación se transcribe:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas".

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa ex cederá del equivalente de un día de su ingreso".

Como se desprende de la transcripción, se señala competencia a las autoridades administrativas para imponer sanciones por infracciones a reglamentos de policía y buen gobierno.

El maestro Nava Negrete señala que reglamento de policía y - - buen gobierno "es el ordenamiento de carácter general que expiden las auto ridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranqui lidad públicos. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administra tivas que corresponda aplicar a los infractores del mismo". (50)

A estos reglamentos se les ha llamado autónomos, ya que no tie nen como precedente una ley del Poder Ejecutivo, sino que reglamentan di- rectamente un texto de la Constitución.

(50) Nava Negrete Alfonso, "Diccionario Jurídico Mexicano", t. IV. Ed. Porrúa. 2ª d. México. 1968. p. 2752.

Esta es la única excepción a la regla establecida en la fracción I del artículo 89 de nuestra Carta Magna.

Por su parte el maestro Serra Rojas ha expresado: "El reglamento autónomo, llamado también autonómico o de autonomía, es aquella disposición creadora de una situación jurídica general, que se expide directamente por el ejecutivo sin subordinarla o fundarla en una ley formal, ya que se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional que elimina el requisito legal". (51)

Por lo que acorde con lo anterior, el artículo 21 vigente es el fundamento de los reglamentos autónomos.

Además, señala el maestro Serra Rojas "Este precepto constitucional no faculta a la autoridad administrativa para la expedición de los reglamentos gubernativos y de policía, sin sujeción a una ley. No hay ningún elemento que nos haga suponer que el propósito de ese mandato constitucional, sea el de eliminar la expedición de las leyes gubernativas y de policía. La palabra gubernativa está tomada como sinónimo de administrativa y la policía se refiere a las infracciones ciudadanas o municipales. No debe desarticularse el sistema de la Constitución que establece nuestro principio de legalidad, es decir, la total subordinación a la ley. No debe eliminarse la ley de una materia tan importante como es la que se refiere

---

(51) Op. cit. t. I. p. 200

a la libertad humana. Por sencilla que sea la penalidad esta debe fundarse en la ley, dejando a los reglamentos administrativos -gubernativos y de policia-, al fijar los detalles de su aplicación e incluso los derechos de los detenidos, en una materia tan arbitrariamente llevada, en la que no -- opera ninguna defensa jurídica, en un no muy justificado argumento de su -- escasa importancia. Precisamente por la falta de una ley ordinaria, el ré gimen de policía y de gobierno mencionados, ha conducido a tantas y tan -- frecuentes arbitrariedades... Es necesario restablecer en puridad, los -- principios de nuestro derecho constitucional, expidiendo la legislación -- adecuada para mantener el ejercicio de derechos humanos fundamentales". -- (52)

El maestro Nava Negrete ha señalado que "los reglamentos a que se refiere el artículo 21 constitucional, son de carácter municipal, pues no teniendo el municipio órgano legislativo propio, sólo a través de regla mentos autónomos puede establecer reglas generales de buen gobierno y por ende de policía administrativa. Los estados y la Federación, que tienen - órganos legislativos, no pueden expedir reglamentos autónomos, pues los -- únicos reglamentos que tienen posibilidad de expedir son los ejecutivos o subordinados a la ley. Los ejecutivos de los gobiernos estatal y federal no tienen facultades constitucionales para expedir reglamentos autónomos - de policía y buen gobierno. Esto quiere decir que siempre será necesario que primero la ley estatal o federal regule la policía administrativa o -

el buen gobierno y después, si así se decide, se expidan los reglamentos - propios a cada ley.

El artículo 21 Constitucional está reservado a los municipios la expedición de los reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, pero no impide que otros artículos de la Constitución autoricen a leyes y reglamentos a regular esos dos aspectos administrativos. (53)

#### 9.2.2. Decreto.

El ejercicio de la facultad de realizar actos legislativos -- por parte del Ejecutivo se hace del conocimiento del pueblo a través de decretos que ordenan la publicación a fin de darle formalidad a dicho acto.

La base constitucional para este tipo de decretos lo constituye el artículo 89, fracción I Constitucional que se refiere a la facultad del Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.

El maestro Serra Rojas ha señalado que el Presidente "expide - decretos en los términos del artículo 92 Constitucional. El decreto concreta, particulariza o individualiza el campo de su aplicación en tanto -- que la ley extiende o aumenta el campo de su aplicación".

(53) Nava Negrete Alfonso, "Diccionario Jurídico Mexicano", p. 2754.

Aparte de que la Constitución otorga al Congreso la facultad de expedir leyes o decretos, en el artículo 89 fracción I le otorga al Ejecutivo Federal la facultad de expedir reglamentos, así como también decretos, como ya se mencionaba, y acuerdos a los que se les ha llamado disposiciones generales.

Existe diferencia entre un decreto del Congreso y el del Ejecutivo ya que el primero es superior al segundo formalmente y un decreto del Ejecutivo nunca podrá derogar o abrogar una ley o decreto del Congreso de la Unión.

Sólo se hacen estas consideraciones al respecto, ya que en el apartado 2 de este capítulo nos referimos al decreto.

#### 9.2.3. Acuerdo.

Como una acepción general y amplia, se señala en la Enciclopedia Jurídica Omeba, que se aplica este término a la idea de la resolución de un cuerpo colegiado que tiene jurisdicción y competencia, pudiendo ser un tribunal, asamblea, consejo, sociedad, etc.

Y en sentido estricto y legal significa la resolución dictada por un cuerpo colegiado que tiene la jurisdicción y el imperio para hacerla cumplir". (54)

(54) Enciclopedia Jurídica Omeba, t. I. Bibliográfica Omeba. Argentina 1979. p. 447.

Hernández Espíndola ha dicho que en México se puede entender al acuerdo administrativo en dos sentidos: "en sentido amplio, el acuerdo administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal, o un acto de naturaleza reglamentaria; en sentido estricto el acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, en cuanto constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a consideración por el titular de un órgano de grado inferior." (55)

Con lo anterior se desprende que así el Presidente de la República se auxilia de los órganos inferiores de la Administración Pública -- para la realización de estos acuerdos, otorgándose a los órganos superiores facultades para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, ya sea para interpretar lo dispuesto por la ley, o para su cumplimiento o para dictar órdenes o dar indicaciones a fin de garantizar el buen servicio dentro de la Administración Pública, estando reservada esta facultad a órganos de jerarquía superior a los que la legislación les ha otorgado competencia a fin de que el superior esté en posibilidad de pronunciar la resolución.

La base legal de los acuerdos administrativos que son expedidos por el Presidente de la República en la práctica es la fracción I -

---

(55) Hernández Espíndola, Olga. "Diccionario Jurídico Mexicano" t.I. Ed. Porrúa, 2ª ed. México, 1988, p. 92.

del artículo 89 Constitucional, por lo que en muchas ocasiones revisten de un carácter reglamentario.

A fin de que haya distinción entre los acuerdos administrativos que toman forma de reglamento y los decretos presidenciales, los primeros consisten en "una resolución del órgano de mas alto grado de la estructura del Poder Ejecutivo Federal con respecto a los órganos subalternos, - los efectos que produce dentro de la propia estructura son exclusivamente internos y no atañen a los particulares, o a otros sujetos de derecho que no tengan el carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado". (56)

(56) Idem. p. 93 y 94.

**Capítulo II**  
**Técnica y Proceso Legislativo de las**  
**Leyes Fiscales.**

**1. Concepto de Técnica Jurídica.**

Para la exposición de este tema me he basado en lo que señala el maestro Eduardo García Maynes.

En principio él se refiere a la técnica de manera general, y señala que viene de la voz griega "tejne que significa arte, refiriéndose no sólo a las manuales e industriales, sino también a las bellas artes, que poseen una técnica específica que consiste en el empleo de medios para el logro de los fines que constituyen su esencia. En sentido amplio es la aplicación adecuada de medios para el logro de propósitos artísticos" (56)

Y aplicando esta definición al derecho, tenemos que "consiste en el adecuado manejo de los medios que permiten alcanzar los objetivos que - - aquél persigue". Pero como éstos se obtienen de la formulación y aplicación de normas, tenemos que distinguir "la técnica de formulación y la de aplicación de los preceptos del derecho. A la primera, a la que se le da el nombre de técnica legislativa es el arte de la elaboración o formación de leyes (a la que posteriormente nos referimos); y la segunda, atañe a la aplicación del derecho objetivo a casos singulares." (57)

(56) García Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Ed. Porrúa, México, 1971 p.

(57) Op. cit. p.

El manejo de la técnica legislativa, como se verá se refiere de manera preferente a la realización de fines jurídicos generales; y en cambio la de aplicación a la realización de finalidades jurídicas concretas.

A la técnica jurídica por tanto se le ha llamado también técnica de aplicación de derecho.

Por lo anterior, cabe recordar que los preceptos jurídicos consisten de dos elementos que lo son el supuesto, que consisten en la hipótesis que si se realiza da lugar a que se presenten las consecuencias que en el propio precepto se señalan. La disposición indica los deberes y derechos que la producción del supuesto provoca, por tanto el nacimiento de las consecuencias depende de la producción del hecho que la hipótesis prevé. La realización del supuesto jurídico va a provocar un cambio en el rumbo del derecho, ya que implica el nacimiento o la modificación o transmisión, o la extinción de facultades y obligaciones.

Ahora, la aplicación de un precepto jurídico a un caso concreto no se reduce a la comprobación de los hechos que realizan la hipótesis de aquél, dando origen a determinados efectos, sino que exige además la atribución de las consecuencias normativas a sujetos determinados.

Y en el acto de aplicación se van a distinguir dos momentos:

a) La comprobación de que un hecho realiza la hipótesis de la nor

ma;

b) La atribución o imputación de las consecuencias normativas a determinadas personas.

A este proceso se le ha llamado silogismo jurídico en virtud de que el razonamiento de aplicación de los preceptos del derecho son de tipo silogístico: premisa mayor es la norma genérica; premisa menor es el juicio que declara realizado el supuesto de aquella; concluyendo que el que imputa a los sujetos implicados en el caso las consecuencias de derecho.

El maestro García Maynes habla de aplicación privada o doctrinal y aplicación oficial o pública de la norma. La aplicación privada tiene la finalidad de simple conocimiento; y la pública u oficial ( o aplicación propiamente dicha ) consiste en la determinación oficial de las consecuencias que derivan de la realización de una hipótesis normativa, a fin de realizarse su ejecución o cumplimiento de tales consecuencias.

En ambos casos el procedimiento de aplicación es el mismo, y la diferencia no está en el método que se emplee para llegar al fin que se ha propuesto, sino en la eficacia de los dos tipos de aplicación. Aun cuando desde el punto de vista de la aplicación la privada es la correcta, sólo la oficial llega a las partes.

Así la aplicación oficial puede ser definitiva, porque hay casos

en los cuales una primera aplicación oficial puede ser modificada por otra - autoridad en una instancia superior ( apelación, revisión, etc. ) y tendrá - el carácter de inmodificable la aplicación oficial, sólo cuando no se hace - uso de los recursos legales en el término señalado, la cuestión se resuelve en última instancia.

Existen los siguientes problemas relacionados con el proceso de - aplicación:

- a. Determinación de la vigencia.
- b. Interpretación.
- c. Integración.
- d. Retroactividad.
- e. Conflicto de leyes.

a. Determinación de la vigencia.

Cuando se va a llevar a cabo la labor de interpretación de la ley, se debe tomar en consideración si está vigente una disposición aplicable o - ha sido derogada. La vigencia de una ley se desprende de los artículos tran- sitorios de la misma, motivo por el cual es de vital importancia que primero se vean éstos para saber si es la ley que se va a aplicar.

Para Kelsen, "la limitación de la vigencia del orden jurídico se determina por el lugar en que se realiza el acto coactivo y no el hecho con-

dicionante" (58)

Se habla de la existencia de una vigencia consitutonal de la ley tributaria, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV Constitucional, de un año, refiriéndose ésta a los Presupuestos de Ingresos y Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

Por lo que se refiere a la vigencia ordinaria de la ley tributaria, el artículo 7º del Código Fiscal de la Federación señala: "las leyes -- fiscales, sus reglamentos y las disposiciones administrativas de carácter -- general, entrará en vigor en toda la República el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo que en ella se establezca una fecha posterior".

No se acepta la vigencia sucesiva, ya que se provocarían situaciones difíciles si se reforma la legislación aduanera por ejemplo si se aumentara un impuesto que ya existe.

En materia fiscal se debe tener mucho cuidado, ya que en varias ocasiones, sobre todo en el caso de las disposiciones emitidas en las llamadas misceláneas fiscales, en que algunas reformas o modificaciones a las leyes entran en vigor en distintas fechas, por lo cual es conveniente que en cada caso específico se tenga cuidado en checar la vigencia de las mismas, -

(58) Citado por Rojina Villegas Rafael. Derecho Civil Mexicano. México, Ed. Porrúa, 1936. p. 53.

en los artículos transitorios.

**b. Interpretación.**

Por lo que se refiere a este inciso, Belsunce (59) ha dicho -- que significa "establecer su verdadero sentido y alcance". Y por su parte -- el maestro García Maynes expresa que en el sentido que se señala en una disposición jurídica se manifiesta de manera clara, ya que muchas ocasiones una expresión puede tener varias acepciones o puede estar mal redactada por lo -- que puede no ser claro, motivo por el cual se deberá dilucidar el significado de la misma. Con lo anterior se está realizando una interpretación de la norma jurídica.

Esta va a suponer la investigación de lo que el legislador ha que rido decir y ha dicho efectivamente, en una particular regla de derecho.

Existen tres clases de interpretación: a) privada, que es la que realizan los particulares, denominada por el maestro interpretación doctrinal; b) judicial, es la que realizan los jueces o tribunales, quienes son -- los encargados de aplicar el derecho a casos específicos; c) auténtica o legislativa, es la que realiza el mismo legislador, a fin de fijar el sentido que debe darse a las leyes que ha dictado. Esto sólo será posible mediante la existencia de preceptos o disposiciones a interpretar.

(59) Citado por Sergio Francisco de la Garza, Derecho Financiero Mexicano Ed. Porrúa, 22ª ed. -- México, 1983, p. 48.

El concepto que sobre interpretación señala el maestro García Maynes es "desentrañar el sentido de una expresión. La expresión es un conjunto de signos, por ellos tienen significación" (60)

La ley es por tanto la formulación del derecho objetivo, se busca el sentido lógico objetivo de la misma como expresión del derecho. Los textos legales tienen un significado propio, implícito en los signos que los -- constituyen independientemente de la voluntad de su autor. Quienes realizan la interpretación no sólo son los jueces, cualquier persona puede hacerlo -- aunque no en todos los casos es obligatoria.

Existe el caso de la jurisprudencia obligatoria en algunos tribunales que obliga a los de carácter inferior y consiste en una forma de interpretación de la ley, y que se resuelve mediante la jurisprudencia, por lo -- que se deberá interpretar la ley en la misma forma en que se ha hecho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto al papel de la analogía reconoce que la ley es frente a esa un elemento objetivo que es el punto de partida para aplicar la misma disposición a todos aquellos casos que no se encuentran previstos y que existe igualdad de razones jurídicas.

Sergio Francisco de la Garza expresa que como el Derecho Financie

(60) op. cit. p. 50.

ro no tiene carácter especial ni excepcional como se ha dicho, señalando por la mayoría de los autores, este puede valerse de los mismos métodos que la ciencia jurídica en general (61) sentido en el que se ha pronunciado Giuliani Fonrouge.

Respecto al método de interpretación aplicable en la materia fiscal, el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación señala:

"Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren a sujeto, objeto, base, tasa -tarifa.

Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando -cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal".

De la transcripción anterior se desprende que por tanto en materia fiscal pueden utilizarse los métodos en que se basa la ciencia jurídica en general.

(61) Op. cit. p. 54

Margain Manatou señala los siguientes métodos de interpretación fiscal. (62)

a. Interpretación Restrictiva. García Balsunce señala que es -- "aquella que restringe o reduce el sentido literal de la ley" Habiéndose -- suscitado diversas tesis sobre este criterio. (63)

b. Interpretación Estricta o Literaria. Jarach (64) señala que -- significa evitar la interpretación analógica. García Belsunce la llama también declarativa, "es aquella que asigna a la norma el alcance manifiesto o indubitable que resulta de las palabras empleadas". Quienes sostienen este método han dicho que el mismo es aplicable al derecho fiscal; ya sus normas deben aplicarse de manera rígida y estricta.

c. Interpretación Analógica de la ley tributaria.

El artículo 5º del Código Fiscal de la Federación es de aplicación estricta: las normas de la ley tributaria deben interpretarse de manera armónica; deben interpretarse en forma estricta o literal, las normas que señalan el sujeto, el objeto, la base, el momento del nacimiento y del pago del crédito fiscal, las exenciones, las obligaciones, las infracciones y las sanciones; cuando un término tenga más de una acepción y ninguna de ellas -- sea legal, debe estarse a su sentido técnico; esto cuando una norma legal dé

(62) Margain Manatou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. 8ª ed. -- Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México. 1985. p.

(63) García Belsunce H. A. La Interpretación de la Ley Tributaria. p. 13-14.

(64) Citado por Margain Manatou p. 153.

una acepción distinta a la de la ciencia a que corresponde el término se estará a su sentido jurídico; y la interpretación analógica debe proscribirse en la interpretación de las normas que recogen o consignada en el punto 2º - antes citado, o se colme una laguna jurídica en perjuicio del contribuyente.

d. Interpretación Auténtica. Es la que hace el mismo legislador de las normas que expide, ya que en el artículo 72, inciso f) se señala: En la interpretación, reforma, derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Esta la encontramos en el derecho fiscal específicamente en la legislación aduanera.

#### c. Integración.

Cuando una cuestión sea sometida a un juez, pero ésta no se -- encuentre prevista en un ordenamiento positivo, él puede llenar la laguna -- existente, señalándole la propia ley los criterios que deben seguirse para -- tal efecto; manifestando casi todos los códigos que en tal caso se recurrirá en primer término a los principios generales de derecho, al derecho natural o a la equidad. Indicando el maestro del Vecchio, con que está de acuerdo - el profesor García Maynes, que entre uno y otro no haya ninguna desarmonía o incongruencia" (65)

En el caso expresado, él está efectuando una labor de tipo constructiva, por lo que el juzgador en este caso se compara a un legislador, --

(65) op. cit. p. 385.

estableciendo la norma, para ese caso concreto, teniendo algunas limitaciones para tal efecto.

Por su parte García Belsunce ha dicho que integración es el "Proceso que tiene por objeto llenar sus lagunas incluyendo en el campo de la -- aplicación de la norma, presupuestos de hecho no previstos en la misma, pero que se encuentran en relación de afinidad o semejanza con los en ella contemplados" (66)

#### d. Retroactividad.

En relación a este punto es importante saber si una disposición puede ser aplicada a situaciones jurídicas concretas, que surgieron bajo el imperio de una ley anterior. Existe el principio que expresa "a ninguna ley se dará efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna" del que la mayoría de los autores aceptan que hay excepciones.

Du Pasquier señala que "el principio de retroactividad es una regla de moral legislativa, pero no se funda en la naturaleza de las cosas y es inexacto señalar que el legislador nunca usa de ella. El alcance del -- principio varía sin embargo, en las diversas ramas del derecho. (67)

Una ley por tanto es retroactivamente aplicada cuando suprime o

(66) Citado por Sergio Francisco de la Garza, op. cit. p. 56

(67) Idem. p. 58.

modifica las consecuencias jurídicas de un hecho ocurrido bajo el imperio de la anterior.

La posibilidad de una aplicación retroactiva implica por consiguiente la subsistencia o perduración de los deberes, y derechos derivados de la realización del supuesto de la ley anterior.

Como se ha señalado que la ley no debe aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona alguna, debe entenderse en consecuencia que la aplicación retroactiva es lícita en aquellos casos en que ha nadie perjudica.

Berliri ha dicho que "existe verdadera y propia retroactividad cuando el legislador regula, a partir de un momento anterior a la entrada en vigor de la ley, los efectos de un hecho, ya realizado, por el contrario, se produce una simple forma de seudoretroactividad, cuando el legislador regula, a partir de un momento posterior a la entrada en vigor de la ley, las consecuencias de un hecho que ya se ha realizado" (68)

#### e. Conflicto de Leyes.

Por lo que se refiere a este inciso, la jurisprudencia técnica es la que va a señalar las bases de acuerdo a las cuales se solucionarán los problemas de aplicación de las leyes en el espacio, que se deriven de la pluralidad de legislaciones, para distinguirlos de los relativos a la aplica

(68) citado por Sergio Francisco de la Garza. op. cit. p. 48.

ción de las normas en el tiempo.

Las normas jurídicas rigen todos los hechos que durante el lapso de su vigencia ocurren en concordancia con sus supuestos. Algunas veces la disposición normativa indica la duración, otras es indefinida y la extinción de las consecuencias de derecho depende de la realización de ciertos supuestos.

Siendo importante recordar el principio ya señalado en el punto d, "la ley no debe aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona alguna" admitiendo por todos los autores que hay excepciones. Por lo que se refiere al conflicto de leyes en el espacio, toda ley como ya se ha señalado - tiene un ámbito temporal y un ámbito espacial de vigencia, lo que quiere decir que sólo va a obligar por determinado tiempo y para cierto espacio.

En relación a este último, el supuesto es que coexisten preceptos legales relativos a los mismos hechos, pero corresponden a sistemas jurídicos de distintos ámbitos espaciales de vigencia.

Este no sólo se refiere a la determinación del ámbito espacial, sino a la del personal de vigencia de los preceptos legales. O sea se trata de determinar qué ley debe aplicarse en un lugar y si a cierta persona debe aplicarse su propia ley o la extranjera. A veces existe el conflicto entre preceptos de diferentes provincias de un estado o leyes de distintas partes de una Federación.

En materia fiscal es importante este punto, ya que existen leyes de carácter local, como es el caso de la Ley de Hacienda del Departamento -- del Distrito Federal, de cuyas controversias corresponde conocer al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; así como leyes de tipo federal, como es el caso del Código Aduanero, Ley del Impuesto sobre la -- Renta o Ley Federal de Protección al Consumidor que corresponde conocer de -- controversias al Tribunal Fiscal de la Federación, motivo por el cual se de -- be tener mucho cuidado si se trata de una ley local o federal y en su caso -- la época para la que rige.

Al respecto, en materia fiscal se señala lo siguiente. Límites espaciales las leyes federales tienen aplicación en toda la república mexicana; las leyes de carácter tributario de cada Estado tienen vigencia en sus -- respectivos territorios; las leyes que expide el Congreso de la Unión actuando como órgano legislativo local para el Distrito Federal, las que sólo tienen vigencia para su territorio; y las leyes financieras expedidas por las -- legislaturas de los Estados para que tengan eficacia en el territorio de -- las municipalidades en que se dividen. Por lo que todos los individuos y -- las cosas que se encuentren en estas áreas así como los negocios jurídicos y los hechos que tengan lugar o produzcan sus efectos en ellos serán susceptibles de quedar sujetos a las leyes financieras federales.

Así también cabe citar lo que expresa el Código Civil para el -- Distrito Federal en su artículo 12 "Las leyes mexicanas, incluyendo las que se refieran al estado y capacidad de las personas, se aplican a todos los --

habitantes de la República, ya sean nacionales o extranjeros, estén domiciliados en ella o sean transeúntes." Así mismo en el artículo 14 se expresa que "Los bienes inmuebles sitios en el Distrito Federal, y los bienes muebles que en el mismo se encuentre, se registrarán por las disposiciones de este Código, aun cuando los dueños sean extranjeros".

Por su parte el artículo 8º del Código Fiscal de la Federación -- dispone que "Para los efectos fiscales se entenderá por México, país y territorio nacional, lo que conforme a la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos integra el territorio nacional y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial".

Por excepción, las personas residentes o bien ubicadas dentro -- del territorio nacional no quedan sujetas a las leyes financieras o tributarias.

Por último cabe mencionar que las leyes caducan cuando en ellas se indica el límite de su vigencia. Puede ser por extinguirse el plazo para el que fue expedida, un ejemplo de ésta lo tenemos en la ley de Ingresos de la Federación, que es anual y en la misma se establece el año fiscal durante el cual estará en vigor. También por el total cumplimiento de los fines para los que fue expedida, por razón de la finalidad.

Una ley puede ser derogada de manera expresa si la derogación es total, a lo que se le ha llamado abrogación, siendo esta parcial cuando sólo

se derogan las disposiciones anteriores que se oponen a la ley derogante, -- existiendo derogación mixta cuando se deroga expresa y totalmente una ley o leyes y parcialmente las que se oponen a la ley derogante.

Así la derogación tácita se basa en el principio de que la ley posterior deroga a la anterior, cuando es incompatible con la nueva ley, caso en el que es importante que se tenga cuidado en la jerarquía de las leyes. Esta se consagra en el artículo 9º del Código Civil para el Distrito Federal que señala: "La ley queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declara expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior."

## **2. Concepto de Técnica Legislativa.**

Se ha llamado técnica legislativa a "la adecuada observancia del conjunto de reglas y métodos aplicables a la redacción o formulación del derecho objetivo" (69)

Forman parte de la técnica legislativa el conjunto de principios que van a determinar el contenido de diversas normas jurídicas tendientes al logro de los objetivos propios de derecho.

Se ha dicho que con una acertada utilización de la técnica legis

(69) García Maynes Op. cit. p. 318

lativa va a facilitar la aplicación de los principios de la técnica jurídica incluso a limitar su uso en forma importante. Lo que significa que la conveniente formulación de los preceptos legales tiene como resultado positivo -- asegurar el cumplimiento de los objetivos que el legislador ha propuesto, -- pues los problemas de interpretación, integración o vigencia de las normas - jurídicas no van a representar mayor obstáculo al ser concretadas en esa realidad social.

El interesado en la aplicación de la norma jurídica no puede tener la certeza sobre la interpretación que el juez otorgará a la misma, pues la falta de claridad, la vaguedad o incoherencia de que adolece, permitirá - la elaboración de interpretaciones contrarias a la intención del legislador.

Es muy difícil que el legislador pueda prever todas las situaciones que podrfan surgir en la realidad social, así como también las limitaciones en cuanto al uso del lenguaje al formular las normas jurídicas, ésto puede dar lugar al surgimiento de lagunas en la ley, motivo por el cual la técnica legislativa es de suma importancia para contrarrestar tales hechos o situciones.

Respecto a este punto en consecuencia cabe hablar de lo siguienta:

#### Reglamento.

El maestro Nava Negrete ha dado un concepto de los reglamentos -

que son expedidos por el Presidente de la República con base en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - (del que posteriormente hablamos) y que es el siguiente: "Es una norma general, abstracta, obligatoria y coercible" agrega que se trata de un ordenamiento que reviste o contiene las mismas características sustanciales de una ley que es expedida por el Congreso de la Unión. (70 )

También el propio maestro ha señalado que las diferencias entre la ley y el reglamento son el distinto órgano que los produce: la ley por el Congreso de la Unión y además el tener mayor jerarquía; y en cuanto al reglamento que proviene del Presidente de la República y tiene menor jerarquía, - éste está subordinado a aquélla.

- Por cuanto a su naturaleza es la misma la de la ley y la del reglamento: es una norma general, abstracta y obligatoria. Aunque desde el -- punto de vista formal, que se refiere al órgano que lo produce, el reglamento sería un acto administrativo y la ley un acto legislativo.

- Por lo que se refiere a las funciones del reglamento, en el artículo 89, fracción I de nuestra Ley Fundamental no se expresa literalmente -- que es atribución del Presidente de la República dictar reglamentos, por que señala el maestro Nava Negrete "una interpretación histórica constitucional

(70) Nava Negrete, Alfonso "Constitucionalidad de los Reglamentos Diferencias entre los Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares.- Taller de Técnica Legislativa, S.A.A. Marzo de 1984. p. 55

arroja ese acierto, porque efectivamente al través de los distintos textos fundamentales que han regido en el país, la Constitución de 24, de 36, de 47 y de 57, descubren ante los ojos del investigador que siempre el Titular del Ejecutivo Federal ha tenido como facultad la de dictar reglamentos. Quizá - con base en esta interpretación y la que ha hecho la doctrina sobre el texto de esa fracción I, así como los tribunales federales, se llega a la conclusión apuntada". (71)

Por lo señalado en esa fracción se refiere a la facultad reglamentaria en favor del Presidente de la República.

Esta facultad reglamentaria está condicionada a la previa existencia de la ley del Congreso de la Unión.

Concluyendo, la función del reglamento, nos dice el propio maestro Nava Negrete es particularizar, desarrollar el contenido de una ley, cuyas fórmulas genéricas no permiten su aplicación inmediata y concreta y por consecuencia esto solo es posible gracias al reglamento (72). Por su parte el maestro Fraga ha dicho que tiene por objeto desarrollar y detallar los principios generales contenidos en la ley, para hacer posible y práctica la aplicación de ésta. (73)

La elaboración del reglamento es una tarea de mucho cuidado, ya

(71) Idem. p. 56

(72) Idem. p. 57

(73) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. 12ª edición, Porrúa, México. 1968, p. 79

que se tiene delimitado el terreno que se va a trabajar, siendo el contenido mismo de la ley, y por tanto el reglamento no debe rebasar el contenido mismo de la ley, ya que si esto sucediera tendría el carácter de inconstitucional, ya que mas allá de lo que la ley dispone.

Nunca un reglamento podrá adicional, modificar o agregar contenido sustancial a lo expresado por una ley del Congreso de la Unión, lo que no solo puede realizarse mediante otra ley. Algunos autores agregan que es complementar y explicitar reglas enunciadas en la ley.

El Reglamento mientras se designe como tal se referirá al que es tá subordinado a la ley, habiendo la posibilidad jurídica de reglamentos que no son expedidos por el Presidente de la República, sino por organismos que han sido constituidos jurídicamente en forma de sociedades, asociaciones, -- con fines de tipo cultural, deportivo o de divulgación científica o de tipo profesional, con los los colegios, etcétera, que pueden expedir reglamentos que no pueden ser iguales a los que nos referimos anteriormente. Así también existen otros reglamentos como los que son elaborados por los organismos des centralizados como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, la Universidad Nacional Autónoma de México, que son expedidos por los  órga-- nos superiores de los mismos.

Es importante señalar que hay ocasiones en que una ley puede ser abrogada pero los reglamentos emitidos con motivo de la misma pueden subsis-- titir, lo que se puede señalar en los artículos transitorios de la ley que en su caso la abroge; o por el contrario de no ser ésto así pierden su vida ju

rdica.

El reglamento no puede ser para toda la ley o solo para ciertos artículos. También es constitucional que un reglamento reglamente a dos o más leyes o que una ley cuente con varios reglamentos, en el fondo lo que se desea es que no rebasen el contenido esencial de las leyes.

En conclusión, su función es fijar los medios que habrán de emplearse para la aplicación de la ley.

Las características del reglamento son las siguientes según dice el maestro Nava Negrete. (74)

La obligatoriedad de la norma jurídica va a determinar su carácter, ya que si no fuera así no sería una verdadera manifestación de derechos. Esta se va a concretar en la fuerza de imposición de la norma que se vale de la sanción como medio coactivo para imponer su observancia a los sujetos que se muestren remisos en su cumplimiento espontáneo.

La generalidad consiste en que la norma jurídica se aplica por igual a todos los sujetos que se encuentren dentro de la hipótesis normativa es decir, no se refiere a una persona o a una situación particular, sino a -

(74) "Derecho Administrativo". U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1991.

todas aquellas que guardan la situación prevista en la norma.

En cuanto a la característica de abstracción, la formulación propia de la regla de derecho que podrá aplicarse a un número indeterminado de casos que el legislador no puede conocer de antemano.

- Por lo que se refiere a la distinción de los reglamentos jurídicos, cabe decir lo siguiente: se ha señalado que es necesaria una distinción entre los reglamentos jurídicos: en sentido amplio, como un conjunto de disposiciones abstractas, generales o impersonales, emanados de una autoridad - cualquiera que sujetan a reglas de derecho una relación, un órgano o un instituto refiriéndose este a los reglamentos.

Y en sentido estricto, el reglamento jurídico es un acto de naturaleza legislativa expedido por la administración, es decir, es un conjunto de normas abstractas, generales o impersonales que expide el órgano administrativo o Poder Ejecutivo, cuyo único titular es en México el Presidente de la República; así pues el reglamento es un acto materialmente legislativo pero formalmente administrativo que configura una de las excepciones al principio de la división de poderes.

Por cuanto a la preparación de un reglamento se deben tomar en cuenta los siguientes pasos. (75)

- En primer lugar se debe delimitar la materia objeto de reglamen-

(75) Madrazo Jorge, Taller de Técnica Legislativa, "Algunas reflexiones sobre el contenido y límites del Reglamento en el Derecho Mexicano" p. 29 y 30

tación.

- En segundo lugar, ver que existe una necesidad real del reglamento.

- Tercero, conocer las soluciones que se ofrecen por la reglamentación vigente sobre los temas que contemplará. Y consultar los planteamientos que la doctrina hace sobre cada uno de ellos.

- Proceder a reunir todos aquellos otros elementos necesarios para el conocimiento de la materia, que deba ser objeto de regulación, con pleno conocimiento de los errores o prácticas que es necesario corregir. Por lo que es conveniente la constitución de una Comisión que se integre por juristas y técnicos especialistas en la materia.

Son elementos necesarios, el examen de las resoluciones judiciales y administrativas que se hayan expedido, así como la opinión de las personas con experiencia en la aplicación de los preceptos y análisis de toda la información relevante como ya se ha expresado.

Se requiere como se observa de una profunda investigación sociojurídica. Por lo que es necesario que las personas encargadas de la formulación de las normas jurídicas deben ser especialistas del derecho y conocedores de la realidad social sobre la cual dichas normas van a regir. Se recalca, es indispensable conocer a fondo no sólo la ley, sino toda la problemática

ca relacionada con su aplicación. Mientras mas se sabe mejor preparado se está para hacer el trabajo adecuado y eficientemente.

Es importante recordar que los problemas de interpretación y de las lagunas de la ley, no pueden ser eliminados por completo, pero sí disminuirse sus efectos en forma importante mediante la redacción cuidadosa pero sencilla y concisa de las normas jurídicas y al través del uso de frases, -- oraciones y palabras sencillas.

Por último, se señala que los reglamentos no pueden: derogar, -- abrogar o suspender una ley, lo que se deriva del principio de autoridad formal de la ley; afectar el contenido normativo sustantivo de la ley, contradiciéndola o dejándola sin efectos, limitar facultades ni posibilidades de actuaciones contenidas en la ley, y contener mandatos normativos nuevos, autónomos e independientes del contenido de la ley.

Rafael Bielsa ha dicho que los límites de los reglamentos son -- los siguientes: (76)

a) No puede establecer normas o prescripciones sobre materias -- que solo deben ser regidas por la Constitución o que importan en el ejercicio de facultades privativas del legislador;

(76) Derecho Administrativo. Ed. Roque de Palma. ed. 5ª 1955. p. 85

b) Ningún reglamento puede establecer prescripciones contrarias a un principio constitucional;

c) No puede dictarse reglamento que importen una extralimitación de su esfera o invada la de otra autoridad;

d) Los reglamentos deben atender al principio de organización -- jerárquica y de coordinación entre órganos superiores o inferiores; y

e) Los reglamentos no pueden alterar la competencia atribuida a los órganos de la Administración Pública mediante ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito han señalado: Tiene su vigencia en el artículo 89, fracción I de la Constitución General de la República en que se faculta al Presidente de la República para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; así también se dice que es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, participa de -- los atributos de una ley, aunque sólo sea en cuanto a los ordenamientos, son de naturaleza impersonal, general y abstracta; así también se expresa que no puede haber reglamentos autónomos, o sea que se apoyen en una ley del Congreso; expresando también que cuando se abroga una ley no puede subsistir por sí mismo el reglamento de esta ley, aunque el Poder Legislativo puede ordenar que se mantengan vivos los reglamentos anteriores en cuanto no contradigan a la nueva ley y si no se dispone así por el Poder Legislativo, entonces

el Presidente de la República debe expedir un nuevo reglamento que se adecue a la nueva ley; por otro lado también se señala que respecto a una misma ley pueden haber uno o varios reglamentos; así como también que no existe disposición constitucional que autorice al Presidente de la República a delegar - esta facultad reglamentaria en ninguna persona o entidad, ya que es una facultad, exclusiva del Presidente de la República.

Por último cabe señalar que de acuerdo con lo establecido por el artículo 92 constitucional, los reglamentos deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda ya que sin este requisito no serán obedecidos.

El anterior criterio aparece en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1965, Segunda Sala. Tesis Jurisprudencial. 224.

S.J.F. VII Epoca, Vol. 54, 3ª parte, p. 32

Art. 1º 17-71, Yosán, S. A. 21-IV-73

Cita tres precedentes de la VII. Epoca.

S.J.F. VII Epoca, Vol. 61, Sexta parte p. 54.

Tesis del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

#### **Decretos.**

Respecto a este punto, ya se abundó en el número 2, del Capítulo I de este trabajo.

#### Acuerdos.

En principio cabe citar que los acuerdos pueden tener un doble carácter: ser simples resoluciones administrativas; o normas generales, abstractas y obligatorias. Deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que revistan de esta última característica.

El acuerdo es considerado como una disposición reglamentaria en el caso de los expedidos por el Presidente de la República, a los que hace referencia el artículo 92 de la Ley Fundamental, como ya se señaló, así como también en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública -- Federal, también ya citado.

Los acuerdos presidenciales si bien tienen las características de generalidad y abstracción, también lo es que muchos de ellos encierran -- simples decisiones o resoluciones administrativas, son actos de consecuencias jurídicas individuales.

Los acuerdos que expiden el Titular del Ejecutivo no son realizados para reglamentar una ley, estos tienen fines distintos.

A través de los acuerdos se pueden modificar un reglamento u -- otros ordenamientos, nunca va a realizar la función reglamentaria que corresponde al reglamento.

**Diferencia entre Reglamento, Decreto y Acuerdo.**

Cabe por último hablar de la distinción entre el reglamento, decreto y acuerdo. Aun cuando no se ha señalado en el artículo 92 constitucional, ni en el 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - ninguna diferencia, el maestro Nava Negrete ha expresado que por la enseñanza recibida de la práctica administrativa, sabemos que sí existen diferencias entre estos ordenamientos. El reglamento siempre será una norma general y abstracta, en cambio los decretos y acuerdos presidenciales si bien pueden tener las mismas características, también lo es que muchos de ellos encierran simples decisiones o resoluciones administrativas, es decir, no son normas generales y abstractas sino actos de consecuencias jurídicas individuales. (77)

Los decretos y acuerdos son para cumplir fines distintos al de reglamentar una ley aunque a veces puede coincidir.

También a través de decretos y acuerdos se puede modificar un reglamento u otro ordenamiento de aquella especie pero nunca podrá cumplir la función reglamentaria del reglamento.

**3. Trabajo parlamentario o trabajo legislativo.**

En el artículo 1º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se dice lo expuesto por el artículo 50 de nuestra -

(77) Op. cit. p. 64

Carta Magna, a saber:

"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados se integra con 300 diputados por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales de --- hasta 100 diputados electos, según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

Y la Cámara de Senadores por dos miembros por cada Estado de la Federación y dos por el Distrito Federal.

El Congreso se reunirá a partir del 10. de noviembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 - de abril de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. Ocupándose en dicho periodo del estudio, discusión y votación de -- las iniciativas de ley, que se le presenten y de la resolución de los de-- más asuntos que le correspondan, preferentemente de los que en la ley orgá-- nica se señalan.

Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario -

para tratar esos asuntos procurándose el primero solo hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el segundo hasta el 15 de julio del mismo año.

Reuniéndose en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque la Comisión Permanente tanto al Congreso como a una de las Cámaras ocupándose sólo de asuntos que la propia comisión sometiera a su conocimiento señalándose en la convocatoria respectiva.

El Presidente de la República asistirá a la apertura de sesiones ordinarias del primer período del Congreso.

Se reunirán ambas cámaras de manera conjunta solo en caso de apertura o clausura de sesiones ordinarias; cuando sea presentada la renuncia por el Presidente de la República por causa grave; así como por presentación de protesta del mismo al tomar posesión de su cargo.

La Cámara de Diputados contará con comisiones ordinarias, entre ellas la de Hacienda y Crédito Público formada por diecisiete diputados electos por el pleno de la Cámara, procurando la representación de los diferentes grupos parlamentarios, los que se formarán en la primera quincena del mes de noviembre, procurando que estén representados los diferentes grupos parlamentarios.

Las reuniones de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo no serán públicas aunque cuando lo acuerden podrán celebrar reuniones de información y audiencia o los que podrán asistir invitados, peritos represen

tantes de grupos de interés u otras personas que puedan informar sobre determinado asunto.

Las comisiones podrán tomar sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros, teniendo los presidentes voto de calidad, si alguno de -- ellos no está de acuerdo con la resolución podrá emitir su voto particular - dirigido al líder de su grupo parlamentario con copia al presidente de su co misión para que se decida si se pone a consideración de la Asamblea.

La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordi- narias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones; es-- tas comisiones se elegirán en la primera sesión del primer período ordinario de sesiones, los que durarán toda la legislatura, las que tendrán entre otros el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competen- cia.

Esta contará con la Comisión de Hacienda quien conjuntamente con la de Estudios Legislativos hará el análisis de las iniciativas de ley, o de cretos y formulará los dictámenes correspondientes, los que contarán con un presidente, un secretario y los vocales que autorice la Cámara.

Las reuniones que celebre no serán públicas, pudiendo celebrar - reuniones de información y audiencia. Estos tomarán sus decisiones por mayo ría de votos de sus miembros, teniendo también el presidente voto de calidad, y si alguno no estuviere de acuerdo podrá emitir su voto particular dirigido

al presidente, quien se le estima conveniente lo remite a la Mesa Directiva para someterlo a consideración de la Asamblea,

Las Comisiones siguen funcionando durante el receso del Congreso. Estas podrán solicitar por conducto de su presidente a los archivos y oficinas de la Nación las informaciones y copias de documentos que requieran para el despacho de sus negocios, los que deberán ser proporcionados en términos de ley, pudiendo también entrevistarse con los funcionarios públicos.

También pueden reunirse con los de la otra Cámara para que los asuntos salgan más rápido.

La Comisión Permanente funcionará en los casos de recesos del Congreso y si se presentara algún asunto que corresponda resolver a el Congreso o a alguna de las cámaras, se turnará a la comisión de la cámara correspondiente.

Esta no suspenderá sus trabajos en los periodos extraordinarios, excepto en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el periodo extraordinario respectivo.

Cabe agregar que en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos menciona que las sesiones de las Cámaras podrán ser ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanente. No pudiendo suspender sus sesiones por mas de tres días sin --

consentimiento de una y otra.

Serán ordinarias las que se celebran en días hábiles de los períodos constitucionales, las que serán públicas.

Extraordinarias las que se celebren fuera de los períodos constitucionales o en días feriados dentro de ellos.

Permanentes son las que se celebren con este carácter por acuerdo expreso de los miembros presentes de cada cámara a fin de tratar un asunto que previamente ha sido determinado.

En las sesiones se verán los asuntos en el siguiente orden: acta de sesión anterior para su aprobación, comunicaciones de la otra cámara, del Ejecutivo, de la Suprema Corte de Justicia, de las legislaturas y de los gobernadores, iniciativas del Ejecutivo, de las legislaturas, de los individuos de la cámara, y de la Asamblea de Representantes; dictámenes que se refirieran a proyectos de ley o decretos que deben leerse un día antes de su discusión; dictámenes señalados para discutirse minutas de la ley.

4. El Artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El precepto en análisis establece:

"ART. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV.- 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".

El antecedente inmediato de este precepto con algunas reformas - es el artículo del mismo número del proyecto de Constitución de Venustiano - Carranza.

Esta fracción IV, contiene elementos que se consideran de vital importancia para el derecho fiscal mexicano.

Primero cabe citar que en esta fracción se encuentra consagrado el principio de reserva de la ley, ya que en la misma se señala que las contribuciones que se tiene la obligación de pagar para contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios deben estar establecidas necesariamente en las leyes. Y se refiere el principio de reserva de la ley, al texto constitucional, al que en su texto de Derecho Administrativo, don Gabino Fraga consideraba como campos en los que exclusivamente el Congreso de la Unión podía actuar como en la creación de impuestos, sin que el Poder Ejecutivo lo pudiera hacer.

Se ha considerado como un reforzamiento a lo anterior, lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Fundamental, ya que garantiza que nadie

puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante leyes expedidas por el congreso.

Por tanto este principio de legalidad significa que la ley que establece el tributo debe definir cuáles son los elementos y supuestos de la obligación tributaria o sea los hechos imponibles, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer así como el objeto y cantidad de la prestación, por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio de la autoridad administrativa.

Nuestra Ley Fundamental siempre señala la obligación de que conste en una ley formal y materialmente válida el tributo respectivo con todos los elementos indispensables como son el objeto, sujeto, base, tasa.

La única excepción al principio citado, en cuanto al aspecto formal, el relativo al artículo 131, que señala que "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones... cuando lo estime urgente... El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida" texto que ya fue analizado anteriormente.

Así también tenemos a la excepción que se refiere a la suspen--

sión temporal de garantías individuales contenidas en el artículo 29 constitucional, bajo este supuesto puede suceder que un impuesto sea creado por el Poder Ejecutivo Federal, durante un estado de emergencia, al final del que debe regir el principio de legalidad.

Por otra parte se habla de que los impuestos son creados para contribuir al gasto público, señalando la mayoría de los autores que este es todo gasto hecho por el Estado para dar satisfacción a las necesidades comunitarias.

Asimismo en la fracción se señala que los impuestos serán equitativos y proporcionales, concepto que ha sido muy debatido, ya que la filosofía progresiva de los impuestos se ha establecido como uno de los principios fundamentales de la tributación contemporánea. La adopción de la progresividad es la tributación ha sustituido al principio del beneficio que implica que los impuestos se establecen tomando en cuenta el beneficio, utilidad o provecho, que el sujeto pasivo obtiene del estado como contraprestación habiéndose adoptado el concepto de la capacidad de pago, que implica el establecimiento de contribuciones, según la posibilidad económica de cada individuo, determinándose esta última principalmente con base en el ingreso personal.

En la Constitución de 1857 se disponía igual que en la actual, que la obligación de contribuir debía realizarse "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la Jurisprudencia No. 541 de la Recopilación de 1955 que señala:

"De acuerdo con el artículo 31 fracción IV de la Carta Magna, - para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción - de tres requisitos fundamentales: primero, que sea proporcional; segundo, - que sea equitativo; y tercero, que se destine al pago de los gastos públi--cos. Si falta alguno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución, ya que ésta no concedió una fa--cultad omnímoda para establecer las exacciones que a juicio del Estado fue--ren convenientes, sino una facultad limitada, por estos tres requisitos.

El maestro Ernesto Flores Zavala y S. J. Garza no estuvieron de acuerdo con el criterio anterior, ya que expresaron que no era posible dicha separación sin que se pudiera llegar a resultados absurdos.

El maestro Sergio Francisco de la Garza considera que "deben haerse distinciones respecto a los diversos tipos de tributos, pues los re--quisitos de "proporcionalidad y equidad" deben aplicarse o interpretarse en forma diferente tratándose de impuestos, de derechos o de contribuciones es peciales". (78)

(78) De la Garza, Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano", México, Ed. Porrúa, 1965. p. 272

Cabe señalar la tesis 541 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citada en la Recopilación de 1955, señala:

"Impuestos. destino de los. En relación con los obligados a pagarlos. De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez consitutucional de un impuesto se requiere la satisfacción de -- tres requisitos fundamentales: primero, que sea proporcional; segundo, que sea equitativo; y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. -- Si falta alguno de estos requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estipulado por la Constitución, ya que esta no concedió una facultad omnímoda para establecer las exacciones que, a juicio del Estado, fueren convenientes, sino una facultad limitada por esos tres requisitos".

Se señala por otra parte en la fracción en análisis, que los entes habilitados para recibir impuestos son la Federación, las entidades federativas y los municipios.

La entidad o municipio que podrán fijar gravámenes son sólo -- aquellos en que resida el contribuyente, siendo importante destacar que tanto las entidades como los municipios crean impuestos indirectos que tienen como sujeto pasivo a todo el que consuma bienes y servicios en el ámbito -- respectivo, ya sea que reside o no en el estado o municipio de que se trate.

La fracción en análisis, por tanto constituye el fundamento de la obligación tributaria, obligación que siempre será a cargo del sujeto -- pasivo, que lo constituye el contribuyente y nunca el sujeto activo, quien en este caso siempre será la autoridad administrativa (Federación, estados, municipios, teniendo los dos primeros plena potestad jurídica tributaria).

Esta obligación que se va a extinguir con el Pago. La obligación fiscal nace o se genera en el momento en que se realizan los actos materiales, jurídicos o de ambas clases que hacen concreta la situación abstracta prevista por la ley.

**5. Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El antecedente inmediato de este artículo se localiza en el mismo número del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que el Constituyente de 1917, reprodujo con algunas variantes y ambos se inspiran en el 72, reformado de la Ley Fundamental de 1857.

El texto de este artículo en su parte inicial, es el siguiente:

"ART. 73. El Congreso tiene facultad:"

Cabe señalar que el Poder Legislativo dispone de un gran número de atribuciones, siendo la mayoría el expedir leyes cuya aplicación corresponde a los otros dos poderes.

Se aprecian de este artículo dos competencias constitucionales del Congreso, como órgano legislativo del Distrito Federal y como órgano -- legislativo de la Federación; en el primer caso, se hará de acuerdo a lo establecido en las seis bases que se señalan en la fracción VI no analizada; y en el segundo caso, establece como atribuciones del Congreso en su competencia federal las de naturaleza legislativa, administrativa y electoral.

A continuación se realiza un somero análisis de las fracciones que se refieren a la materia tributaria.

a) Fracción VII, que expresa.

"Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto:

Durante el período ordinario de sesiones el Congreso de la Unión deberá discutir y aprobar las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto y como se ha señalado, constitucionalmente no puede haber tributos - sin ley formalmente legislativa que lo exija, salvo los casos de decreto-ley y decreto-delegado, ya analizados en el primer capítulo.

Esta es una facultad expresamente concedida a la Federación; -- los Estados también pueden establecer las contribuciones que sean necesarias para cubrir sus presupuestos, y ya que si no fuera así perdería su soberanía al tener que depender económicamente de la Federación.

Esta facultad no es ilimitada, sino que se condiciona en principio a lo establecido por la fracción XXIX, posteriormente citada, en la que se precisa sobre qué materias se impondrán esas contribuciones.

Esta es una de las facultades que mayor relevancia dan al Poder Legislativo, ya que entre las principales están la de expedición de la ley de ingresos, presupuesto de egresos y la aprobación de la cuenta anual.

Por tanto la base para la expedición de la ley de ingresos se encuentra en esta fracción, la cual tiene la característica de toda ley, cuya iniciativa corresponde al Poder Ejecutivo. Esta ley, la cual tiene una temporalidad de un año.

En cuanto al presupuesto de Egresos, quien conoce en primer término es la Cámara de Diputados, la cual tiene la facultad exclusiva de aprobar el presupuesto anual, discutiendo primero las contribuciones que según ella deban decretarse para cubrir aquél; lo anterior en virtud de que a los diputados se les considera como representantes populares.

Sobre éste es importante destacar que si al concluirse el período de sesiones, ésta no se ha aprobado, la ley orgánica establece que "el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo entrará en vigor, al iniciarse el ejercicio respectivo, mientras la Cámara de Diputados mediante la expedición del que deba constituirlo" lo que se ha aceptado por necesidad.

b. Fracción X, señala:

"Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear..."

Cabe citar que esta fracción no atribuye a la Federación un poder fiscal sobre dichas materias, aun cuando la normación o reglamentación de las mismas en su aspecto sustantivo si es exclusiva del Congreso de la Unión.

El maestro Flores Zavala ha dicho al respecto, que de esta se derivan poderes tributarios exclusivos de la Federación, porque los impuestos solo pueden ser establecidos por medio de leyes y si solo la Federación puede legislar sobre esas materias, sólo ésta puede expedir leyes de impuestos que a ellas se refieran; si los Estados pretendieran gravar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto constitucional. (79)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que "la atribución concedida al Congreso de la Unión por el artículo 73, fracción

(79) Flores Zavala Ernesto "Finanzas Públicas Mexicanas", Vol. I Porrúa, México. 1959 n.305.

X para legislar en toda la República sobre comercio, no significa que esta materia genérica instituya una fuente de imposición reservada exclusivamente a la Federación; toda vez que la interpretación sistemática de tal precepto en relación con lo establecido por los artículos 73, fracciones IX, XXIX y 117 fracciones IX, V, VI y VII de la Constitución, así como su interpretación histórica (art. 72-X de la Constitución de 1857) en su reforma de 4 de diciembre de 1882) conduce a concluir que la facultad de imponer tributos sobre materia de comercio en general también corresponde a los -- Estados".

c) En la fracción XXIX-A se dispone lo siguiente:

"Para establecer contribuciones:

1º Sobre el comercio exterior;

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

3º Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

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

5º Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

\* Informe de la S.C.J.N. 1969. 1ª parte p. 168, Amparo en Revisión No. 6163/58 Juan González Noriega y Coags.

- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal; y
- g) Producción y consumo de cerveza.

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

Por esta fracción se otorga facultades al Congreso de la -- Unión para legislar en varias materias, como comercio exterior, energía eléctrica etc.

En los términos de esta disposición, la Federación posee fuentes que sólo ella puede gravar en forma exclusiva si su rendimiento basta a cubrir el presupuesto el Congreso Federal puede gravar otras fuentes -- hasta que basten a cubrirlo.

Se previene por ejemplo que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales establecidas -- sobre gasolina y otros productos derivados del petróleo en la proporción que la ley secundaria federal determine, por tanto es una facultad exclu

siva de la Federación, establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.

Se considera una delegación de facultades que en materia Impositiva hicieron los Estados en favor de la Federación en el año de 1942, lo que ha constituido un impedimento para que aquellos que puedan esta--blecer su propio impuesto sobre la renta, porque no podrán gravar a to--das las personas o empresas que estimen rendimientos o utilidades, pues escaparían todas las que se dedican a las actividades señaladas por la -citada fracción.

El ejercicio de las facultades señaladas en este artículo se lleva a cabo de manera separada y sucesiva por cada una de las Cámaras.- Estas facultades abarcan aspectos Legislativos, jurisdiccionales y adm--nistrativos.

#### **6. Fracción I del artículo 89 constitucional.**

Se ha dicho que el origen de las facultades expresadas en este artículo se ubica en el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y - en la Constitución de 4 de octubre del mismo año.

En este caso se va a señalar lo dispuesto en la fracción I -- del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que expresa:

"ARTICULO 89. Las facultades y obligaciones del Presidente -  
son las siguientes:

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

Cabe señalar en primer término, que proveer en este caso sig-  
nifica, proporcionar los medios para que la ley se aplique en la esfera -  
de la Administración Pública.

En esta fracción se hace referencia sólo a la esfera adminis-  
trativa, por lo que de esta forma se está reduciendo esa facultad regla-  
mentaria al ámbito administrativo y como atribución idelegable del Presi-  
dente de la República, siendo además una atribución discrecional del mis-  
mo, nadie puede obligarlo a hacerlo.

En el texto citado no se señala literalmente que es atribu-  
ción del Presidente de la República dictar reglamentos, pero a través de  
los distintos textos fundamentales que han regido en el país, la constitu-  
ciones de 24, 36, 47 y 57 descubren que siempre el Titular del Ejecutivo Fe-  
deral ha tenido como facultad la de dictar reglamentos.

La doctrina por tanto ha llegado a la conclusión de que la --  
fracción I del artículo 89 contiene la facultad reglamentaria en favor --

del Presidente de la República.

El reglamento tiene su terreno delimitado a el contenido mismo de la ley, ya que si rebasare el contenido de la misma se consideraría como inconstitucional.

Un reglamento será inconstitucional cuando va más allá de lo que la ley previene, la ley va a determinar su función, su propia medida.

Esta facultad del Presidente de la República para expedir reglamentos se encontraba señalada también en las constituciones anteriores a la de 1857. En la española de 12 en el artículo 171; en la federalista de 24 se señalaba en la fracción II del artículo 110; en la Cuarta Ley -- constitucional de 36 en la fracción I del artículo 17; en las Bases Orgánicas de 43 se indicaba en el artículo 87, fracción IV. En la de 43 se señalaba la facultad de expedir órdenes y dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes sin alterarlas ni modificarlas; y en las de 24 y 36 permiten de manera indebida que esa facultad reglamente también a la Constitución; por lo que tiene mas ventajas la de 43, ya que -- también se indica que los reglamentos no pueden alterar ni modificar las leyes.

En la Constitución de 57 fue suprimida idea de expedir reglamento para el mejor cumplimiento de las leyes, ya que había algunos cambios al respecto desde la Ley Fundamental de 12.

La Constitución admite implícitamente la existencia de los reglamentos agregando que el artículo 92 supone la existencia de éstos aún cuando no se señale la facultad de expedirlos, ya que señala que todos -- los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, por lo que el único fundamento posible de esa facultad reglamentaria se encuentra en la última parte de la fracción I del multicitado artículo.

El maestro Gabino Fraga (80) al respecto ha señalado que la palabra "proveer" significa poner los medios adecuados para llegar a un fin. y al señalarse esta palabra en dicha fracción, significa que el Presidente de la República tiene la facultad de usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso, y estos medios no serán los ejecutivos ya que en otra parte de la fracción se señalan, por lo que tienen que ser medios de la misma naturaleza de la ley, que sean necesarios para desarrollar en su aplicación los preceptos que se contienen en la ley por tanto de aplicación general como la ley, de lo que se infiere que los reglamentos son actos materialmente legislativos, pero formalmente administrativos que según la Constitución competen al -- Presidente de la República, lo que se corrobora al leer la fracción "en la esfera administrativa", se está facultando al Ejecutivo la expedición de expedir disposiciones de carácter general que por su naturaleza incumben al Congreso.

(80) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 5ª ed. Ed. Porrúa, México. 1952 p. 134.

De la lectura de la fracción antes transcrita se desprende -- gramáticamente que no se trata de dos facultades distintas, sino que se ha hecho mucho esfuerzo para interpretar que se trata de dos facultades, el maestro Tena Ramírez ha dicho "preferimos entender que el Constituyente empleó malamente el gerundio en lugar del infinitivo, antes que muti-- lar nuestro sistema en aras de la gramática". La importancia de esta fa-- cultad ha inclinado a la jurisprudencia a justificarla.

De lo anterior se concluye que esa facultad reglamentaria debe interpretarse de lo señalado en la última parte de la fracción trans-- crita.

Los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen que referirse únicamente a leyes del Congreso de la Unión, que son los que señala la citada fracción. El reglamento siempre va a estar subordinado a la ley, como ya se ha señalado en apartado anterior, ya que el reglamento persi-- gue la ejecución de la misma, desarrollando y completando en detalle las - normas contenidas en la ley, y no pudiendo el reglamento exceder el alcan-- ce de la ley ni tampoco contrariarla sino que debe respetarla tanto en - lo que expresa como en su letra. El reglamento es a la ley lo que ésta - es a la Constitución por cuanto a la validez del reglamento debe estimar-- se según su conformidad con la ley. El reglamento constituye el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandato abstracto con la rea-- lidad concreta.

Por lo tanto el reglamento constituye un acto materialmente legislativo atribuido al Presidente de la República porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles que sólo el Poder Ejecutivo puede conocer cabalmente.

Respecto a este tema se abundó en el punto 2 del presente capítulo:

Resulta aplicable la siguiente tesis:

"REGLAMENTOS EN MATERIA FISCAL. CARACTERISTICAS DE LOS MIS MOS. En relación con la facultad reglamentaria conferida por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Presidente de la República, se debe tomar en cuenta que los artículos 28 y 31, fracción IV, constitucionales, reservan a las leyes, enten didas desde los puntos de vista formal y material, la ex- clusiva determinación de los elementos esenciales de las contribuciones. Por ello, la expedición de una norma reglamentaria, además de que no debe contrariar o alterar la ley que reglamenta, por ser tal ordenamiento su medida y justificación, tampoco debe establecer alguno o algunos de los mencionados elementos esenciales de las contribuciones dado que éstos, por mandato constitucional, deben estar en un acto formal y materialmente legislativo y no en una nor ma regl amentaria.

Gaceta SJF. No. 42, Pleno, Junio 1991, p. 50 R.T.F.F.- 3<sup>a</sup>.

Epoca. Año IV. Agosto de 1991, p. 13

### Circulares.

El maestro Nava Negrete las ha llamado "hijas menores de las disposiciones reglamentarias".

Las circulares pueden ser internas, cuando su contenido se refiere exclusivamente a la vida interna de la Administración Pública Federal, como por ejemplo las circulares que contienen manejo de oficinas; y las externas, que son las que trascienden a la vida de los particulares frente a la vida propia de la Administración Pública.

Se ha dicho que la circular puede ser verdadera disposición reglamentaria, o sea, norma de carácter general, abstracta y obligatoria, pero también puede limitarse a decisiones de orden administrativo. Para que las primeras produzcan efectos generales es necesario que sean publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Estas son expedidas por los Titulares de las Secretarías de Estado, los Subsecretarios, Oficial Mayor, o los directores generales, -- nunca por el Presidente de la República. Se realizan a fin de precisar el sentido de algunas disposiciones de una ley o reglamento, o también -- para señalar algún procedimiento para la aplicación o cumplimiento de al-

gún ordenamiento o emisión de órdenes a funcionarios o empleados públicos o avisos a particulares.

Se ha dicho que estas son inconstitucionales, pues se ha servido para enmendar o colmar lagunas de algunas leyes o reglamentos yendo más allá de su fuero. Un ejemplo de esto lo tenemos en las circulares - en materia fiscal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que las circulares son comunicaciones o avisos expedidos por los superiores jerárquicos en la esfera administrativa, dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas o sobre su funcionamiento en relación con el público o para aclarar a las inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes, pero no para establecer derechos o imponer restricciones a ellos" (81)

En el Derecho Financiero han sido fuente de derecho, de manera ininterrumpida, las circulares que han trascendido a la esfera meramente interna de la administración y han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

En el Código Fiscal de la Federación de 1967 y en el de 1983,

(81) S.J.F. VI Epoca. Vo. XXXII, p. 471 Informe de la S.C.J.N. 1968. 2ª Sala p. 70 RF. -- 65/55 Ingento de Nueva Zelanda y Acs.

se señala que estas no pueden crear derechos y obligaciones a favor o en contra de particulares.

Y como siguieron apareciendo las circulares, en el Diario Oficial de la Federación, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo que "las circulares publicadas en el Diario Oficial de la Federación no está dentro de los presupuestos a que se contrae el artículo 82, si se trata de circulares publicadas en el Diario Oficial de la Federación ésto le va a dar fuerza y calidad de obligatoria y de observancia general en los términos previstos en los artículos 3º y 4º del Código Fiscal de la Federación, por lo que se concluye que tal circular sí crea derechos y obligaciones para los particulares.

En el artículo 35 del Código Fiscal de la Federación de 1981, dispone que los funcionarios fiscales facultados debidamente podrán mediante instructivos, dar a conocer a las diversas dependencias el criterio que deberán seguir en cuanto a la aplicación de las disposiciones fiscales. De dichos instructivos no nacen obligaciones para los particulares y únicamente derivarán derechos de los mismos cuando se publique en el Diario Oficial de la Federación. Disposición que sigue estando vigente.

### Capítulo III

#### Origen de la llamada Miscelánea Fiscal Federal Elaboración de la ley o decreto

Este capítulo se realizó a partir de lo que disponen la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento Interior del propio Congreso, así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

##### 1. Iniciativa.

Como ya es sabido, corresponde al Congreso ocuparse del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten, discutiéndose sucesivamente en ambas cámaras.

Respecto a este punto ya se abundó en el Capítulo I del presente trabajo.

##### 2. Dictamen de las Comisiones.

Como ya se ha expuesto, cada una de las Cámaras nombrarán comisiones ordinarias, extraordinarias y especiales. , así como la comisión permanente. Correspondiendo a las comisiones ordinarias el estudio, análisis y aprobación de las iniciativas de ley o decreto que sean presentadas a consideración del Congreso de la Unión, además de participar en la deliberación y discusiones de la asamblea. Estas comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros, teniendo voto de ca-

lidad su presidente. Las mismas sesionarán durante los períodos ordinarios. Y serán nombradas en la primera sesión que verifiquen después de la apertura del período de sesiones de su primer año de ejercicio.

Han sido distintas las comisiones a las que ha correspondido conocer de las llamadas misceláneas fiscales, como por ejemplo en la Cámara de Diputados: Comisión de Presupuesto y Gasto Público, Comisiones de Presupuesto y Cuenta de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos Sección Fiscal, de Hacienda y Crédito Público. Y la Cámara de Senadores - las ha turnado a Comisiones de Hacienda, de Impuestos, de Hacienda e Impuestos,. Y según los ordenamientos de la materia corresponde a las Comisiones de Hacienda, señala uno de ellos y de Hacienda y crédito Público dice otro, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, quienes harán el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y formularán los dictámenes correspondientes.

Cada una de estas comisiones se integrará con diecisiete diputados electos por el Pleno de la Cámara, los que pueden aumentarse o disminuirse o también subdividirse en ramas, como sea necesario para el despacho de los negocios. Estas contarán con un presidente, un secretario y vocales. Siendo presidente el que haya sido nombrado primeramente y si falta lo sustituirá el que le sigue, siendo éstos los responsables de los expedientes que se les turnen además de encargados de coordinar el trabajo de los miembros de su comisión.

Las comisiones de ambas Cámaras funcionarán durante el receso -- del Congreso de la Unión, para el despacho de los asuntos que se encuentren a su cargo.

La Comisión Permanente, por su parte, funcionará durante el receso, contará con treinta y siete miembros, diecinueve diputados y dieciocho senadores, nombrados por cada una de las Cámaras en la víspera de clausura de los periodos ordinarios de sesiones.

Es importante señalar que ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que previamente pase a la comisión o comisiones correspondientes y que hayan emitido su dictamen, lo que podrá dispensarse en asuntos que por acuerdo expreso de la Cámara se calificaren de urgentes, o de obvia resolución.

Todas las comisiones deberán presentar un dictamen que deberá -- contener una parte explicativa de las razones en que se funden y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan someterse a votación. Así mismo deberá presentarse firmado por la mayoría de los integrantes, pudien do presentar voto particular escrito aquellos que no estuvieren de acuerdo con el parecer de la mayoría, mismo que entregará al Presidente, quien decidirá si lo pone a consideración de la asamblea.

Podrán requerir toda las copias de documentos e instrucciones -

que consideren necesarias a cualquier archivo y oficinas de la Nación, -- siempre que estos asuntos no sean de los que tengan que conservarse en secreto. Asimismo pueden llevar a cabo conferencias con los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento, directores, administradores de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, - quienes tienen la obligación de prestarles las atenciones y consideraciones necesarias y en caso de que no fuera proporcionada tal información, - podrán dirigirse oficialmente en queja al Presidente de la República. También podrán llevar a cabo conferencias entre sí.

Cuando alguna comisión considere pertinente demorar o suspender un negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta, antes de que venza el plazo que tiene para emitir su dictamen. Si venciera el plazo sin -- que se haya presentado el dictamen, la secretaría lo hará del conocimiento del presidente de la Comisión para que acuerde lo conducente.

Si fueren llamados por la Cámara o enviados por el Ejecutivo, - los Secretarios de Estado, Jefe del Departamento del Distrito Federal, los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse, quienes previamente a la discusión podrán señalar a la cámara lo que consideren conve---niente,, fundamentando su opinión, aunque no podrán hacer proposiciones ni adición alguna en las sesiones.

Cuando se hagan varias proposiciones de algún artículo, se pondrá a discusión separadamente una después de la otra, señalándolas la comisión que las presente o su autor.

Cuando ya se haya firmado por la mayoría de los miembros de la comisión el dictamen, se imprimirá así como también los votos particulares si hay. Este será entregado a los diputados para su estudio.

Por último cabe mencionar que los dictámenes que las comisiones produzcan sobre asuntos que no llegue a conocer la legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente legislatura.

### 3. Sesiones

Normalmente se llevan a cabo sesiones ordinarias, que son las que se celebran en días hábiles, durante los períodos ordinarios, siendo públicas. Serán extraordinarias las que se celebren fuera de los períodos correspondientes o en los días feriados dentro de ellos. Y permanentes las que se celebren por acuerdo expreso de los miembros presentes de cada cámara

No podrán llevarse a cabo las sesiones sin la concurrencia en la Cámara de Senadores de las dos terceras partes, y en la de Diputados de más de la mitad del número total de sus miembros.

#### 4. Lecturas.

En los casos de iniciativas de ley, cuando la comisión ordinaria emita dictámenes deben darse dos lecturas. La primera, para ilustrar a la Cámara sobre el contenido de la iniciativa de ley o decreto y la segunda, en posterior sesión, para iniciar el debate mediante el cual se -- aprobará o reprobará.

En cambio, por economía de procedimiento legislativo, cuando se trata de iniciativas sumamente voluminosas, el Presidente de la Cámara puede someter a la Asamblea la determinación de dispensar ya sea la primera o la segunda lectura, sustituyendo la lectura por la entrega de un tanto de la iniciativa impresa para que cada legislador estudie con detenimiento.

Sin el previo requisito de la lectura no procede iniciar la discusión de la iniciativa, asunto o proposición a resolver, incluyendo los asuntos que la propia Cámara haya calificado como urgentes o de obvia resolución.

Cuando el dictamen contenga sólo un artículo, se dispensa también una de las lecturas.

En la práctica esta institución ha carecido de valor, ya que a propuesta de la presidencia generalmente se decide suprimir una o ambas.

## 5. Discusión.

En primer término se verá la iniciativa, proposición u oficio que provocó la discusión. Posteriormente se leerá el dictamen de la comisión respectiva, así como el voto particular en caso de que lo hubiere.

Hecho lo anterior, el presidente hará una lista de las personas que pidan la palabra en contra y otra de los que estén a favor, las que -- leerá íntegras antes de iniciar la discusión.

Los miembros de la cámara hablarán en el orden en que están en la lista, comenzando los que están en contra, y de manera alternada y si al mencionar a alguno no se encontrare en ese momento, entonces se turnará al final de la lista, pudiendo hablar dos veces sobre un solo asunto.

Quien haya hecho la proposición, así como los integrantes de la comisión podrán hablar mas de dos veces y no podrá durar un discurso mas - de media hora sin autorización de la Cámara.

Si algún individuo lo solicita la comisión dictaminadora explicará los fundamentos de su dictamen, así como también podrá leer constancias del expediente en caso de ser necesario y entonces seguir el debate.

Antes de que se cierre la discusión en lo general, la discusión de los proyectos de ley, podrán hablar seis personas en pro y otro tanto

en contra, además de los miembros de la comisión dictaminadora, los Secretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los directores y administradores de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal mayoritaria, según corresponda.

Cuando nadie pida la palabra en contra de algún dictamen, uno de los integrantes de la comisión informará sobre los motivos que ésta tuvo para dictaminar en el sentido en que lo haya hecho y se procederá a la votación.

Una vez que hayan hablado todos los individuos que puedan hacer uso de la palabra, el presidente preguntará si el asunto está o no suficientemente discutido, y si es así procederá a la votación; y si no se considera como tal, continuará la discusión dando la palabra sólo a uno en pro y otro en contra.

Cuando se haya declarado un proyecto como suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido y si es aprobado, se discutirán los artículos en lo particular. Si no se aprobare, se preguntará si regresa el asunto a la comisión para que se reforme.

Podrá votarse en un solo acto un proyecto de ley o decreto en lo general, en unión de uno o varios o la totalidad de sus artículos en lo particular siempre que no hayan sido impugnados.

Y si sólo se pide la palabra en pro, podrá haber hasta dos miembros de la Cámara, que tomen la palabra. Y si sólo se pide en contra, - hablarán todos los que la soliciten, pero después de haber hablado tres se preguntará si el punto está suficientemente discutido.

#### 6. Votación.

Las votaciones serán nominales, cuando se pregunte si la mayoría aprobó algún proyecto de ley en lo general, cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el proyecto o cada proposición de la que formen el artículo, y cuando lo pida un individuo de la propia cámara y sea apoyado por otro.. En este caso señalará cada diputado sus apellidos y su nombre para que no haya confusión, y dirá si o no, - tomando nota dos secretarios, uno para los que estén a favor y otro para los que estén en contra y se preguntará dos veces si falta alguno de los miembros de la cámara por votar; y por último leerán los secretarios y el presidente los nombres de quienes fueron a favor y en contra y al final el número y publicarán la votación.

Se considerará votación nominal, los votos de la diferencia entre los que aprueben y los que reprueben si no exceden de tres.

La votación económica se practica poniéndose de pie los individuos que estén a favor y permanecerán sentados los que la reprueben.

Y será por cédulas, cuando se va a elegir personas, mismas que se entregarán directamente al presidente de la cámara.

Todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta a no ser que se exija dos terceras partes de los votos. En caso de empate en asuntos que no se refieran a elección de personas, se repetirá la votación en la misma sesión y si persiste se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión.

Mientras se lleve a cabo la votación, ningún miembro de la cámara deberá salir del recinto ni excusarse de votar.

a) Votación en lo general.

Si se trata de un proyecto de ley, se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular, o sea cada uno de los artículos serán analizados. Y cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez.

Se preguntará a la asamblea si el asunto se considera suficiente mente discutido, una vez que hablaron los diputados que solicitaron la palabra para hacerlo en la discusión de todo el proyecto, en conjunto y si es así se tomará la votación respectiva en los términos señalados anteriormente.

b) **Votación en lo particular.**

Esta se refiere, como ya se dijo antes, a la discusión que se realiza de cada uno de los artículos de los proyectos de ley o decreto que se debate. Esta se realiza una vez que ha sido aprobado el mismo en lo general.

Cuando ya se ha declarado como suficientemente discutido cada uno de los artículos, después de que han sido analizados uno por uno y - - hablado quien hubiere solicitado el uso de la palabra, se preguntará al -- termino de la discusión de cada uno, si se considera suficientemente discutido y se tomará la votación. En caso de que alguno de los artículos no fuere aprobado se devolverá a la comisión para que emita un nuevo dictamen; y si se aprueba se pasará al siguiente artículo y así se seguirá sucesivamente.

Cuando se realiza la discusión de esta forma, se pondrán aparte los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la asamblea quieran impugnar y lo demás del proyecto que no amerite discusión, se podrá reservar para votarlo después en un solo acto.

Por otro lado, es importante señalar asimismo que cuando se hagan observaciones y modificaciones a un proyecto de ley por la cámara revisora, que en este caso es la Cámara de Senadores, o por el Ejecutivo, al volver a la Cámara de Diputados pasará a la comisión dictaminadora por lo

que solamente se discutirán y votarán en lo particular los artículos modificados o adicionados.

En caso de que hubiere voto particular en algún asunto que ha sido desechado en su totalidad o en alguno de sus artículos, se pondrá a discusión con la salvedad de que se haya presentado un día antes de que comenzara la discusión del dictamen de la mayoría de la comisión.

Normalmente el proceso que se sigue es que en principio se lleve a cabo la primera lectura, después la segunda, hecho ésto se procede a la votación en lo general, o la aprobación de la ley en su conjunto; y posteriormente la votación en lo particular, artículo por artículo y una vez -- aprobado el proyecto se envía a la otra cámara, o en su caso pasa al Ejecutivo.

Por último es importante recordar que las leyes deben ser redactadas con precisión y calidad en la fecha en que fueron aprobadas, las que serán firmadas por los presidentes de ambas cámaras, firmando primero el presidente de la cámara en donde tuvo origen la iniciativa o el proyecto de ley y después el de la revisora y de un secretario de cada una de ellas si la ley ha sido votada por ambas. Estas se expedirán bajo la siguiente fórmula: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta " y el texto de la ley o decreto.

## Capítulo IV

### Primera Miscelánea Fiscal o Paquete Fiscal.

La primera miscelánea fiscal de la que se tiene conocimiento - después de haber realizado una búsqueda en la Cámara de Diputados es la -- que estuvo en vigor en el año de 1967 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1966, con el nombre de "Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos."

#### 1. Iniciativa.

Fue emitida por el entonces Presidente de la República, Licenciado Gustavo Díaz Ordaz. Con esta iniciativa se reformó y adicionaron diversas leyes que rigen impuestos federales y además se estableció vigencia propia de disposiciones que sólo están consignadas en anteriores leyes de ingresos de la Federación.

Por tanto se propuso incluir las reformas a las leyes tributarias en sus respectivos ordenamientos, modificaciones a artículos que forman parte de las leyes que regulan el cobro de los impuestos correspondientes.

Asimismo se señalaba en la iniciativa que las mismas regirían por otra parte normas fiscales aisladas, formalmente autónomas, que sólo habían sido consignadas en anteriores leyes de ingresos por cuanto no corresponden a determinado ordenamiento.

La iniciativa consideró conveniente que se diera a esas normas una vigencia propia, lo que evitaría también que fuera necesario volver a las razones que tuvo para que se presentara la ley de esa forma, en paquete.

Se propusieron las siguientes reformas;

a) Creación de un subsidio de \$0.04 centavos por litro de pulque a fin de incrementar la actividad del patronato del Maguey y obtener un mejor control del producto tanto en el aspecto fiscal como en el sanitario y de calidad.

b) Actualización de las disposiciones relativas al impuesto sobre consumo de energía eléctrica. Asimismo se establece que el entero de lo recaudado que deben hacer las empresas vendedoras de energía eléctrica se haga en Nacional Financiera, S. A. y no al Banco de México, S.A.

c) Sobre el impuesto de producción e introducción de energía eléctrica, una distribución mas equitativa de las participaciones señaladas en la ley; así como también se establece que los productores de energía eléctrica informen sobre la energía distribuida.

d) Restablecimiento del impuesto para el ixtle de palma fijando un gravamen de \$0.40 para éste y \$0.50 para el de lechuguilla a fin de que haya un mejor control por la floresta, F.C.L. para beneficio de los campesinos.

e) Se establece forma y términos en que se llevará a cabo el -  
entero de oficinas recaudadoras para empresas de loterías, rifas y sor- --  
teos.

f) Se señala un ajuste a la tarifa para el cobro del impuesto  
sobre tabacos labrados, elevando el gravamen para los cigarros mas caros y  
disminuyendo en los de consumo popular, a fin de proteger a la industria -  
nacional que produzca menos de 40.000 000 de cajetillas, cuando utilicen -  
exclusivamente tabacos producidos en el país en todas sus marcas y siempre  
que el origen de esta sea también nacional.

g) La obligación de pagar el impuesto en el caso de compraven-  
ta a plazos con reserva de propiedad nacerá hasta el momento en que se - -  
transmita el dominio jurídico.

h) Modificación del artículo 5º de la Ley del Impuesto del 10%  
sobre entradas brutas de los ferrocarriles y empresas conexas a fin de que  
esté en congruencia con otras disposiciones como el artículo 6º de la mis-  
ma.

i) Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, artículos --  
4º, 7º y 9º van en concordancia con las normas contenidas en la iniciativa  
del nuevo Código Fiscal; así como también el artículo 34 de esta ley, que  
fija la carga fiscal en forma proporcional y no progresiva para las empre-  
sas causantes mayores.

Reducción del monto del límite a partir del cual las personas físicas están obligadas a pagar el impuesto a sus ingresos.

Siguiendo así la tendencia de aumentar el número de contribuyentes que deban acumular sus ingresos gravables.

j) Reformas al Código Aduanero a fin de facilitar la determinación de los impuestos.

La Dirección General de Aduanas podrá revocar fallos y dictar nueva resolución cuando existan violaciones a normas de procedimiento o de fondo en las resoluciones dictadas por las aduanas.

Se da facilidades para la importación de vehículos extranjeros y chasises cubriendo el 10% de los impuestos de importación cuando se trate de modelos anteriores en 4 años a la fecha de importación.

k) Reformas y adiciones que fijan la forma en que deberán hacerse las notificaciones y aclarándose algunas de las infracciones previstas en la Ley del Registro Federal de Automóviles a fin de adaptarla a las experiencias derivadas de su aplicación y al nuevo Código Fiscal de la Federación.

l) Modificación a la tarifa de la Ley del Impuesto y Fomento -

a la Minería en relación al zinc por lo que se refiere a los concentrados obtenidos por el procedimiento de calcinación.

Se modifica asimismo lo relativo al Capítulo denominado Circulación de los productos gravados.

m) Se ajusta la tarifa del impuesto sobre tendencia o uso de automóviles.

n) En materia de ingresos mercantiles se precisan varios conceptos de exención de impuestos respectivos de las legumbres, verduras y frutas en estado natural, las que sólo estarán exentas siempre que no se modifique su forma, estado o composición; aclarándose que no se aplicará la exención a los ingresos obtenidos por el suministro, enajenación de bienes y prestación de servicios a las entidades y organismos de la Federación, Estados, Distrito y Territorios Federales, Municipios y organismos descentralizados, aun cuando se relacionen con la ejecución de obras públicas y se elaboren o adapten con sujeción a determinadas especificaciones. Se establece la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para estimar los ingresos gravables de los contribuyentes cuando no puedan ser determinados conforme a los preceptos ordinarios de comprobación.

ñ) Por último se incluyen diversas normas fiscales aisladas, formalmente autónomas que no corresponden a ordenamientos determinados, --

que anteriormente se incluían en las leyes de ingresos, a fin de evitar -- mencionarse en leyes de ingresos posteriores, tales como:

- Las personas físicas, las morales o las unidades económicas -- que hagan pagos por concepto de remuneración al trabajo de personal prestado bajo su dirección y dependencia, causarán el impuesto a que se refiere la fracción XIV del artículo 1º con la cuota del 1% que se aplicará sobre el monto total de los pagos que efectúen aun cuando no excedan del salario mínimo.

- Se establece asimismo un impuesto de \$7.00 por kilogramo sobre operaciones de compraventa de primera mano de cacao que se produzca en territorio nacional o de los productos derivados de su industrialización; -- siendo causantes de éste las personas que adquieran el cacao o sus derivados.

- Estarán obligados a efectuar un pago provisional equivalente -- al 75% del impuesto que causen y a garantizar el saldo a satisfacción del Fisco Federal, los causantes del impuesto de producción a los minerales metallicos y no metálicos, metales y compuestos metálicos del impuesto general de exportación específico, y ad valórem, y 2% adicional sobre éstos, -- así como de cualquier otro gravamen de exportación que se establezca en -- relación con los productos minerales de que se trata, que también requie-- ran un análisis previo de sus muestras representativas.

- Los fabricantes que utilicen borras para la elaboración de sus productos y que están sujetos al procedimiento de control establecido por el decreto de 18 de mayo de 1956 para los fabricantes que empleen como materia prima fibras artificiales, algodón o lana, enterarán los correspondientes depósitos o anticipos, en garantías del pago del impuesto sobre ingresos mercantiles en la forma en que se señala en la propia iniciativa; y

- Los decretos expedidos por el Ejecutivo para el cobro de impuestos y derechos, durante el periodo de emergencia ratificados por decreto de 28 de septiembre de 1945, continuarán aplicándose en tanto no sean modificados o derogados.

Cabe señalar asimismo que en los transitorios de la propia iniciativa se señalaba que las reformas a los artículos 4º, 7º y 9º de la Ley del Impuesto sobre la Renta entrarían en vigor simultáneamente con el nuevo Código Fiscal de la Federación; la supresión de la fracción IV del artículo 34 de la misma ley entraría en vigor el 1º de julio de 1967; y ya las otras el 1º de enero de 1967.

Así también se señalaba que a partir de la vigencia del nuevo Código Fiscal de la Federación, quedarían derogadas las disposiciones que en materia de recargos establezcan las leyes fiscales federales.

Se agregaba que se derogarían el segundo párrafo del artículo 615 del Código Aduanero, el último del artículo 616 del mismo; el artículo

68 de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles; el artículo 12 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles y todas las disposiciones que se opusieron a esta ley.

En esta misma fecha, 16 de diciembre de 1966 fue turnada la -- iniciativa a la Comisión de Estudios Legislativos, así como también fue ordenada su impresión.

## 2. Dictamen.

El 26 de diciembre siguiente, fue presentado a consideración de los diputados el dictamen emitido por la citada Comisión, quien -- consideró que ameritaba comentario los puntos siguientes:

a) La elevación del gravamen sobre tabacos labrados para los -- cigarros mas caros y disminución para los de consumo popular. Se señala -- que con esta medida se trata de proteger la industria nacional cuyo volu-- men de producción total sea inferior a 40 millones de cajetillas, cuando -- utilicen exclusivamente tabacos producidos en el país en todas sus marcas y siempre que el origen de éstas, sea también nacional.

b) Asimismo se hace la observación de que la reforma al Impuesto sobre la Renta en su artículo 34, fija la carga fiscal en forma proporcional y no progresiva para las empresas causantes mayores, cuando la utilidad gravable exceda de \$500,000 en vez de la de \$1'000,000 que establece el precepto vigente. Se dice que de esta reforma no derivan importantes -

aumentos de impuestos, ya que a esa fecha las utilidades que exceden de -- \$500,000 están gravadas con tasas marginales de 36.48% a 38.04% las cuales se propone convertir ahora en 42%, para estos niveles de utilidad. El pro pósito que se persigue no es el de incremento sustancial de la recaudación, sino el de realizar un adelanto hacia un sistema de impuesto proporcional a las utilidades de las empresas mercantiles.

Por otra parte se compara la situación de las instituciones de crédito a la de los sectores industrial y comercial, suprimiendo la deducción del 10% del producto de sus valores de renta fija pues tal deducción carece de justificación tratándose de causantes mayores que deben acumular todos sus ingresos. Esta deducción había sido otorgada en anteriores leyes de Impuesto sobre la Renta como un atenuante de tipo fiscal que se otorgaba a bancos, compañías de seguros y de fianzas, como compensación por el - hecho de que mientras que el resto de las empresas comerciales e industria les podían separar, dentro del sistema cédular sus ganancias de operación de las derivadas de inversión en valores causándose impuestos diferentes - para los dos tipos de utilidades.

c) En esta misma materia, con el objeto de derramar la carga - fiscal entre mayor número de los causantes que deben acumular sus ingresos para el pago del gravamen se reduce de \$150,000 a \$100,000 el límite a par tir del cual las personas físicas están obligadas a hacer esta acumulación.

Esta reforma no implica un cambio de sistema, ni un aumento ge

neral de impuestos sobre los productos del trabajo. Esta tarifa del impuesto al ingreso global de las personas físicas contenido en el artículo 86 de la ley, solo en apariencia es superior al ingreso sobre productos de trabajo consignada en el artículo 75 de la ley, pues debe tenerse en cuenta que la tarifa del impuesto al ingreso global no se aplica al total de los ingresos percibidos por una persona, sino que la ley permite exclusiones por carga de familia y deducciones por gastos personales que no se permiten para los fines del artículo 75 ya referido. Quedarán comprendidos los aumentos a personas sin cargas familiares en beneficio de aquellos jefes de familia que tienen que soportar mayores cargas familiares, sin que esta modificación constituya por tanto un aumento general en las cargas -- fiscales.

Agrega la comisión que con esta modificación se ve que se trata de ampliar el número de contribuyentes sujeto al régimen global de carácter personal que dentro del sistema de la ley cumple mejor con los requisitos constitucionales de proporcionalidad y de equidad.

d) Por lo que se refiere a las reformas propuestas al Código Aduanero, señala la Comisión que permitirán la mejor administración del impuesto de importación, ya que se precisa el alcance de diversos preceptos así como también se incluyen medidas tendientes a restringir el tráfico de mercancías de procedencia extranjera, en beneficio de los industriales del país.

Hacen la aclaración de que resalta de proposición para adicionar el citado código, con un artículo en el cual se establece que las personas físicas o morales residentes en el norte del país dentro de una faja de 20 cms. paralela a la línea divisoria sólo podrán importar vehículos y chasises cubriendo el 10% de los impuestos de importación cuando se trate de modelos anteriores en 4 años a la fecha de importación, con lo -  
cual se protege a la creciente industria automotriz en el país.

Se señala que esta medida sólo afectará a quien importen automóvil de modelos no comprendidos en el precepto que se comenta, o sea los de mayor precio, por los que se deberá pagar la totalidad de los impuestos.

e) Se sugiere por la comisión una modificación de la tarifa -  
mencionada en el artículo 14 de la iniciativa, con relación al artículo -  
11 de la ley sobre tenencia o uso de Automóviles, en lo que respecta a --  
los modelos a que se refieren las tres principales columnas de dicha tarifa  
y la supresión de los incisos i) de la fracción I y el d) de la segunda,  
señalando los términos en que deben quedar tales cuotas.

f) Por lo que se refiere al artículo 12 de la iniciativa referente  
a la Ley del Registro Federal de Automóviles, la Comisión propone -  
que se subsanen manifiestas deficiencias mecanográficas.

Fueron solamente estas las observaciones que la Comisión a --  
quien correspondió el dictamen hiciera en aquella ocasión poniendo a consideración  
de la asamblea el proyecto de la ley que establece, reforma y

adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos.

### 3. Primera y Segunda Lecturas.

En la misma fecha se llevó a cabo esta. En el Diario de los Debates de esa fecha se hace mención a que en virtud de que el dictamen fue redactado por las comisiones en las reuniones donde participaron aportando sus puntos de vista representantes de cada uno de los partidos nacionales, la secretaría preguntó a la asamblea si se dispensaba la segunda lectura, lo que así fue y sólo se agregaron algunas modificaciones emitidas por la Comisión.

### 4. Discusión en lo general.

No hubo quien hiciera uso de la palabra se reservó para su votación nominal.

### 5. Discusión en lo particular.

Tampoco hubo uso de la palabra por lo que se procedió a recoger la votación nominal. Siendo por la afirmativa en ambos casos por 158 votos.

De esta forma continuo con su trámite. Pasó a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

### 6. Cámara de Senadores.

Correspondió a las Comisiones unidas primera de Hacienda y Unica de Impuestos emitir el dictamen correspondiente.

Con fecha 28 de diciembre de 1966 fue puesto a consideración el dictamen.

#### 7. Primera Lectura.

Señala la citada comisión que algunas de las reformas que se señalaban en dicha iniciativa venían haciéndose con anterioridad a través de las Leyes de Ingresos de la Federación y por otras que también se contenían en esas leyes, por lo que consideran que no es necesario que se repitan en las que correspondan a años posteriores.

Consideró esta comisión resaltar las siguientes reformas.

Reforma al artículo 34 de la Ley del Impuesto sobre la Renta que contiene la tarifa del impuesto al ingreso global de las empresas.

De esta reforma no derivan importantes aumentos de impuesto.- El propósito que se persigue no es el de un incremento sustancial de la recaudación, sino el de realizar un adelanto hacia un sistema de impuesto proporcional a las utilidades de las empresas mercantiles. Se desea que las tarifas sean progresivas característica del impuesto sobre la renta, ellos desean que así siga siendo, por lo menos en lo que se refiere a los impuestos sobre los ingresos personales pero no tratándose de las empresas en las cuales la participación de las personas físicas puede ser muy variable y fluctuante entre pequeñas inversiones de una persona en una gran empresa mediana o relativamente pequeña, pues en tales supuestos la progresividad alcanza severamente a la pequeña inversión y reduce el gravamen a la inversión de mayor cuantía que se haga en una o varias empresas de mediana capacidad, motivo por el cual sea el propósito de gravar unifor-

mamente las utilidades de la empresa mercantil con una tasa que tienda a ser única.

En relación a la propuesta de derogar la fracción IV del mismo artículo 34, la deducción que en la misma se menciona había sido otorgada en anteriores leyes de impuesto sobre la renta, como un atenuante de tipo fiscal que se otorgaba a bancos, compañías de seguros y de fianzas como -- compensación por el hecho de que mientras que el resto de las empresas comerciales e industriales podían separar dentro del sistema cédular sus ganancias de operación de las derivadas de inversión en valores causándose -- impuestos diferentes e independientes para los dos tipos de utilidades, -- las mencionadas instituciones no quedaban sujetas al régimen cédular y tenía que agrupar o acumular todos sus ingresos, incluso los productos de inversión en valores para los fines del Impuesto sobre la Renta en Cédula I, ya que tratándose de tales empresas no era posible ni acorde con la realidad el distinguir los resultados de operaciones de los productos de inversión.

Se justificaba y tenía sentido el atenuante fiscal señalado en la fracción IV del artículo 34 por esas razones expresadas, pero, a partir de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1965, según la cual todas las empresas comerciales quedan sujetas a un régimen global debiendo acumular a sus resultados de operación sus productos de inversión para determinar su ingreso gravable y sobre él aplicar la tarifa relativa de la Ley, sin deducir del impuesto a pagar cantidad alguna al atenuante fiscal de que gozan

las instituciones de crédito de seguros y de fianzas sujetas a idéntico -- régimen global, ha dejado de tener justificación y procede su supresión.

En el caso de las reformas que se proponían al artículo 77 de la propia ley se señaló la comisión que se trataba de un claro propósito - de ampliar el número de contribuyentes sujetos al régimen global de carácter personal que dentro del sistema de la ley cumple mejor con los requisitos constitucionales de personalidad y de equidad.

Consideraban asimismo que la reforma al impuesto sobre tabacos labrados que aumenta el impuesto a los cigarros de alto precio, reduciendo el gravamen para aquellos que consumen las clases populares, tiene una doble finalidad: incrementar la recaudación por este concepto y la de permitir que los industriales puedan cubrir el aumento de sus costos de producción. Asimismo se da una protección especial a las fábricas cuya producción no exceda de 40,000.00 de cajetillas, siempre que utilicen tabacos -- producidos en el país y que sus marcas se encuentran registradas como nacionales.

La reforma del impuesto sobre ingresos mercantiles tiende sólo a precisar conceptos de exención respecto de situaciones que han originado repetidos juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En materia aduanera las reformas que se propusieron estaban en caminadas principalmente a restringir el tráfico ilegal de mercancías de -

procedencia extranjera, como una protección a los industriales del país y a permitir el mejoramiento de la administración del impuesto de importación.

La Comisión, así como lo propuso la Cámara de Diputados, al -- efectuar su dictamen, propuso que se adicione el Código Aduanera a efecto de que sólo se importen vehículos y chasis cubriendo el 10% de los impuestos de importación, por personas físicas o morales residentes en el -- norte del país dentro de una faja de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria, lo que beneficia a la creciente industria automotriz nacional.

En relación a las disposiciones autónomas que no habrá de repetirse en leyes de ingresos posteriores, serán por lo que se refiere al pago provisional equivalente al 75% de los impuestos de producción y exportación que deben cubrir los causantes por los minerales metálicos y no metálicos, metales y compuestos metálicos que se viene aplicando sin tropiezos desde el año de 1961; el impuesto al cacao comprendido en la ley de ingresos de 1963, así como el pago de garantías que realizan los fabricantes -- que utilicen borras para la elaboración de sus productos respecto del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, que se encuentra en vigor desde 1964.

#### **8. Segunda Lectura.**

Por tratarse de un asunto de urgente resolución se dispuso el trámite de segunda lectura mediante votación económica.

#### 9. Votación en lo general.

No hubo discusión alguna, por lo que fue reservado para su votación nominal. Fue aprobado en esta forma, por unanimidad de 54 votos.

#### 10. Votación en lo particular.

En este caso sólo un senador tomó la palabra para apoyar lo expresado en el artículo 17 de la iniciativa, habiéndose aprobado por unanimidad de 54 votos.

De esta forma pasó al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales.

#### 11. Publicación.

En el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1966, segunda sección, página 3 fue publicada la "ley que reforma y adciona diversas leyes que rigen impuestos federales y establecen vigencia propia para disposiciones consignadas en anteriores leyes de la Federación", modificándose los ordenamientos siguientes: Ley de Impuestos sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación; Ley del Impuesto sobre Consumo de Energía Eléctrica; Ley del Impuesto sobre producción e Introducción de Energía Eléctrica; se restablece el impuesto sobre operaciones de compraventa de primera mano de ixtle de palma, Ley del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos, Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados, Ley General del Timbre, Ley del Impuesto del 10% sobre entradas brutos de los ferrocarriles y empresas conexas.

La iniciativa presidencial no sufrió modificación alguna, los dictámenes que emitieron ambas cámaras iban encaminados a la aprobación de la misma, incluso en la Cámara Revisora se dijo que en virtud del poco tiempo en con que se contaba para la aprobación, por tratarse de un -- asunto de urgente resolución se dispensaba la lectura, por lo que sólo -- se siguió el trámite burocrático para cumplir con el proceso legislativo, siendo aprobado la iniciativa tal y como fue presentado a consideración.

## Capítulo V

### Sucesivas Misceláneas Fiscales

Sólo se realiza el análisis de algunas de las misceláneas, ya que son veintiséis las que se han emitido, de esta forma sólo se escogieron -- seis, una por sexenio.

A. Ahora corresponde referirnos a la miscelánea emitida en el año de 1972 y que entró en vigor el 1º de enero de 1973, surgiendo como "Decreto que reforma y adiciona diversas leyes de carácter fiscal", publicado en el - Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1972.

#### 1. Iniciativa.

La misma fue enviada a la Cámara de Diputados, como se expresa en el artículo 72 de nuestra Ley Fundamental, el 26 de diciembre de 1972 por el entonces Presidente de la República, Licenciado Luis Echeverría Alvarez.

Con esta iniciativa se trataba de aplicar la experiencia administrativa obtenida en los diversos campos para lograr un mayor control de los - impuestos, así como una aplicación mas justa de los procedimientos fiscales y sólo en las reformas a las Leyes de Impuestos sobre Tabacos Labrados, Ingresos mercantiles y la Renta. Se perseguía un incremento en la recaudación de los ingresos federales, independientemente de los ajustes a que se refería.

Las reformas que se proponían en aquella ocasión fueron:

a) Código Aduanero.

No se requeriría la visa de las facturas comerciales para la importación de artículos para consumo o maquila a las zonas fronterizas del país, por las empresas o centros comerciales, o por las maquiladoras establecidas en ellos.

Asimismo, se proponía establecer en su artículo 285, ampliación de los límites para las operaciones realizadas en las poblaciones fronterizas como ya se había resuelto en un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ya se había publicado en el Diario Oficial de la Federación. Con esta reforma se trataba de que aparte de beneficiar a los habitantes de las zonas fronterizas se ayudara a la exportación de manufacturas o materias primas mexicanas. Así como también se establecía que no se requeriría visa consular de la documentación que la amparara a fin de dar mayor celeridad a este tipo de importaciones.

Se reformarían también las fracciones XXIII y XXIX del artículo 628 a fin de aclarar las infracciones con ellas consignadas.

Por su parte el artículo 654 en su primer párrafo también se proponía su reforma en el sentido de que las manufacturas del país fueran beneficiadas, ya que se proponía que se precisara que la exención del pago del impuesto de importación a las mercancías que se introduzcan a los perímetros - zonas libres, se aplicará únicamente a las mercancías extranjeras que no sean similares a las de producción nacional, que pueden concurrir a las mismas con

lo que se da una mayor amplitud a la disposición en beneficio de las manufacturas del país.

b) Código Fiscal de la Federación.

Se propuso reformar el artículo 83, fracción I, ya que de acuerdo con el artículo 84, fracción III si los visitadores no habían terminado de levantar el acta, al día siguiente se encontraban en muchas ocasiones con la novedad de que los libros habían desaparecido, motivo por el cual se propuso su aseguramiento dejando como depositario al propio interesado previo inventario que se formule.

Para prever la infracción y la sanción que corresponde al supuesto a que se refiere el párrafo citado, se modificaría la fracción XXXI del -- artículo 38 y adicionaría la X del artículo 42, además se señalaría que se -hará la denuncia al Ministerio Público Federal para que en su caso ejercite -la acción penal correspondiente; y lo señalado en la fracción XXXI se mencio-naría en la XXXII.

Cabe agregar aquí que para complementar lo dicho arriba, se reformarían los artículos 32 y 44 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

En el artículo 16 fracción III congruente con las reformas al Im-puesto sobre la Renta se aclararía que no quedarían comprendidas dentro de la exención a que esta disposición se refiere las entidades de financiamientos,-

pertenecientes a estados extranjeros, domiciliados fuera de la república mexicana.

Con estas reformas se trataría de fortalecer la posición de la -- autoridad frente a los particulares, evitando que estas actuen con impunidad en contra del Fisco Federal. La inclusión de un párrafo quinto al artículo 93 del Código Fiscal de la Federación es con el fin de identificar fiscalmente a los causantes, ya que con los datos que de acuerdo con esta disposición se proporcionen al Fisco Federal estará en posibilidad de cruzar sus impuestos y obtener un mayor control de los causantes.

Por último, se proponía en las disposiciones transitorias la derogación del artículo tercero, a fin de que se ajustara a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en materia de Reglamento Interior de estas dependencias.

**c) Aguas envasadas.**

Se pretende fijar la base del impuesto para evitar que los causantes disminuyan artificialmente el precio de los refrescos a través de la simulación de contratos de distribución, así como lo que para los efectos de la ley se entiende por precio de venta, tanto para productos envasados como para aquellos que se expendan directamente al público en aparatos eléctricos o mecánicos. Aclarando que el impuesto se causa sobre el precio de venta de los productos incluyendo los recipientes. Con esto se trata de evitar maniobras tendientes a desvirtuar la intención del legislador.

Se propone establecer también deducción de 15% en la base o de -- \$0.02 y \$0.04 previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los casos en que las empresas requieran de un sistema de distribución y venta para lugares fuera de la localidad donde se encuentra la fábrica.

También se proponen algunos ajustes para evitar que los causantes del impuesto hagan uso de deducciones que no se justifican o que puedan dar lugar a competencia desleal entre empresas de diferente potencial económico.

**d) Consumo de algodón.**

Se adicionaría el artículo 3o. de la Ley del Impuesto sobre el Consumo de Algodón que obliga a los causantes a formular una declaración mensual.

**e) Diesel.**

En el artículo 2o. que se propuso reformar, se señala que las em-- presas que proporcionan servicios de pasajeros tienen la obligación de verificcar que se ha pagado el impuesto y que en el caso de que no se haya cubierto -- deberán retenerlo y enterarlo en la oficina fiscal que corresponda a fin de -- evitar evasiones.

En el artículo 3o. se señalaría el peso total del vehículo a fin - de evitar dejar al arbitrio de los causantes la variación de la base del im-- puesto.

Por su parte en el artículo 5o. se habla de la unificación del plag

zo para pagar gravámenes señalado en períodos. Suprimiéndose el último párrafo, en virtud de ya no ser necesario el uso de calcomanías para la comprobación del pago de este impuesto.

Se ampliaría el artículo 6o. determinándose las formas y términos para la presentación de los avisos y constancias de baja. Incluyéndose también en este precepto la obligación del causante de proporcionarlos.

El artículo 6o. bis se adicionaría con objeto de establecer por separado las obligaciones de los terceros. Asimismo se establece la sanción que corresponde a la omisión de la presentación de los avisos y constancias señalados en la ley.

**f) Minería.**

El artículo 9o. de esta ley se reformaría para expresar que el gravamen sobre concesiones mineras sea autoliquidable, así como se señalan facilidades para los causantes a fin de agilizar el procedimiento administrativo.

Así como también se establecía que debería solicitarse de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que señale el procedimiento para esa comprobación y que la falta de esta dará lugar al cobro del impuesto de producción correspondiente.

A fin de evitar trámites a los causantes se reformaría asimismo el

artículo 85.

**g) Tabacos labrados.**

Se modificaría la tarifa del impuesto. Se consideró que estos podrían aceptar cualquier carga fiscal en virtud de ser un artículo de consumo - innecesario y aun no deseable desde el punto de vista social. La tarifa que se proponía iba desde 33% sobre el precio de fábrica por cajetilla para los cigarros de mas bajo precio, hasta 35% para las de mayor precio. Asimismo se modificarían las cuotas a fin de dar un tratamiento favorable a los fabricantes que utilicen exclusivamente tabacos producidos en el país y tenga volumen - anual menor a cuarenta millares de cajetillas.

Asimismo para evitar deducciones exageradas que disminuyen la re--caudación se prevenía que no se repondrían las estampillas utilizadas en el pago del impuesto cuando los productos sufran averías fuera del recinto de la fábrica o sus dependencias.

Por último se establece un procedimiento para determinar el precio oficial mínimo de fábrica para fines fiscales.

**h) Servicios telefónicos.**

Se reformarían los artículo 1o.y 6o. de la Ley de Impuestos sobre Ingresos por Servicios Telefónicos con el fin de colocar en igualdad de cir---cunstancias a las empresas telefónicas y a las comerciales que vendan o insta--len conmutadores telefónicos.

Se señalaría en el artículo 13 que el impuesto es a cargo de las - empresas que prestan servicios o venden controles o conmutadores.

**i) Timbre.**

Se planteó la modificación al artículo 2o. a fin de que no se evada el pago del impuesto en el caso de los contratos que realizan las instituciones bancarias llamado contrato constitutivo de usufructo oneroso que se -- equipara al de compraventa, para incluir a estos dos tipos de contrato, aun - cuando alguna o las dos partes sean comerciantes. Reforma que también se re-- fleja en el artículo 4o. fracción II, inciso E y en la adición del último pá-- rrafo al inciso c, de la fracción VII del mismo artículo.

El artículo 25 primer párrafo se modificaría para aclarar lo dis-- puesto en el inciso E de la fracción VII del artículo 4o. que señalaba que en todos los casos hay obligación de practicar avalúos bancarios.

**j) Vidrio o Cristal.**

A fin de aclarar algunos conceptos y obtener mejoría en la recauda ción, se propuso modificar la base para la determinación del objeto del impus to en los casos en los que en la composición de un artículo además del vidrio o cristal cualquier otro material.

**k) Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos.**

Del artículo 33 se propone adicionar el último párrafo a fin de -- precisar la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para deter

minar las garantías que los particulares deben otorgar para asegurar el cumplimiento de los contratos que celebran con la administración pública. Se consideraba asimismo conveniente que se precisara esa facultad también en la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que es en donde se contempla la autorización de actos y contratos que implican erogaciones con cargo al gasto público.

#### 1) Ingresos mercantiles.

Se propone establecer una tasa general del 4% de la que corresponda el 5% a la Federación y el 45% a las entidades. Porcentaje mayor que la tasa adicional de 1.2 % que equivale al 40%. Asimismo se eleva en favor de los municipios el límite mínimo de porcentaje que puede recibir del 15% al 20%. Se consideraba que el aumento de las tasas que se proponía no afectaría el consumo de las clases populares, pues se conserva en la Ley la exención de impuesto para los artículos de primera necesidad.

La experiencia durante la aplicación del impuesto federal sobre ingresos mercantiles ha demostrado la dificultad de lograr la coordinación, mediante la adopción voluntaria de la tasa adicional en contra del propósito de la Federación de lograrla en forma total en la República a través de la uniformidad de los impuestos al comercio y a la industria.

Destaca en la reforma a este impuesto la tasa adicional de 10% para gravar las comisiones y los requisitos que deban cumplir los comisionistas para ser considerados como tales. Con lo anterior se trataba de evitar la si-

mulación de estos contratos con el solo fin de eludir el pago de los impuestos sobre el total de las operaciones y hacerlo sólo sobre una supuesta comisión.

A esta tasa especial se sujetaría el arrendamiento de vehículos si no se cubrió el pago del impuesto especial al adquirirlo para el desarrollo de las zonas fronterizas.

Así como también se incluyen algunas disposiciones administrativas en relación con la forma de gravar los ingresos de los mayoristas de los cigarrros, de los comisionistas o distribuidores de aguas envasadas, de cervezas y de cementos.

Se amplia el tratamiento fiscal favorable para el desarrollo de zonas fronterizas y perímetros libres, eliminándose la aplicación de la tasa especial en las ventas que se realicen a dichas zonas y perímetros libres. Régimen que también se aplicaría a las exportaciones de los artículos sujetos a dicha tasa con la finalidad de impulsar las ventas al extranjero.

Se suprime la exención relativa a los ingresos que provengan de la enajenación de materias primas para elaborar alimentos para animales y la relación a establecimientos por considerarlas injustificadas desde el punto de vista económico y social.

Asimismo se habla de supresión de requisitos para la exención de impuesto respecto de los ingresos de los comerciantes ambulantes, para dejar -

esta fuente de tributación a los Estados y Municipios.

También se eliminaría el régimen fiscal que permitía por una parte que el impuesto se causara sobre la diferencia entre el precio de compra y el de venta o sobre comisión que devengara cuando se percibían ingresos por la -- venta de medicinas en farmacias, boticas y droguerías y otros establecimientos autorizados para venderlas y por otra, que el impuesto se causara en los mis-- mos términos tratándose de la venta de productos distintos a las referidas me-- dicinas, y que los ingresos que se obtengan por este concepto no fueran mayo-- res del 10% de los percibidos en total.

La facultad de vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito - Público y para estimar los ingresos de los causantes cuando no sea posible de-- terminarlos por causas imputables a ellos y se mejora el procedimiento para re-- querir a los causantes morosos, para hacer más efectivo el procedimiento de -- ejecución, son reglamentadas.

Por último, se señalarían facultades a los causantes para hacer -- rectificaciones a sus declaraciones en el mes siguiente en que ajusten sus in-- gresos, suprimiéndose la limitación que la Ley establecía en el sentido de que éstas sólo pudieran hacerse cuando correspondieran a un mismo ejercicio fis-- cal.

m) Renta.

Con las reformas al Impuesto sobre la Renta se trata de corregir -- inequidades en el sistema tributario. Se realizarían algunos ajustes a fin de que la administración fiscal cuente con apoyo adecuado a fin de combatir la -- evasión fiscal que tanto daña al desenvolvimiento económico del país.

Asimismo se establece la posibilidad de que la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público pueda celebrar convenios de coordinación con los Es tados de la República por lo que se refiere a los causantes menores, medida -- que beneficiaría no sólo a los Estados sino también a los propios contribuyen- tes. Lo que constituye un paso importante en materia de regionalización de la administración fiscal.

Respecto a los intereses que se pagan a instituciones bancarias -- extranjeras respecto a créditos otorgados a empresas y organismos nacionales -- se ha aceptado que no se retuviera impuesto alguno, la que se modificaría en -- el sentido de que paguen el mismo impuesto que les corresponde a otros bancos también extranjeros. Se proponía igualar a 20% la tasa que deban pagar tanto las empresas proveedoras de maquinaria y equipo que formen parte del activo fi jo del comprador, como las empresas que cubran intereses a empresas del extran jero cuando el importe de los créditos se destine a fines de interés general, a juico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En relación a la enajenación de bienes inmuebles, se proponía modi ficar el artículo 70 para que de las utilidades obtenidas después de 10 años,

transcurridos entre la adquisición y la enajenación, quede gravado el 50% de la ganancia gravable y conforme sea menor el tiempo transcurrido el porcentaje de ganancia gravable aumentará hasta ser del 100% en el caso de que el tiempo transcurrido fuere de hasta dos años con el fin de gravar en forma mas intensa los casos de especulación. También se proponía que la utilidad ganada hasta el 31 de diciembre de 1972, se le aplique el régimen hasta esa fecha con el fin de mantener la equidad en el gravamen.

Se proponía que a los bienes rústicos se les diera el mismo tratamiento que a los bienes urbanos, por lo que se consideraba que no deberían estar exentos.

También se proponían algunas reformas encaminadas a corregir algunas deficiencias en la Ley, tales como la referente a la caducidad de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para revisar y liquidar en el caso de declaraciones complementarias; así como también establecer el momento a partir del cual debe computarse el tiempo en que los causantes están obligados a conservar a disposición de la propia dependencia los libros y la documentación correspondiente a activos depreciables o amortizables; a ventas en abonos o a partidas respecto de las cuales se hubiera iniciado un recurso o juicio.

Se reglamentaría de una manera mas clara el procedimiento para formular inconformidad, ofrecimiento y rendición de pruebas respecto a los hechos que se asentaron en las actas de auditoría y se establece como causal -

estimativa de los ingresos brutos de los causantes la oposición y obstaculización de los mismos a una visita domiciliaria.

En la Ley del Impuesto sobre la Renta se plantearon reformas tendientes a modificar el gravamen por el impuesto global en todas sus dimensiones se encaminarían a establecer de modo mas integral este sistema global.

La reforma que se proponía para el tratamiento fiscal de valores de renta fija se consideraba un paso mas al proceso iniciado en 1962 para adecuar la carga fiscal que deben recibir los rendimientos que producen dichos valores, incrementándose el principio de acumulación en el régimen del impuesto al ingreso global de las personas físicas. Se mantendrían las mismas tasas de retención en el caso de que los títulos sean nominativos o sujetos a registro, elevándose las tasas de retención sólo en el caso de los valores al portador. Asimismo, para mantener el principio rector del Impuesto sobre la Renta de gravar según la capacidad contributiva de los sujetos con ingresos hasta de -- \$100,000.00 anuales. Sistema que permitiría que los sujetos con menor capacidad económica, puedan ajustarse al gravamen de acuerdo con sus ingresos y en su caso lograr la devolución del impuesto que se les hubiere retenido de más en la fuente.

Se proponía también que para lograr la equidad en el gravamen, las tasas que se apliquen a los extranjeros, sean las mismas que corresponden a -- los nacionales en el caso de que sus valores sean al portador.

Se establecería un régimen transitorio en el que se daría oportunidad a las empresas constructoras para que durante 1973 se pudiera acoger al -- sistema normal de la ley con lo que tributarían conforme su propia capacidad. Y en caso de no acogerse liquidarían su impuesto a la tasa del 2.5% sobre sus ingresos.

De esta manera fue puesta a la consideración de la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas a que hemos hecho alusión.

2. Previamente a referirnos al dictamen, se hace referencia a la comparecencia del Lic. Hugo B. Margain, solicitada por la Cámara de Diputados para que informara sobre los motivos y objetivos de la iniciativa en estudio, así como responder las cuestiones que se susciten entre los diputados, misma que se efectuó el 28 de diciembre de 1972.

Destacando que en relación al impuesto sobre Ingresos Mercantiles, se pensaba en el aumento del 3 al 4% a fin de que todos los estados se coordinaran, ya que existían varios que no lo habían hecho, tales como Baja California, Sonora, Coahuila, Jalisco, Guanajuato, Nuevo León, Chiapas, Zacatecas Veracruz, Estado de México y Oaxaca, y de esta forma se lograría un verdadero paso histórico. Aceptó que puede ser un impuesto de los llamados en cascada y el 60% iría a los Estados y a los municipios y el 40% a la Federación. Agregó que los impuestos tendrían independencia económica, los municipios tendrían que ser la base firme generalizada, total del desarrollo del --

país. Se consideraba asimismo que en el año de 1973 no sería un factor el impuesto sobre ingresos mercantiles que subía del 3 al 4% para que viniera un alza en los satisfactores de consumo. Y en cuanto al impacto que tendría esta alza en el impuesto expresó que se había ampliado el volumen de producción que se notaba con el propio gobierno que había dado en los gastos de tipo corriente aumentos muy importantes a todos los burócratas, aumentos en la producción agrícola, aumentos en cuanto a la revisión de los contratos colectivos por lo que se iría ampliando la capacidad de compra, sólo se esperaban beneficios con esa reforma.

Sobre el mismo impuesto contestó a otra pregunta que se le hizo, - que lo consideraba del tipo inflacionario, calificado de anticuado o arcaico, ya que no respondía a los requerimientos de la economía nacional, y presentaba ciertos obstáculos de desarrollo por los múltiples efectos desfavorables cuando pasa por los distintos canales de distribución de los satisfactores gravados por el mismo, que incluso para esa época sabía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quería sustituirlo por un impuesto al valor agregado, que no presentara los problemas técnicos de aquel impuesto y que además facilitaría la técnica de distribución entre las entidades y los municipios. Señala el Secretario que se había pensado en la posibilidad, pero no se podía llegar a - implantar un impuesto al valor agregado en sustitución del impuesto total, del ingreso mercantil, si no está condicionada toda la república, siendo éste el primer paso que tendría que darse. Agregó que ya se había constituido una comisión por el Presidente de la República para que a partir del mes de enero lle-

vara a cabo los estudios correspondientes sobre el valor agregado, proposición que también había hecho la Comisión de Presupuesto y de Impuestos de esa Cámara.

Se le hizo mucho énfasis en que debió haberse enviado la iniciativa con mas oportunidad a fin de que se hiciera un estudio mas concienzudo de la misma.

Y se le cuestionó sobre las medidas que había tomado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para mejorar la recaudación y para evitar la evasión fiscal, señalando que la propia dependencia a su cargo, especialmente la Subsecretaría de Ingresos había tomado la decisión de utilizar las máquinas -- electrónicas para la recaudación y la descentralización administrativa venía sola, lo que permitiría la vigilancia de las obligaciones fiscales muy precisas; asimismo todas las empresas estarían dentro del padrón fiscal y se tendrían máquinas electrónicas ya programadas. Lo que dió origen a una serie de reglamentaciones para que se pongan al corriente los contribuyentes, para lo cual se ha contado con el apoyo de las cámaras de comercio, de industria y de otros profesionistas en toda la República, así como apoyo de los gobernadores de los Estados, a fin de que se pueda tener un control mas definitivo de las cuentas que llevan los empresarios.

### 3. Dictamen.

En esa misma fecha fue presentado a la consideración de la Cámara de Diputados al dictamen de primera lectura que fue emitido por la Comisión de

## Presupuesto y Gasto Público.

En principio destacó la citada Comisión que habían dos grupos en las reformas y adiciones propuestas: uno, que engloba las modificaciones de -- carácter formal introducidas con el doble propósito de agilizar la recaudación de ciertos impuestos y de ejercer un mayor control a los causantes, lo que permitiría la aplicación mas equitativa de la carga impositiva a la vez que impulsarían el volumen de los ingresos originados en las fuentes a las que se referían; el otro grupo de reformas afectan el contenido de las leyes vigentes en materia de tabacos labrados, ingresos mercantiles y la renta, las que se insertaron para vigorizar la capacidad generadora de esas fuentes por medio de -- aumentos en las tasas tributarias.

### 4. Discusión en lo general.

Al día siguiente 29 de diciembre, se puso a discusión el citado -- dictamen, sin que hubiera alguien que hiciera uso de la palabra, se procedió a recoger la votación nominal, la que fue por unanimidad de ciento cincuenta y tres votos.

### 5. Discusión en lo particular.

Se inscribieron dos diputados: uno para hablar en contra y otro para hacerlo a favor, destacando lo expuesto por el que estuvo en contra, quien manifestó que por lo que se refería al alza de la tasa del impuesto sobre in--gresos mercantiles, la consideraba exagerada e inflacionaria y afectaba consi

derablemente al pueblo consumidor en México a pesar de las exenciones que se señalaban en el artículo 18 de la misma ley. Agregando que su partido se oponía porque no deseaban que se gravara aun mas a los humildes, a los campesinos, a los trabajadores, a la clase media que con su esfuerzo sostiene la principal carga que el Estado está recibiendo en materia fiscal.

De esta forma se pasó a la votación con los artículos no impugnados fueron aprobados por unanimidad de ciento cincuenta y dos votos.

Por tanto fue aprobado el proyecto tanto en lo general, como en lo particular.

Se turnó a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

#### **6. Cámara de Senadores.**

Con fecha 29 de diciembre del mismo año, la Cámara de Senadores recibió minuta proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas leyes de carácter fiscal.

En esa misma fecha se turnó a las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Hacienda e Impuestos para que emitiera el dictamen respectivo.

### **7. Dictamen.**

Durante el turno vespertino de ese mismo día 29, fue presentado el dictamen a consideración de los legisladores.

Consideraron los integrantes de las comisiones citadas que con las reformas se permitiría un incremento en la recaudación de los ingresos del gobierno federal, como producto concreto del ejercicio de una facultad que nuestros máximos ordenamientos conceden al Ejecutivo y que él ha realizado en coordinación con diversas entidades interesadas y que sin embargo hacen coincidir sus puntos de vista al adecuar estos instrumentos fiscales como palancas de -- nuestra economía; promotores de actividad; multiplicadores de ingresos; defensores serenos de nuestra independencia económica, todo ello dentro del contexto de nuestra filosofía social fruto de la Revolución Mexicana y con preocupación fundamental por elevar el nivel de vida de la gran colectividad. Con estas observaciones fue puesto a consideración el dictamen.

Este que fue de primera lectura, ya que fue dispensada la segunda.

### **8. Discusión en lo general.**

Nadie hizo uso de la palabra.

### **9. Discusión en lo particular.**

Tampoco hicieron uso de la palabra.

El proyecto fue aprobado por unanimidad de cuarenta y ocho votos -

de manera conjunta. Y entonces fue turnado al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales correspondientes.

10. En el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1972 fueron publicadas las reformas a los siguientes ordenamientos: Código Fiscal de la Federación, Ley de Impuesto sobre Consumo de Algodón, Ley del Impuesto sobre Vehículos propulsados por motores tipo diesel o por motores acondicionados al uso de gas licuado o de petróleo, Ley de Impuesto y Fomento a la Minería, Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados, Ley del Impuesto sobre Ingresos por Servicios Telefónicos, Ley General del Timbre, Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Artículos de Vidrio o Cristal, Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y Ley del Impuesto sobre la Renta.

O sea, fueron las mismas reformas que se propusieron en la iniciativa presidencial, sin que la intervención de las cámaras legislativas cambiara en un ápice su sentido.

Asimismo cabe señalar, que el proceso legislativo fue llevado a cabo en un lapso muy corto, ya que fue presentada el 26 de diciembre de 1972 y aprobada por la Cámara de Senadores el 29 del mismo mes, tres días después, -- por lo que los legisladores tuvieron que llevar a cabo el trámite al vapor, -- por el poco tiempo con el que se contaba.

Como se desprende, en la Cámara Revisora sólo se lleva a cabo el -- trámite burocrático, ya que sólo se limitó a seguir el trámite legislativo.

Asimismo se hizo hincapié a que a solicitud de la cámara de origen, compareció el entonces Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de que contestara algunas de las dudas que los legisladores tenían respecto a la iniciativa en cita, en virtud de el corto tiempo con el que contaban para llevar a cabo el trámite legislativo, tomando en cuenta lo que el propio Secretario les indicó, y como se expresó también en la iniciativa, aprobaron la misma.

B. Ahora nos referiremos a la miscelánea que llevó por rubro "Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales", publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1978, misma que entró en vigor durante el año de 1979.

#### 1. Iniciativa.

Correspondió emitirla al entonces Presidente de la República, Licenciado José López Portillo, misma que fue presentada por el Lic. David Ibarra Muños, Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 30 de noviembre de 1978, quien compareció ante la Cámara de Diputados a fin de hacer una exposición de los fundamentos que sirvieron de base para la presentación de la misma.

De la comparecencia se destaca que respecto a la política tributa-

ría señaló que las modificaciones legales iban encaminadas a dar un paso importante en el proceso de perfeccionar las estructuras e instrumentos de la política gubernamental se buscaba elevar la capacidad de respuesta del sistema tributario para participar en los incrementos del ingreso nacional, mejorar la equidad distributiva de la carga fiscal, facilitar los ajustes económicos de 1979 entre salarios, precios, utilidades y fisco. En todos se ha tomado en cuenta la conveniencia de mantener y mejorar el equilibrio entre los factores sociales y económicos en que se sustenta la alianza para la producción y los avances para consolidar la economía. Siendo la meta del sistema fiscal una herramienta apta en materia distributiva que se plasma en diversas innovaciones que presentaba la ley que estaba en vigor.

La iniciativa referente a la Ley del Impuesto al Valor Agregado -- fue presentada independientemente de la miscelánea en estudio, se hace referencia a ella por su importancia y relación con el impuesto sobre ingresos mercantiles, misma que entraría en vigor el 1o. de enero de 1980.

En cuanto a la política de estímulos fiscales, cabe destacar el -- respaldo a la producción nacional de bienes de capital y el fomento a la industria cementera. El campo de aplicación de los estímulos buscaría extenderse -- hacia nuevas actividades que conviniera estimular como es el caso del turismo, y al mismo tiempo se pretendía avanzar en la mejoría de los mecanismos a través de los cuales se otorgaran los alicientes fiscales. Asimismo se instrumentaría un sistema muchos mas ágil y apropiado de certificados de promoción fis

cal que sustituyeran al otorgamiento de subsidios referidos a impuestos específicos. También se habló de un estricto apego a la no retroactividad de las -- normas jurídicas en perjuicio de particulares a fin de evitar cualquier lesión a empresas establecidas, los beneficios concedidos al amparo de disposiciones anteriores se respetarían haciendo en su caso los ajustes que correspondieran.

Manejó también un rubro denominado "Ley de valoración aduanera" señalando que el Ejecutivo Federal presentaría iniciativa de ley que modificaría y actualizaría el régimen en la materia.

Por cuanto a la política de deuda pública expresó que en los dos - últimos años la tasa de incremento de la deuda contratada en el exterior había ido disminuyendo sin embargo no se estaba en condiciones de abatirla. La política de endeudamiento para 1979 enmarcaría dentro de un doble objetivo: completar el financiamiento público, conforme a los niveles de presupuesto de --- egresos del sector gubernamental, y reducir paulatinamente la importancia relativa de la deuda, sobre todo la de origen externo en el propio presupuesto, la inversión estatal y la balanza de pagos. Se persistiría en la tarea de perfeccionar la autonomía financiera del país.

Destacando en la sección de preguntas, respecto al principio objetivo de una reforma fiscal a fondo, respondió que la carga fiscal se debería - distribuir equitativamente entre personas y entre sectores de la actividad económica y el otro objetivo central que se persigue es hacer del sistema tributario

rio herramienta tanto para el financiamiento de los gastos del sector público y para adecuarlos a las situaciones de coyuntura. La equidad también transferida no sólo a las personas físicas, sino también a las empresas. Siendo otro punto fundamental en la reforma la Ley de Coordinación con los Estados y Municipios a fin de que estos tengan una participación mas elevada y paralela al aumento de los ingresos de la Federación, dar a los Estados y Municipios autonomía financiera era una condición fundamental para que puedan cumplir sus -- obligaciones; misma que también evitaría superposiciones de impuesto, dobles - y triples tributaciones.

Por lo que se refiere a la iniciativa, esta fue enviada el 30 de - noviembre de 1978 por el Lic. Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Go-- bernación.

Entre sus principales reformas se proponían:

a) Al Código Aduanero: supresión del primer párrafo, artículo 11 - bis para evitar posible contradicción con la Ley de Ingresos de la Federación.

b) Código Fiscal de la Federación. En el artículo 15 la definición de lo que se considera como domicilio, establecimiento principal y residencia de los sujetos pasivos o responsables solidarios y los casos en que se considera enajenación de bienes a través del fideicomiso; el artículo 30 a fin de señalar la facultad del Ejecutivo Federal para que mediante disposiciones gene-

rales pueda conceder subsidios o estímulos con cargo a impuestos federales; artículo 84 bis en relación a la liquidación de ejercicios anteriores, a fin de fomentar que los causantes cumplan con sus obligaciones fiscales en forma correcta. Asimismo se precisan las disposiciones relativas a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. En el artículo 160 cambio de nombre del recurso de revocación. Importante también el recurso de revisión fiscal que podía interponer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en contra de las resoluciones que pongan fin al juicio. Y por último la institución de caducidad.

c) Contiene diversas modificaciones a impuestos especiales.

d) En materia de ingresos mercantiles. Se amplía el valor de los vehículos a fin de corregir los factores fiscales de aplicación.

e) En cuanto a loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos, se incluirían en las hipótesis de la causación del impuesto a las empresas que celebren concursos a base de pronósticos de todas clases, cuando éstos sean autorizados legalmente.

f) Por lo que se refiere a instituciones de crédito, seguros y sociedades de inversión se modifica el régimen fiscal relacionado con los Estados, Distrito Federal y Municipios a efecto de establecer un marco legal similar para todas ellas.

La citada iniciativa fue turnada a las Comisiones unidas de Presupuesto y Cuenta de Hacienda; Crédito Público y Seguros en turno y de Estudios Legislativos, Sección Fiscal.

## 2. Dictamen.

El día 8 de diciembre de 1978, fue presentado a consideración el dictamen emitido por las Comisiones unidas de Presupuestos y Cuenta, Primera de Hacienda, Crédito Público y Seguros y de Estudios Legislativos, señalando las siguientes consideraciones.

La adición al artículo 84 bis para los cual se establecía un procedimiento al través del cual el causante quede liberado de que se le formule liquidación por ejercicios anteriores siempre y cuando cumpla durante su último ejercicio de doce meses con sus obligaciones fiscales y mantenga el cumplimiento correcto de dichas obligaciones en el futuro, lo que facilitaría que los --causantes por sí mismo pudieran resolver sus problemas fiscales corrigiendo su comportamiento y liberándolo de su preocupación por las omisiones.

Asimismo, señalaron las comisiones, que no procedía el cambio en el artículo 161, ya que el propósito era solamente de cambiar la palabra "revocación" por la de "inconformidad".

Consideraron también que no se reformara el segundo párrafo del artículo 3o. de la Ley del Impuesto sobre la Sal para lograr el propósito que -

se desea en la iniciativa y en su lugar se reforme el artículo cuarto transitorio.

También destacan otra reforma relativa a que las instituciones de seguros y de fianza están obligadas al pago de determinados impuestos estatales o municipales en términos del artículo 73 fracción XXIX de la Constitución, -- que están reservadas a la Federación.

Se refirieron asimismo a algunas de las reformas y además consideraron estar de acuerdo ya que las mismas tenían su fundamento en la exposición de motivos ya referida.

Con fecha 14 de diciembre de 1978 las citadas comisiones presentaron nuevamente el dictamen a consideración, según se señala es de segunda -- lectura, en el cual se expresa exactamente lo mismo que antes se dijo.

Fecha en que fue dispensada la segunda lectura, por ya haber sido impreso y distribuido entre los diputados.

### **3. Discusión en lo general.**

En esa misma fecha se procedió a la discusión en lo general. Sólo hubo un diputado que habló en favor del dictamen, sin que nadie más hiciera -- uso de la palabra, por lo que por unanimidad de ciento sesenta y ocho votos -- fue aprobado el citado dictamen en lo general.

#### 4. Discusión en lo particular.

Fueron aprobados en lo particular los artículos contenidos en el dictamen puesto a consideración sin que hubiere persona alguna que hiciera uso de la palabra para hablar en contra de los mismos, sólo hicieron uso de la palabra algunos legisladores para hablar en pro de los artículos primero, segundo, décimo y décimo tercero.

Por tanto, por unanimidad de ciento sesenta y ocho votos a favor fue aprobado el dictamen en lo particular.

Habiendo sido aprobado el proyecto en cuanto a lo general y lo particular, pasó a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales correspondientes.

#### 5. Cámara de Senadores.

En esta Cámara fueron recibidas para su estudio las iniciativas de "ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales" y posteriormente el "decreto que reforma diversas disposiciones fiscales (tabacos labrados)", por lo que se hará referencia a los dos.

6. En primer lugar se hará referencia a la "ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales" misma que fue turnada a las Comisiones unidas Primera y Segunda de Hacienda y Unica de Impuestos para que emitieran el dictamen correspondiente.

**a) Dictamen de primera lectura.**

Con fecha 21 de diciembre de 1978 las citadas comisiones presentaron el dictamen de primera lectura habiendo realizado breves observaciones sobre la iniciativa, aclarando que la misma se complementaba con el régimen transitorio en cuanto a la vigencia de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, señalando qué disposiciones entran en vigor o se derogan.

**b) Dictamen de segunda lectura.**

El secretario en turno dio cuenta con la segunda lectura del dictamen de las citadas comisiones, publicado en el Diario de los Debates No. 34 -- del 21 de diciembre.

**c) Discusión en lo general y en lo particular.**

No habiendo quien hiciera uso de la palabra, fue aprobado el dictamen por unanimidad de cincuenta y cinco votos.

De esta forma, fue turnado al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales correspondientes.

7. Por lo que se refiere al "decreto que reforma diversas disposiciones fiscales (tabacos labrados)", correspondió emitir el dictamen a las Comisiones Unidas Unica de Impuestos y Segunda de Hacienda.

**a) Dictamen de primera y segunda lectura.**

Las citadas comisiones emitieron dictamen correspondiente y se puso a consideración. Posteriormente fue dispensada la segunda lectura, por lo que pasó al siguiente punto.

**b) Discusión en lo general.**

No habiendo quien hiciera uso de la palabra, fue reservado para su votación nominal en conjunto.

**c) Discusión en lo particular.**

Tampoco hubo nadie que hiciera uso de la palabra, por lo que aprobado el dictamen por unanimidad de cincuenta y cuatro votos en lo general y en lo particular, fue turnado al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales corresponden.

**8.** En el **Diario Oficial** de la Federación del Viernes 29 de diciembre de 1978 fue publicada esta miscelánea reformándose los siguientes ordenamientos: Código Aduanero, Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto Sobre Aguamiel y productos de su Fermentación, Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Aguas Envasadas y Refrescos, Ley del Impuesto Sobre Producción y Consumo de Cerveza, Ley del Impuesto Sobre Consumo de Energía Eléctrica, Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina, Ley Federal del Impuesto a las Industrias del Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas -- Alcohólicas, Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, Ley del Impuesto Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos Permitidos, Ley del Impuesto y Fomento a

la Minería, Ley del Impuesto al Petróleo y sus Derivados, Ley del Impuesto Sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica, Ley del Impuesto Sobre la Sal, Ley del Impuesto Sobre Ingresos por Servicios Telefónicos, Ley del Impuesto Sobre Tabacos Labrados, Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Ley que establece, reforma y adiciona diversas disposiciones fiscales del 13 de noviembre de 1974, Ley General de Instituciones de Crédito y Operaciones Auxiliares, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley General de Instituciones de Seguros, Ley Sobre Reformas y Adiciones a diversas leyes que rigen impuestos federales y establecen vigencia propia para disposiciones consignadas en diversas leyes de ingresos de la Federación de 23 de diciembre de 1966, publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1966, Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1972.

Cabe señalar que por lo que se refiere a la entrada en vigor, una parte entraría el 1o. de enero de 1979 y otra hasta el 1o. de enero de 1980, como se desprende de los artículos transitorios correspondientes.

Como se observa de lo expuesto, la iniciativa, que fue enviada por el Presidente de la República, sólo sufrió pequeñas modificaciones, así como una adición mismas que fueron hechas por las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta, Primera de Hacienda y Crédito Público, y Seguros y de Estudios Legislativos, las cuales fueron aceptadas por los legisladores aunque ninguno solicitó la palabra para hacer una objeción o incluso para hablar en favor, no obstante las observaciones de la dictaminadora por lo que fue aprobado el pro-

yecto con las modificaciones propuestas, tanto por la Cámara de Diputados como por la de Senadores por unanimidad de votos.

En la Cámara de Senadores, igual que en el caso anterior sólo se limitó a llevar a cabo el trámite burocrático, ya que no hizo ninguna consideración en relación a lo aprobado por su colegisladora.

También compareció el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, pero en este caso, él llevó directamente la iniciativa a la Cámara de Diputados y expuso las propuestas que se formularon en la iniciativa que se menciona.

Para llevar a cabo el análisis y estudio de este proyecto de ley se conto con mas de tiempo, ya que la iniciativa fue presentada el 30 de noviembre de 1978

C. Un tercer estudio que se llevará a cabo es al que se le dio el nombre de "Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales", mismo que entró en vigor el 10. de enero de 1985.

#### **1. Iniciativa.**

Con fecha 21 de noviembre de 1981 y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue presentada una iniciativa por el entonces Presidente de la República, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado conteniendo las siguientes -

consideraciones:

Persegua tres objetivos fundamentales: a) lograr mayor equidad y justicia a través del combate contra la evasión y la elusión fiscales; b) contribuir al saneamiento de las finanzas públicas, aumentando la recaudación sin afectar la recuperación de la actividad económica que se había empezado a manifestar; y c) otorgar estímulos para el desarrollo de la actividad económica, atendiendo a los problemas de coyuntura.

Para lo anterior, se tomarían las siguientes medidas: a) Desgravación en la tarifa de personas físicas para impedir que incrementos nominales en los ingresos aumenten la carga fiscal; b) Estímulos para la inversión en vivienda destinada al arrendamiento de tipo medio y de interés social; c) Modificaciones al Código Fiscal de la Federación para propiciar la equitativa aplicación de las leyes fiscales; y d) Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta a fin de cambiar el sistema de acumulación de dividendos con el propósito de evitar cargas financieras a los contribuyentes cumplidos e impedir maniobras y prácticas elusivas.

Con esta iniciativa se trataba de que la ordenación de sus distintas materias fuera lo más nítida posible para facilitar el conocimiento público de los tiempos de vigencia de las distintas disposiciones. Finalidad que -- provocó cambios en el formato de la propia iniciativa de ley, motivados por el necesario agrupamiento, y clasificación de las disposiciones que establece, re

forma, adiciona o deroga respecto de los distintos ordenamientos del sistema - fiscal federal.

En primer lugar se encuentran las disposiciones que son motivo de reforma, adición o derogación, después las que tienen carácter transitorio y - por último las que tendrán vigencia durante el ejercicio de 1985.

Los cambios anteriores serían con el fin de propiciar una aplicación mas ágil y la propia interpretación de sus disposiciones, lo que se consi- deraba necesario ante la cada vez mas compleja configuración de las reformas - fiscales.

Por tanto la iniciativa en cuestión comprendía las siguientes re- formas, adiciones, modificaciones y derogaciones.

a) Del Código Fiscal de la Federación. Se promovían modificacio- nes en relación el domicilio fiscal. Se concedía mucha importancia a la ins- cripción en el registro federal de contribuyentes, presentación de declaracio- nes y llevar contabilidad.

Asimismo se propuso establecer responsabilidad solidaria del direc- tor general, gerente general o administrador único en caso de las sociedades - mercantiles que abandonan su domicilio enajenando u ocultando sus bienes y di- solviendo de hecho la sociedad por problemas fiscales. La que operara sólo --

cuando no tiene bienes suficientes para garantizar los créditos fiscales.

Se comprendió también la caducidad de las facultades de las autoridades fiscales para revisar la contabilidad de los contribuyentes y en su caso determinar créditos fiscales, se proponía ampliar el plazo a diez años, pero sólo para los contribuyentes que no hubieran solicitado su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, no llevan contabilidad estando obligados a hacerlo, así como por el ejercicio por los que el contribuyente no cumpla con su obligación de presentar alguna declaración, permitiendo que en este último caso la caducidad sea por cinco años cuando el contribuyente presente espontáneamente la declaración omitida. Por tanto se amplía a diez años la conservación de la contabilidad y documentos de los contribuyentes.

Sobre el rubro de multas, en el artículo 70 se propuso incorporar la posibilidad de que el Congreso de la Unión, mediante ley expedida por el mismo pueda incrementar las cuotas de las multas, las que por efectos de la inflación vieron disminuido el efecto que perseguían se propone incrementar del 25% a partir de julio de 1985.

Precisión del momento a partir del cual empezará a computarse el plazo para que las autoridades fiscales resuelvan las instancias de los particulares cuando a éstos se les requiera la presentación del monto omitido o proponen a aquellos que se estimen necesarios para resolverlos.

Se especificaron también los casos en que hay instrucción para requerir al actor para que proporcione datos omitidos en su escrito de demanda y en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada, y las resoluciones de las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación que decreten o nieguen sobreseimiento para que las autoridades respectivas estén en posibilidad de interponer en su caso el recurso de revisión.

**b) Ley Aduanera.** Las reformas a esta iban encaminadas a facilitar las operaciones de comercio exterior. Se adecuaron asimismo disposiciones que previendo plazos fiscales a las necesidades actuales de la industria maquiladora de exportación permitiendo que maquinaria, equipo y herramientas destinadas a la producción de mercancías para exportación, pueden permanecer en el país durante la vigencia del programa de actividades industriales en la empresa.

Asimismo se instrumenta una modalidad para las zonas libres del país permitiendo la reexpedición de mercancías al resto del territorio nacional en forma temporal para retornarlas en el mismo estado, teniendo el mismo régimen de las importaciones temporales.

Se subsanan las lagunas en la determinación de la base gravable al reingreso a territorio nacional de productos exportados temporalmente adicionando al valor de la materia prima incorporada, el valor de la mano de obra.

También se propuso reformar los artículos 134 y 135 respecto a los

servicios por infracciones relacionadas con el destino de mercancías exentas.

Se dejó la opción al contribuyente para interponer recurso de revocación ante la autoridad que dicte la resolución o ante la autoridad competente para tramitar y resolver dicho recurso, a la circunscripción territorial -- que corresponda.

Y por último se actualizaron los procedimientos para la expedición y sustitución de patentes aduanales, permitiéndose el retiro voluntario del titular previa autorización de la autoridad aduanera.

c) Impuesto sobre la Renta. Se contemplaba una disminución en la tarifa que se traduce a una desgravación del ingreso disponible real de las -- personas y particularmente las de menores ingresos.

Se propuso hacer un estímulo de carácter informal para aquellos -- contribuyentes que construyan viviendas durante el período correspondiente del 1o. de enero de 1985 al 31 de diciembre de 1989, consistiendo el estímulo en -- una acción anticipada de 50% del valor de la construcción en el primer ejercicio en que hizo la deducción tanto para personas físicas como para sociedades mercantiles.

Se propuso extender la deducción a las mercancías como mobiliario y equipo de oficina de fabricación nacional, que anteriormente estaban excluidas.

Por otro lado, también se puso a consideración de la Cámara de Diputados la propuesta del beneficio a las inversiones se haga extensivo a -- aquellas realizadas en noviembre y diciembre de 1984.

Asimismo la adopción de una medida que manteniendo los objetivos - centrales de la acumulación de dividendos, evite los efectos secundarios que - se provocaban. Abandonar el método de deducción y adoptar el de acreditamien- to para 1986, ya que por su complejidad sería muy difícil que ésto se hiciera en 1985, a fin de que los contribuyentes puedan familiarizarse con el nuevo mé todo.

El propósito de la reforma que se sugirió era con el fin de elimi- nar la doble imposición que puede presentar, permitiendo que el accionante que perciba un dividendo pueda acreditar contra el impuesto que por este ingreso - resulte a su cargo el importe pagado por la sociedad que lo distribuyó en la - proporción que respecto de todos los dividendos dos distribuibles por ese  ejer cicio, tengan el ingreso que perciba el accionista. Por lo anterior era neces- sario establecer un nuevo artículo 5o.-A, así como la fracción I y penúltimo - párrafo.

En relación con los pagos provisionales de las sociedades mercanti- les, se suprime en el artículo 12 los casos en los que en el ejercicio de ini- ciación de operaciones se debe cubrir como pago provisional el 42% de los  divi dendos obtenidos, por lo que la sociedad deberá pagar la tasa que le correspon

da en definitiva; por lo que se solicitó la derogación del último párrafo del artículo 12.

Asimismo la adición de cuatro párrafos finales al artículo 13 y reformar el artículo 121 de la ley estableciéndose la forma de calcular la parte del importe pagado por la sociedad correspondiente al dividendo distribuido -- incrementado con el impuesto acreditable.

En el artículo 17, se sugirió reformar la fracción V y adicionarle una fracción XI para precisar los ingresos acumulables para las sociedades mercantiles derivados de dividendos o utilidades.

También derogar la fracción IX del artículo 22 y reformar la fracción IX del 24 y la III del artículo 25 así como derogar el segundo párrafo de la fracción II del 24, para eliminar la posibilidad de deducir los dividendos que pague la sociedad. Así como la reforma a la fracción VI del artículo 58 - para precisar la forma en que se debe identificar las utilidades de cada ejercicio, además de registrar el monto de los rendimientos fiscales.

Adicionar un párrafo final al artículo 58, derogar el penúltimo párrafo del artículo 69, último del 73, y de, adicionar un artículo 72-A.

También la derogación de las fracción I, V, VI, y VII del artículo 122, ya que la I, no tenía caso que continuara; la VI ya se señaló en -

el 72-A, V y VII en el 121, lo anterior se realizó porque si no iría en contra del principio de equidad que persigue la acumulación.

Asimismo se sugirió reformar el artículo 123, fracción II, derogar el segundo párrafo de la fracción II del artículo 152 y reformar el último párrafo que pasa a ser penúltimo a fin de precisar que la retención en los casos de dividendos distribuidos en efectivo o en bienes a residentes en México, será del 55% sobre el dividendo distribuido, adicionado en su caso con el impuesto que resulte acreditable. Lo que no significa un aumento en la retención a estos contribuyentes, sino que es una retención en términos reales similar a la establecida en la Ley del Impuesto sobre la Renta en los últimos años.

En materia de pagos provisionales de las sociedades mercantiles, se propuso precisar mediante la adición de un segundo párrafo a la fracción I del artículo 12 el factor de utilidad fiscal, citado en tal fracción es el correspondiente al último ejercicio fiscal de doce meses por ser dicho factor el que refleja la verdadera utilidad fiscal de la operación normal del contribuyente.

También se sugirió reformar el párrafo siguiente a la fracción VII, del artículo 12, para establecer que también se pague en forma provisional el 42% de los dividendos obtenidos, en el ejercicio inmediato siguiente al de inicio de operaciones cuando este segundo ejercicio también sea irregular, para evitar maniobras que en este sentido habfan venido realizando algunos contribuyentes para dejar de hacer pagos provisionales que legítimamente les co--

responde hacer sobre los dividendos obtenidos en estas condiciones.

Asimismo reformar el último párrafo del artículo 13 para efectos de precisar que los dividendos o utilidades que no consideran ingresos por ser distribuidos en acciones capitalizadas o por haberse reinvertido en la propia sociedad, que los distribuye, no deben formar parte ni como ingreso ni como deducción para efectos de calcular los pagos provisionales, ya que de considerarse ingreso indebidamente se estaría gravando con pagos provisionales un concepto que no parte de la base para calcular el impuesto definitivo que le corresponde al contribuyente.

Del artículo 25 se propuso reformar el segundo párrafo de su fracción IX para establecer que los pagos que se hagan con cargo a reservas formadas con partidas deducibles para efectos del impuesto sobre la renta deberían efectuarse dentro de los cuatro ejercicios siguientes a aquel en que se constituye la reserva.

En el segundo párrafo del artículo 31 se propuso reformarlo a fin de precisar la forma en que el contribuyente que haya estimado el monto de sus erogaciones a deducir debe ajustar el monto de las mismas cuando varíen los elementos que concibió para hacer la estimación precisándose como se computa el 10% de diferencia. Con la estimación practicada a efecto de la causación de los recargos.

Se propuso asimismo la deducción anual del 25% para la inversión --  
efectuada en los aviones o aerofumigadores.

Reformar los artículos 58 y 112 en su fracción IX, para aclarar --  
que el registro que dichos preceptos establecen debe ser de deudas, créditos y  
efectivo en moneda extranjera distinguiendo de cada país.

En el caso de las personas morales con fines no lucrativas se esta-  
bleció en forma expresa la obligación formal de presentar declaraciones en el  
mes de febrero de cada año informando los contribuyentes a los que hicieron re-  
tención del 10% sobre los arrendamientos u honorarios pagados en el año ante-  
rior.

Se sugirió adición al artículo 71-A en relación con las sociedades  
de inversión, a personas físicas, exención por la ganancia que obtengan por --  
enajenación que efectúen de las acciones de dicha sociedad.

La fracción XIX del artículo 77 se propuso reformarse para preci-  
sar que en los casos de intereses pagados por las cuentas de ahorro están exen-  
tos cuando la tasa de aquellos no sea superior al por ciento que anualmente fi-  
je el Congreso de la Unión.

En cuanto a la enajenación de inmuebles se propuso reformar la ---  
fracción I del artículo 97 para establecer que en ningún caso el costo ajusta-

do sería inferior al 10% del monto de la enajenación de que se trate.

La modificación al artículo 99 en su fracción II, para precisar -- que en ningún caso el costo de construcción tratándose de inmuebles, sea inferior al 200% del costo inicial, lo cual implicaba reconocer que cualquier construcción con una antigüedad superior a 33 años tenía todavía un valor comercial.

Adición a los artículos 17 y 20, para declarar las formas de calcular el impuesto en los casos que por motivo de la liquidación o reducción de capital de una sociedad el reembolso de las acciones implica la percepción de un dividendo o utilidad generado por ésta o una recuperación de capital aportado y facilitar la aplicación de las reglas vigentes.

Se realizó una previsión en la fracción V del artículo 122 para determinar que las utilidades a que se refiere dicha fracción eran las generadas en los ejercicios en los que la sociedad que los distribuye, pagó el impuesto, conforme a las bases especiales de tributación.

Incorporación de un tercer párrafo a la fracción II del artículo 73 a fin de precisar que en el caso de reembolso de acciones que se hubieran entregado por concepto de capitalización de reservas o pagos de utilidades de la retención de impuesto se deberá efectuar sobre el total del -- reembolso, que no es otra cosa que reiterar que sobre la ganancia representada

por éstas acciones no se pagó el impuesto correspondiente, mismo que se debe cubrir al momento de su reembolso.

Se sugirió por último modificar el artículo 163 para aclarar que los bienes que se consideran nuevos y que por lo tanto pueden ser objeto de beneficio que se ocupan o utilizan por primera vez en México, buscando con éxito cumplir la planta productiva.

d) Impuesto especial sobre producción y servicios. Se propuso reformar el artículo 5o. A para que los contribuyentes que sean productores, envasadores o importadores de bienes, retengan obligatoriamente impuestos que correspondan a los adquirentes de los mismos, cuya enajenación o importación se encuentra gravada por ese ordenamiento, a fin de controlar mas adecuadamente el cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente.

En disposición de vigencia anual se propuso que los productores o envasadores de agua mineral, natural o con sabor retengan durante 1985 únicamente el 50% de este impuesto a sus adquirentes y en 1986 el 75% del mismo --- siempre que éstos se encuentren en población distinta de la fábrica.

e) Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.

Se sugirió modificar el artículo 3o. fracción I, para aclarar la exención que se da a las adquisiciones de inmuebles en copropiedad en la constitución de la sociedad conyugal.

**f) Impuestos sobre Tenencia o Uso de Vehículos.**

Se propuso reformar el artículo 10. para que las personas físicas o morales que enajenan vehículos nuevos o importados directamente al público - cuenten con un plazo adecuado para pagar el impuesto correspondiente a vehículos que destinen a su servicio o al de sus funcionarios o empleados, por lo -- que se propone se pague a mas tardar dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se destinen a ese fin los vehículos.

Se incrementaba el por ciento del precio de venta al público de - automóviles para que los mas costosos paguen un impuesto mayor aun cuando sean de igual cilindrada.

Se propuso asimismo se adicionara un precepto en que se permitiera a las autoridades competentes expedir los certificados de aeronavegabilidad o de inspección de seguridad que se practica a las aeronaves y embarcaciones. - condicionar su expedición a la previa comprobación de pago de este impuesto, lo que permitirá lograr un mayor control del cumplimiento de la obligación de - pago a cargo de los propietarios o tenedores de las mismas.

**g) Impuestos sobre automóviles nuevos.**

Se sugiere se tomaran en cuenta los salarios mínimos: el vigente - al 10. de agosto para las enajenaciones que se realicen ente el 10. de septiembre del años anterior al año del modelo de que se trate y el último día del -- mes de febrero siguiente y otro que rija al 10. de marzo para las operaciones

que se efectúen entre el 1o. de marzo y el 31 de agosto.

Se consideró necesario hacer una aclaración en los precios a fin de evitar distorsiones inequitativas, por lo que se debe tomar en consideración la facturación que tenga en precios de los vehículos durante el año automotriz, motivo por el cual se dividirá en dos períodos al igual que el salario mínimo, ya citado, proponiendo asimismo que de los vehículos no comprendidos, se precisa que aquellos con capacidad de carga útil hasta de 3 mil 100 Kilogramos paguen el impuesto sobre automóviles nuevos.

#### **h) Derechos.**

De la Ley Federal de Derechos se propuso modificar el artículo 4o. para que los pagos previos que se hagan por mensualidades o anualidades se efectúen de acuerdo a la cuota vigente en el momento en que deba enterarse el derecho, para evitar que se anticipen los incrementos posteriores que por factor aprueba el Congreso de la Unión.

El artículo 6o. se adicione en una fracción IV, estableciendo que los servicios de telecomunicaciones que se prestan a residentes en el extranjero podrá pagar en moneda extranjera y ajustarse cuatrimestralmente, para evitar que por la fluctuación de la moneda se desactualicen dichas cuotas., ya que se trata de servicios de telecomunicaciones que son prestados al extranjero.

Además se ha señalado en esta materia un capítulo por Secretaría para el pago de derechos en el siguiente orden: Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recurso Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transporte, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (ahora de Desarrollo Social), Secretaría de Educación Pública, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Pesca.

Hasta aquí se exponen las razones que tuvo el Ejecutivo para llevar a cabo las reformas, adiciones o derogación de las disposiciones fiscales citadas y la propia iniciativa.

En esa misma fecha fue turnada la iniciativa a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

## **2. Dictamen y Lectura.**

El 19 de diciembre del mismo año, la citada Comisión presentó a la consideración de los legisladores el dictamen correspondiente.

Cabe hacer notar, que previo al dictamen la Comisión hizo mención que recibió modificaciones tanto del sector campesino, como del obrero y popular de los partidos de oposición y de los miembros de la diputación priísta que formaban parte de la misma, por lo que se nombraron subcomisiones específi

cas, coordinadas por miembros de la propia Comisión, a fin de realizar con mayor profundidad los aspectos relacionados con las materias que la integraban.

De la revisión citada se obtuvieron puntos de vista y conclusiones que la Comisión tomó en consideración. También señaló que le fueron turnadas diversas iniciativas presentadas por diputados de la 52a. Legislatura para reformar diversas leyes fiscales, habiéndose apreciado que es criterio uniforme de política tributaria expresado por el Ejecutivo Federal en la iniciativa en estudio, mismo que compartía la propia Comisión, por lo que consideró que no era conveniente que se introdujeran modificaciones en lo que se refería a la ampliación de las bases gravables a tasas de los impuestos, por lo que se concluyó que resultaba recomendable no incorporar las reformas o adiciones relativas a estos tópicos.

Por lo que en términos de lo dispuesto en los artículos 54, 56 de la Ley Orgánica del Congreso General para los Estados Unidos Mexicanos se sometió a la consideración de los legisladores el dictamen correspondiente.

La comisión realizó varias consideraciones. Señaló que las propuestas que se presentaron pretendían precisar algunos conceptos, establecer algunas medidas encaminadas a propiciar el cumplimiento voluntario de las obligaciones derivadas de las disposiciones fiscales y en otros casos, ajustar determinadas normas de carácter pecuniario a las condiciones económicas que se vivían.

a) Por lo que se refiere al Código Fiscal de la Federación consideraron recomendable aumentar la consulta acerca de los mecanismos y propósitos conociendo y examinando en audiencias públicas los puntos de vista de los contribuyentes, de sus agrupaciones, de los profesionales, de las universidades y del público en general, por lo que propuso retirar de la iniciativa los artículos que se refieren al domicilio fiscal para constatar si son razonables y no inciden en las garantías individuales y para que en su caso, se propongan las conclusiones pertinentes; por tanto se sugiere la supresión en el artículo primero del Código Fiscal de la Federación.

Respecto al artículo 26, fracción III propuso la Comisión un ajuste necesario, disuadir la práctica que realizan algunas empresas enajenando u ocultando sus bienes o abandonando su domicilio al verse afectadas por problemas fiscales; por lo que es necesario disuadir esta práctica lesiva no sólo para el fisco, sino también para los acreedores que pudieran tener las sociedades, estableciendo la responsabilidad solidaria del director general, gerente general, administrador único de la sociedad, la que podrá hacerse efectiva si ésta no tuviera bienes suficientes para garantizar los créditos fiscales e incurra en los supuestos de no solicitar inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, cambiar su domicilio sin aviso correspondiente de acuerdo con el reglamento del propio Código Fiscal de la Federación, siempre que el cambio se realice después del inicio de una visita y antes de que haya dictado resolución respecto a la misma, o cuando el cambio se realice después de notificado el crédito fiscal y antes de que se haya cubierto o hubiera quedado sin efec--

tos, o cuando la sociedad no lleve contabilidad, la oculte o la destruya.

Asimismo consideró conveniente eliminar la reforma que proponía el artículo 28 por estar directamente relacionada con las modificaciones del concepto de domicilio fiscal y de visita domiciliaria que se proponen retirar en conjunto de este proyecto.

También proponía adicionar un párrafo en el artículo 31 para establecer, que cuando por diferentes contribuciones se deba presentar una misma declaración o aviso y se omita hacerlo por alguna de ellas, se tendrá por no presentada la declaración o aviso por la contribución omitida.

Por lo que se refiere a la caducidad, propone establecer un plazo mayor al de cinco años contemplado en el artículo 67 cuando el contribuyente incurra en incumplimiento de las obligaciones de inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, presentación de declaraciones y llevar contabilidad, por lo que acepta la propuesta de aumentar a diez años, pero que será nuevamente de cinco años si el contribuyente presenta espontáneamente la declaración que se había omitido, medida que debería hacer efecto en quienes no cumplen de manera normal y voluntaria con dichas obligaciones, propuesta mencionada en la iniciativa, la que aceptó la Comisión mediante la cual a su vez se hicieron modificaciones al artículo 30 de propio Código, eliminándose en consecuencia el último párrafo de este precepto. Agregando que tal disposición no sería aplicable a los ejercicios que se iniciaron antes del 1o. de enero de 1985 lo que

se haría mención en la parte transitoria, ya que si no se aclarara ésto las re-  
formas se aplicarían retroactivamente en perjuicio de los contribuyentes.

En cuanto a la adición al artículo 70, la Comisión consideró que -  
debía darse mayor claridad al mecanismo que se proponía. Respecto al propio -  
precepto, consideraban conveniente que se ajustaran los montos que estaban en  
vigor, así como la finalidad de que continúen siempre eficaces para evi-  
tar el incumplimiento y la infracción de disposiciones fiscales.

Consideró la Comisión pertinente que se modificarán las fracciones  
I y II del artículo 104 del citado código, en relación al delito de contraban-  
do, elevando el monto de los impuestos omitidos de 300 mil a 500 mil pesos, pa-  
ra actualizar dicho monto en relación con el valor actual de la moneda extran-  
jera.

Por lo que se refiere a la reforma al artículo 208 último párrafo,  
la Comisión consideró pertinente complementarla para dar oportunidad al parti-  
cular que ofrece pruebas y que por alguna razón justificada omitió presentar--  
las en tiempo, mediante la facultad del magistrado instructor para que requie-  
ran su presentación mediante notificación personal. Considerando también necesa-  
ria esa adaptación para los recursos administrativos, por lo que se reforma--  
rían los artículos 123 último párrafo y 209 penúltimo párrafo del Código Fis--  
cal.

Propuso la propia Comisión, adicionar el artículo 237 del Código - en cita, en cuanto a la reciente reforma del artículo 79 de la Ley de Amparo a fin de mantener el principio de estricto derecho que desde sus orígenes ha -- orientado al contencioso fiscal. Proponiendo también adicionar el artículo -- 132, que se refiere a los recursos administrativos en cuanto al principio ya - adoptado por la legislación de amparo.

b) Por lo que se refiere a la Ley Aduanera, la Comisión dictaminadora en principio propuso se modificara el artículo 6o. por lo que se refiere a la carencia de autorización de la conformidad de las autoridades competentes acerca del cumplimiento de los requisitos de seguridad y salvaguarda correspondientes con el objeto de que esa decisión se adopte a satisfacción de las autoridades mexicanas; considerando asimismo conveniente que las mercancías queden almacenadas en lugares seguros antes que en lugares alejados de la población. Reformándose también el artículo 15, para prever la seguridad de la colectividad.

La Comisión consideró pertinente que se incorporara a los apoderados de los destinatarios o remitentes, en la fracción I del artículo 91 del Reglamento de la Ley en cita ya que sólo aparecen los consignatarios de las mercancías, limitándose su legitimación para representar a una sola persona ante una sola aduana durante un año y reuniendo los requisitos exigidos para los -- agentes aduanales, por lo anterior se propuso adicionar un párrafo final a lo dispuesto en el artículo 26 de la ley.

Por último en esta ley propone sean modificados los artículos 142 y 143 en los términos que en el propio dictamen se señalan.

c) Por cuanto al Impuesto sobre la Renta, la citada Comisión dictaminadora señaló que en esta misma materia es importante recordar que hay dos - vigencias, una para el 1o. de enero de 1985 y otra el 1o. de enero de 1986.

En cuanto a los pagos provisionales en esta materia, se consideró que la modificación que se podía efectuar los contribuyentes para disminuirlos cuando se puede presentar en mayor medida es en el ejercicio siguiente al del inicio de actividades, cuando este último sea irregular, por lo que consideraron conveniente que se modificara la redacción del primer párrafo siguiente a la fracción VII del artículo 17 de la ley.

A fin de aclarar el texto del párrafo tercero siguiente a la fracción VII del mismo artículo la propia Comisión propuso su modificación.

Asimismo consideró por lo que se refiere a los artículos 17 y 120 se introdujeran algunas modificaciones a los textos de los mismos, a fin de que se indicara con toda precisión el procedimiento de determinación del -- impuesto correspondiente.

Se propuso por esta Comisión la modificación en la ley de referencia, a fin de incorporar la posibilidad de que las casas de bolsa puedan admi--

nistrar los bienes, inversiones y rendimientos que produzcan los fondos de pensiones o jubilaciones de personal, por lo que en ese caso se modificaría el artículo 28, fracción III de dicha ley.

Por otro lado, la Comisión sugirió que se aumentara al doble del previsto en la iniciativa el límite máximo conforme al cual operará la exención para los intereses provenientes de cuentas de ahorro señaladas en la fracción XIX del artículo 77.

Se hace referencia al artículo 98, último párrafo, a la forma en que debe quedar el texto del citado párrafo.

Para mayor claridad del texto, se propuso cambios al artículo 120, fracción II, segundo párrafo y en el párrafo que se adiciona al artículo 123, fracción II.

A fin de esclarecer la redacción, la Comisión sugirió cambios en el tercer párrafo del artículo 165, además que fijó el límite máximo de los depósitos con referencia al salario mínimo general de las zonas económicas del Distrito Federal, no la que corresponda a cada contribuyente, como lo señala el segundo párrafo del mismo.

Por cuanto al artículo séptimo, fracción IV, segundo párrafo de esta ley, la Comisión hizo comentarios adicionales, tales como que las inver-

siones que se realizan en aviones dedicados a la aerofumigación agrícola y -- que al 1o. de enero de 1985 no hubieran sido deducidas en su totalidad conforme a las disposiciones fiscales aplicables a este tipo de contribuyentes conti--nuar deduciéndolo, su inversión a razón de un máximo de 25% anual sobre el cos--to original, con lo que se pretendía ayudar al contribuyente, permitiéndole -- una recuperación mas rápida del costo del bien, lo que traería como consecuen--cia la adquisición oportuna de mayor y mejor equipo, así como su adecuado man--tenimiento, lo cual representaba un beneficio en la economía mexicana.

Señaló que resultaba necesario agregar en el artículo octavo, frac--ción III, primer párrafo e inciso c) de la ley, la mención del plazo en que de--be reinvertirse los dividendos y la cita del artículo 120 de la ley del impues--to sobre la renta y además esclarecer en la citada fracción que los dividendos a que la misma se refiere no serán deducibles, salvo los que provengan de uti--lidades capitalizados con posterioridad al 31 de diciembre de 1982, por lo que se propuso adicionar un párrafo final a la propia fracción.

En el mismo artículo octavo, fracción VIII, párrafo tercero era ne--cesario esclarecer el concepto de pequeñas o medianas empresas, que podrían pa--gar el impuesto sobre la renta en el régimen de bases especiales de tributa---ción, que en el rango máximo de producción de aves o cerdos debía realizarse - de manera permanente durante el año de 1985.

Respecto al estímulo fiscal que la iniciativa sugiere en el artícu

lo noveno de la ley en dictamen, señala la Comisión que es posible robustecerlo, hacerlo aun mas atractivo en los términos del estudio que al respecto se en vió a dicha Comisión. Debe modificarse en el sentido en que la misma orienta-- ción se permita a las personas físicas una opción para considerar acumulable - solo el 10% de los ingresos que obtengan por el arrendamiento de viviendas, -- con lo que la alternativa quedaría robustecida.

Estimando la Comisión, que se adicionara un estímulo complementa-- rio consistente en la exención del impuesto sobre la renta por la enajenación de inmuebles que se efectúe durante el lapso de cinco años si el contribuyente persona física o sociedad residente en el país invierte la totalidad del ingre so obtenido dentro del año siguiente en la construcción o adquisición de las - viviendas, para ser destinadas al arrendamiento por lo menos durante los cinco años siguientes a su terminación.

En cuanto al cambio de mecánica relativa a los dividendos o utili-- dades, que deberán entrar en vigor a partir del 1o. de enero de 1986, la Comi-- sión hizo su análisis por aquellos artículos y sólo haremos referencia a --- los en que haya propuesto alguna modificación o haya señalado estar en des-- acuerdo.

Por lo que se refiere al artículo 10 la Comisión consideró acerta-- da la política propuesta, ya que consideró que de esta manera se da mayor jus-- ticia y equidad a los contribuyentes que perciben ingresos.

En lo que se respecta al artículo 12, señaló la propia Comisión, - que conforme al método mencionado se elimina la posibilidad de deducir los divi dendos que pague la sociedad, permitiendo al accionista acreditar el impuesto pagado por la misma contra su propio impuesto.

En los artículos 121, 122 y 123 se consideró necesario se hicieran modificaciones a fin de que hubiera congruencia con lo señalado con anterioridad. En relación a la obligación de retener en el momento de hacer los pagos de dividendos o utilidades a residentes del extranjero, consideró que el texto del párrafo siguiente a la fracción III del propio artículo 52, debería modificarse.

En cuanto a la separación de las disposiciones aplicables, se adicionaría el número II antes de la palabra "tratándose" en el primer renglón de la hoja número 76 de la iniciativa que se dictamina, siendo también importante modificar el primer párrafo de la citada fracción.

d) Impuesto Especial sobre producción y Servicios. La Comisión -- dictaminadora propuso modificar la redacción del segundo párrafo del artículo 50. Así como también la fracción I del artículo décimotercero de la propia ini ciativa.

e) Respecto al Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, la Comi-- sión consideró imprescindible que se incluyera una disposición de vigencia du-

rante 1985 en la cual estableciera el factor que debe aplicarse al valor de los inmuebles conforme al número de años transcurridos entre la fecha de adquisición y la fecha en que sea exigible el pago.

f) Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Propuso la Comisión adicionar una fracción III al artículo décimo séptimo (décimo octavo) relativo a las disposiciones de vigencia durante 1985, a fin de incluir una tabla que permita determinar el pago de la unidad típica para efectos de dicho impuesto, referida en el artículo 6o. apartado A, fracción I, inciso f) de la Ley de la materia.

g) Impuesto sobre Automóviles Nuevos. Consideró conveniente se tome en cuenta para la determinación del impuesto, dos salarios mínimos durante el año automotriz, uno el vigente del 1o. de agosto para las enajenaciones que se realicen entre el 1o. de septiembre del año anterior al año modelo de que se trate y el último día del mes de febrero siguiente; y el segundo, para las operaciones que se efectúen entre esa fecha y el 31 de agosto, a fin de lograr un instrumento útil para la tasa del impuesto.

Consideró también conveniente que se tomara en cuenta la fluctuación de los precios de los vehículos durante el año automotriz dividiéndolo en dos periodos al igual que la salario mínimo citado.

h) Ley Federal de Derechos. Respecto a ésta, la Comisión conside-

ró indispensable incluir en el artículo 6º un último párrafo en el que se señalara que no se pagaría el derecho a que se refiere éste, por los servicios solicitados por los partidos políticos constituidos conforme a lo dispuesto en la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos electorales.

La Comisión consideró adecuadas las demás reformas y adecuaciones propuestas a las disposiciones generales de la ley de la materia.

Por lo que se refiere a los capítulos del Título I la citada Comisión realizó el análisis de cada uno.

En cuanto a la Secretaría de Relaciones Exteriores, estuvo de acuerdo con las modificaciones y sólo consideró pertinente que se adicione el artículo 21, que en la ley aparece como derogado, para incluir la exención para diputados y senadores del Congreso de la Unión, referente a los derechos por la expedición de pasaportes.

En relación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aparte de las propuestas de la iniciativa, la Comisión consideró conveniente que con el propósito de dar mayor claridad y orden a lo relativo a servicios aduaneros la modificación de varios de sus artículos, con lo que se facilitaría su conocimiento y aplicación por los usuarios de dichos servicios por las autoridades encargadas de prestarlos.

Se propuso reformar los artículos 40, 49, tercer párrafo y 50 de la Ley Federal de Derechos; adicionar un segundo párrafo al artículo - 38 y derogar los artículos 50-A y 50-B de la citada ley.

Señalan un capítulo relativo a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, aceptando la Comisión la propuesta que se formuló en la propia iniciativa.

Por lo que se refiere a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, consideró positivos los incrementos de las cuotas, a fin de mantenerlas actualizadas. La propia Comisión estimó conveniente se incluyera en la ley la exclusión de la exención en el pago del derecho y cuando se trate de permisos de importación de bienes para el abasto popular solicitado por esas entidades de la Administración Pública y de los organismos descentralizados, ya que las primeras que se dedican al abasto popular y a la prestación de servicios de salud, resultarían beneficiadas - en dichas actividades que se consideran de alta prioridad social, contribuyendo así al alcance de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

En el capítulo referente a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Comisión consideró que en la medida en que se apoye a este sector, se reucirían el intermediarismo en beneficio de productores y consumidores de la materia prima.

En cuanto a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la

Comisión encuentra en el artículo 115, fracción I inciso a) una omisión - ya que debería precisarse por el lapso que se cobra la cuota. Asimismo - consideró la conveniencia de incluir en el artículo 119 una fracción II - que establezca que no pagarán los derechos por servicios telegráficos, los mensajes de los partidos políticos legalmente constituidos, acorde con -- las propuestas que al respecto se contienen en el presente dictamen.

La propia Comisión consideró conveniente que se incorpore dentro de la Ley Federal de Derechos lo relativo a derechos por la expedición o reposición de placa metálica adicional de vigencia bianual. Haciendo algunas otras consideraciones respecto a propuestas del Ejecutivo Federal en la iniciativa en estudio, con las que estaba de acuerdo.

Respecto a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (hoy Secretaría de Desarrollo Social), la Comisión estuvo de acuerdo con la -- propuesta que se hizo en la iniciativa.

En cuanto a la Secretaría de Educación Pública, la Comisión consideró que por lo que se refiere al derecho por el acceso a - las zonas arqueológicas y a los museos de categoría A, dependientes del - Instituto Nacional de Antropología e Historia, contenidos en el segundo - párrafo que se adiciona al artículo 175 de la Ley, la Comisión consideró conveniente precisar que no se pagaría la cuota por el acceso a dichas -- zonas y museos, cuando se trate de promover el turismo social y la difusión de la cultura entre la población del país.

En relación al capítulo XI, referente a la Secretaría de la Reforma Agraria, la Comisión Dictaminadora considero conveniente la propuesta hecha en la iniciativa, ya que de esa forma se estimularía a dicho sector.

En cuanto a la Secretaría de Pesca, la Comisión estimó conve--niente que se refiere a los derechos por viaje, se precise que cuando és-tos sean menores de cinco días se pagaría la cuota señalada por día, lo - cual se adicionaría al final de la fracción V.

En cuanto a las reformas contenidas en el Título II que se refiere a los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio - público, sólo hace mención a Comisión a que la propuesta contenida en el artículo 206 relativa al derecho de desembarque debe redactarse en singular.

Asimismo consideró conveniente incluir como un segundo párrafo del artículo 217 la exención para los diputados y senadores del Congreso de la Unión proponiéndose asimismo la referida exención en cuanto al derecho por el uso de aeropuertos, a que incluiría en la reforma al artí--culo 220.

Propuso cambio de redacción al artículo 230 de la ley en cita.

Hizo unas observaciones como la falta de mención de un artí- -

culo 145 al que correspondía la fracción II citada, así como en lugar de hablar de servidores se trataba de servicios.

Respecto al incremento propuesto al precio de la sal, la Comisión consideró pertinente posponerlo para el segundo semestre del año de 1985.

Estando de acuerdo con las demás propuestas que fueron sometidas a consideración de la propia Comisión Dictaminadora.

Impuesto al Valor Agregado. Al respecto la Comisión expresó - que había recibido varias propuestas en el sentido de que debe reformar - esta ley, para que se autorizara a los contribuyentes para incorporar el impuesto en el precio de los bienes y de los servicios que los causan, -- entre las que se encuentran a) Propicia la negociación del comprobante - y consecuentemente del impuesto, situación que se encadena con el Impuesto sobre la Renta, de suerte que si uno de los propósitos fundamentales - del Impuesto al Valor Agregado era ayudar a controlar el impuesto sobre - la renta, la práctica de negociar el impuesto tiene el resultado inverso; b) Molesta constantemente a la población ver que le repercuten el impuesto en cada compra de bienes o prestación de servicios. Por lo que la - - traslación en forma expresa y por separado del IVA ha impedido avanzar en el establecimiento de los dos tipos de comprobación que prevé el Código - Fiscal y su Reglamento que sirve para efectos de deducción y acreditamiento y como comprobante simplificado que se utiliza en las operaciones con el público.

Agrega que el traslado del impuesto al valor agregado en las operaciones con el público y el ofrecer los bienes y servicios con el precio que efectivamente se va a pagar no tiene por qué provocar consecuencias negativas en las empresas por el contrario, expedir comprobantes -- simplificados es por definición mas fácil que expedir documentación comprobatoria que reúna todos los requisitos fiscales, por lo que la Comisión puso a consideración de los Legisladores un capítulo IX referente al citado impuesto, proponiendo un artículo vigésimo tercero corregido y un artículo único transitorio, haciendo la aclaración que se requeriría la modificación de este último a fin de incorporar el artículo décimo sexto.

Hasta aquí fueron presentadas las consideraciones que hizo la Comisión Dictaminadora, señalándose sólo aquellas en las que hizo alguna observación

### 3. Dictamen de segunda lectura.

Con fecha 20 de diciembre siguiente, se señaló que en virtud de que el dictamen había sido ya impreso y distribuido entre los diputados, se dispensaba a la segunda lectura.

Previo al punto relativo a la discusión en lo general, cabe citar que fueron propuestas otras modificaciones por otros diputados en el sentido de adicionar una fracción XVI al artículo 8º de la iniciativa en estudio a fin de precisar la base sobre la cual debe calcular la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, así como tam-

bién modificación al artículo 77 de la Ley del Impuesto sobre la Renta en su fracción I, propuso la primera; y el segundo modificación al artículo 175 que aparece en las páginas 159 y 160 de la iniciativa en análisis, relativa a las cuotas de ingreso a los museos nacionales, por lo que se - - agregaría un penúltimo párrafo al artículo 175 de la Ley Federal de Derechos. Las citadas modificaciones fueron aprobadas respectivamente.

#### 4. Discusión en lo general.

Solicitaron la palabra para hablar en contra cuatro diputados de la oposición y sólo uno para hacerlo a favor, este último que formaba parte de la Comisión.

De las consideraciones vertidas, cabe destacar el señalamiento que hicieron de que debería reformarse la estructura fiscal ya que la consideraban injusta; por el hecho de que se requirieran mayores ingresos no se justificaba una práctica recaudatoria a toda costa; se requería de un sistema justo y equitativo, un sistema único de tributación ya que con el existente se provocaba caudales importantes de evasión. Expresando también que el análisis del dictamen había provocado grandes y graves problemas por su complejidad y aptitud y sobre todo con las modificaciones de - última hora consideradas lesivas a la tan determinada economía popular, - por lo que la propia iniciativa estaba en contra de los intereses del pueblo mexicano.

Asimismo se dijo que no era posible que año tras año se presen

tara una iniciativa del Ejecutivo y se mezclara e incluyeran en una sola -- iniciativa temas tan diferentes como son los derechos y el impuesto sobre la renta, como el impuesto especial de producción o el impuesto sobre adquisición de inmuebles, lo que no instituí una técnica legislativa positiva.

De esta forma el dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular en cuanto a los artículos que no fueron impugnados, por 269 votos y 43 en contra.

#### 5. Discusión en lo particular.

Fueron reservados para su discusión los artículos 6º del -- decreto, 12 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, 17, 20 y 23 del proyecto de decreto y 32 de la ley.

Se inscribieron para hablar en contra del artículo 6º mencionando un diputado así como uno para hacerlo a favor; por lo que se refiere a los artículos 12 y 13 de la Ley del Impuesto sobre la Renta también un -- diputado solicitó la palabra para hablar en contra de los mismos, haciendo lo de manera conjunta; en cuanto al 17, uno de los legisladores se inscribió para hablar en contra del mismo; para la discusión del artículo 20 se inscribió un diputado para hablar en contra; y el artículo 23, solicitaron la palabra para hablar en contra dos diputados de la oposición y uno de -- ellos lo hizo a favor.

De estas intervenciones es importante destacar lo señalado respecto al último artículo citado referente al impuesto al valor agregado, - se reclamó que se hubiera separado la ley de la miscelánea, asimismo se dijo que no era cierto que con ese impuesto se redujera la evasión fiscal, - ya que al ocultamiento del impuesto al valor agregado en el precio genera una mayor negociación entre los productores y consumidores lo que sí se prestaría a una evasión de impuestos. Solicitándose también una reducción del 15 al 10% como ya se había prometido desde el año anterior.

Todos los artículos impugnados fueron aprobados por mayoría de votos.

De esta forma el dictamen fue aprobado tanto en lo general como en lo particular y enviado a la Cámara de Senadores para sus efectos -- constitucionales.

#### 6. Cámara de Senadores.

Con fecha 26 de diciembre de 1984, fue recibido el proyecto turnado a las Comisiones Unidas, Primera y Segunda de Hacienda y Segunda Sección de Estudios Legislativos.

#### 7. Dictamen.

La citada comisión en principio señaló algunas de las características, principios del proyecto de ley en examen que fueron modificados por la Colegisladora, asimismo expresó que hubo cambio de formato de -

la misma, el cual consideró apropiado para mejor manejo, fácil aplicación y apropiada interpretación. Posteriormente se analizaron las disposiciones contenidas en la propia ley.

a) Las reformas al Código Fiscal de la Federación que se proponen fueron consideradas como apropiadas, haciendohincapié en algunas modificaciones importantes, así como algunas pequeñas correcciones de redacción y agregar un párrafo; por lo que se refiere a la caducidad de facultades de las autoridades fiscales estaba de acuerdo con la propuesta; y propone modificaciones al artículo 30 del propio ordenamiento relativo a la desaparición del párrafo citado.

b) En cuanto a la Ley Aduanera, también consideran acertadas las propuestas que se hacen. Algunas consideraciones al respecto sería el caso de que se haga referencia al artículo 48 de la ley, a fin de evitar que si se modificaba este impuesto no fuera necesario reformar

el párrafo segundo del artículo 57; asimismo estimó apropiada la reforma del primer párrafo del artículo 69 consistente en suprimir en el texto la referencia al artículo 35, fracción I inciso c) para evitar alusión a regímenes temporales, ya que este artículo se refiere a los regímenes aduaneros definitivos de importación o exportación; así como también en el mismo se hace mención a varias de las modificaciones que se propusieron y aceptaron por la legislatura.

c) Por lo que se refiere al Impuesto sobre la Renta hacen la -

aclaración que las modificaciones a esta ley comprenden una serie de ajustes técnicos y adecuaciones de importancia, a fin de mantenerla actualizada, para lograr una mayor recaudación tributaria y al mismo tiempo mejorar la capacidad económica de los particulares. Por lo que las Comisiones que suscribieron - el dictamen consideraron pertinentes las adiciones y modificaciones que se propusieron haciendo algunos comentarios sobre las modificaciones mas importantes.

Asimismo se estableció el gran interés que despertó el contenido del artículo noveno, por lo que se pretendía fomentar la contribución.

d) En cuanto al impuesto especial sobre producción y servicios, las Comisiones estuvieron de acuerdo con las propuestas que se hicieron -- por la Colegisladora.

Por lo que se refiere al impuesto sobre adquisición de inmuebles resalta la modificación al artículo tercero, fracción I y la inclusión en el dictamen en la Cámara de Diputados de la disposición de vigencia durante el año de 1985.

e) Estuvieron de acuerdo con las modificaciones relativas a -- tenencia o uso de vehículos, por ejemplo el caso de que vehículos mas costosos pagaran un impuesto mayor aun cuando sean de igual calidad.

f) Del impuesto sobre automóviles nuevos hace referencia a que

habría un consumo considerable de energéticos, en virtud de que los automóviles de menos de 8 cilindros gastan mucho combustible. Asimismo propusieron como instrumento útil para la determinación de la base del impuesto la aceptación de fijar los salarios mínimos durante el año automotriz. Estuvieron de acuerdo con las demás modificaciones.

g) Por cuanto a la Ley Federal de Derecho, las Comisiones Unidas estuvieron de acuerdo con las propuestas hechas. Considerando beneficiosas varias de las medidas tomadas por la Cámara de Diputados tendientes a coadyuvar a los organismos y entidades. En este capítulo solo cabe citar que las Comisiones no estuvieron de acuerdo con la pretensión de establecer una cuota por acceso a museos y zonas arqueológicas con categoría "A" entre semana.

h) Respecto al Impuesto al Valor Agregado, señalaron que la -- traslación en forma expresa y por separado del impuesto ha impedido que se autorizara el establecimiento de los dos tipos de comprobación que señalaba el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento que serviría para -- efectos de deducción y acreditamiento y como comprobante simplificado que se utiliza en las operaciones realizadas con el público.

Agregarón que una buena parte de los comerciantes de tamaño -- intermedio ha optado por incluir el impuesto en el precio y otros siempre lo trasladan por fuera, lo que provocaba problemas al consumidor que no -- sabía cuando el impuesto ya está incorporado en el precio y cuando no.

Agregarón que el traslado del impuesto al valor agregado en -- las operaciones con el público y el ofrecer los bienes y servicios con el precio que real y efectivamente se va a pagar no tendrá por qué provocar - problemas y consecuencias negativas en las empresas, pues significa sencillez en su operación.

Fue dispensada la segunda lectura.

#### **8. Discusión en lo general.**

Habló en apoyo del dictamen y por las Comisiones la senadora Guadalupe Gómez Maganda de Amaya.

En virtud de que no hubo impugnación al dictamen, se reservó - para su votación nominal en conjunto.

#### **9. Discusión en lo particular.**

No hubo discusión, por lo que se tomó la votación nominal y en lo particular, siendo aprobado por unanimidad de cincuenta y cuatro - - votos.

Hecho lo anterior, se envió al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales correspondiente.

10. En el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1984, Segunda Sección fue publicada la "Ley que establece, reforma, adj

ción y deroga diversas disposiciones fiscales", que entraron en vigor el día 1º de enero de 1985 con excepción de los artículos décimo y décimo primero que entraron en vigor en 1986; décimo segundo el 1º de julio de 1985; vigésimo una parte del 1º de febrero de 1985; y vigésimo tercero el 1º de agosto de 1985, fueron reformados los siguientes ordenamientos:

Código Fiscal de la Federación, Ley Aduanera, Ley del Impuesto sobre la Renta, impuesto especial sobre Producción y Servicios, impuesto sobre adquisición de inmuebles, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, Ley Federal de Derechos e impuesto al valor agregado.

Se desprende de lo anterior que se presentó la iniciativa con una estructura nueva y muy voluminosa y mas nítida, lo que también serviría para tener mas claras las fechas en que entrarían en vigor algunos de los ordenamientos que en el proyecto se indicaban.

En este caso no hubo comparecencias por parte del Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Destacó asimismo que debido a las modificaciones presentadas por los campesinos, como obreros, partidos de oposición y priistas fueron nombradas sus comisiones, coordinados por la comisión quien tomó en cuenta lo que expresaron y por lo que se refiere a las modificaciones propuestas por los diputados de la 52ª Legislatura no fueron incorporados por no considerarlos convenientes.

Cabe destacar asimismo que la comisión en este caso sí hizo un análisis a fondo de la iniciativa presidencial que fue sometida a su dictamen.

Antes de llegar al punto de la discusión en lo general, algunos diputados propusieron algunas modificaciones, las que fueron objetadas por no considerarse parte de la iniciativa.

El proyecto fue aprobado en los términos en que fue presentado por la propia Comisión, sin aprobarse las modificaciones propuestas por la oposición.

La Cámara de Senadores aprobó el proyecto, solo hicieron algunas consideraciones encaminadas a la aprobación del mismo.

D. La siguiente miscelánea a que nos referimos es aquella que llevó por rubro "Ley que establece, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales", misma que entró en vigor el año de 1991.

#### 1. Iniciativa.

Con fecha 15 de noviembre de 1990 fue presentada la iniciativa de ley que establece, reforma adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, enviada por el Presidente Constitucional de los Estados Uni-

dos Mexicanos, Lic. Carlos Salinas de Gortari.

Se señalaba que la citada iniciativa iba encaminada a mejorar la legislación impositiva y procurar de recursos al estado y no desalentar al trabajador, el ahorro o la inversión.

Las propuestas y las razones expuestas en la iniciativa fueron las siguientes:

a) Del Código Fiscal de la Federación se propusieron reformas que serían permanentes y además de perfeccionamiento de leyes tributarias y continuar con la simplificación del sistema tributario a fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias o fortalecimiento de las facultades de fiscalización.

Se propuso la eliminación de garantizar el interés fiscal si el ejercicio fiscal termina por causa de liquidación de manera anticipada y en la actualización de las devoluciones.

Asimismo algunos cambios respecto a la actualización de contribuciones y devoluciones a cargo del fisco, señalando un factor de actualización, forma de llevarse a cabo, forma de devolución cuando exista pago indebido.

Se establecieron obligaciones a quienes presten servicios se-

ñalados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de proporcionar información que soliciten las autoridades fiscales.

También se propuso una obligación a empresarios para que dictaminen sus estados financieros por contador público autorizado cuando -- reúnan las características que señala y las personas que reciban donati-- vos los dictaminaran en forma simplificada.

En el artículo 32-B se modificaría para que en los esqueletos para la expedición de cheques se anote el nombre, denominación o razón -- social y clave del registro federal de contribuyentes o la clave de identificación correspondiente del primer titular de la cuenta. Asimismo en cheque "para abono en cuenta" sólo podrían ser abonados en cuenta en fa-- vor del beneficiario; también podrán recibir declaraciones pero en términos de lo que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pudiendo estas instituciones de crédito proporcionar la información que solicite la autoridad fiscal.

Por otro lado se considerarían hechos consentidos si al cierre del acta final el contribuyente no presenta los documentos, libros o registros que la autoridad fiscal le solicita o no señala lugar en que se encuentren ni que se establecería, se seguiría lo establecido en el artículo 46, fracción IV.

Asimismo se propuso derogar gradualmente el artículo 64, a --

fin de establecer que a partir de 1992 se añada un año al número de ejercicios en que las autoridades fiscales están facultadas para determinar contribuciones omitidas.

Por otro lado, para facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones de pago se propuso el pago a plazos de contribuciones que deban pagarse en el año calendario en curso o en los últimos seis meses del año de calendario anterior.,

Y por último se menciona reducción de multas por omisión total o parcial de contribuciones.

A efecto de hacer mas eficaz, transparente y equitativa la defensa de los particulares frente a los actos de las autoridades se propuso reformas en relación a la interpretación de los recursos administrativos, así como los juicios de nulidad seguidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación en su calidad de tribunal de justicia administrativa, todo con el fin de fortalecer la simplificación administrativa.

Se propuso asimismo ampliación del plazo a cinco años garantizar el interés fiscal cuando el demandante interponga a tiempo y forma el recurso de revocación. Asimismo se amplió a quince días el plazo para que el interesado objete los actos que admite en la demanda, la contestación, la intervención de tercero perjudicado, alguna prueba y para que el magistrado instructor ordene correr traslado a la contraparte si se pre-

sentara el recurso de reclamación.

Asimismo, respecto a la suspensión del procedimiento cuando se controvierte un acto contra el que proceda el recurso de revocación.

Sobre el acreditamiento de la personalidad en las sentencias en la que se declare la nulidad de una resolución por omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, se señala la forma en que se efectuaran las defensas del particular y trascendieron al estudio de la resolución; y en cuanto al estudio de formación de precedentes.

c) Por cuanto a la Ley de Coordinación Fiscal, se propusieron modificaciones al porcentaje de la recaudación federal del 18.1 al 18.5% al Fondo General de Participaciones; y se integra un monto equivalente de 80% del impuesto obtenido por las entidades durante 1989 por la recaudación de impuestos provisionales del régimen de bases especiales de tributación.

Se propuso también la modificación de la forma para la obtención del coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal. Asimismo para apoyar a las entidades adheridas al Sistema de Coordinación Fiscal en materia de impuestos sobre adquisición de inmuebles se propuso que participen con un 100% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículo cuando se asuman compromisos mediante la celebración de un convenio de colaboración administrativa.

Se propuso también que a partir de 1991 el Distrito Federal participe del Fondo de Fomento Municipal en atención a los esfuerzos que ha realizado en la administración del impuesto predial y de los derechos de agua.

Por último se propuso incorporar al texto de la ley, la constitución de la reserva de contingencia, a fin de apoyar a las entidades - cuya participación total en los Fondos Generales y de Fomento Municipal no alcancen el crecimiento de la recaudación federal.

d) Ley Aduanera. En esta se propuso consolidar la modernización de los trámites relacionados con la entrada y salida de mercancías - en el territorio nacional, simplificando las operaciones de comercio exterior. Se hablaba de la clasificación arancelaria cuando no se tenga la - exacta, solicitar la información; se pagará el impuesto de acuerdo a la -- fracción que considere aplicable y a la autoridad le determinará después y deberá pagar en caso de diferencia mas recargos en su caso.

La obligación para la autoridad fiscal de dar a conocer los - criterios de las clasificaciones arancelarias a fin de que exista un criterio definido en relación con la mercancía.

Si el agente o apoderado aduanal no realiza bien la clasificación arancelaria se multiplicaría con un 50% de las contribuciones omitidas.

Otra propuesta fue sobre el régimen vigente de importación -- temporal. Asimismo se propuso un sistema aduanero mas sencillo y con variantes, limitar algunos casos de importación temporal, sugiriéndose también diversos motivos adecuaciones que pretenden aclarar conceptos para facilitar al contribuyente la aplicación de los mismos, como que en los recintos fiscales será en donde puedan presentarse los servicios de manejo, almacenamiento y custodia de mercancías por parte de los particulares; también se cambia el plazo de abandono a dos meses, mayor para exportaciones y reducido para mercancías peligrosas o perecederas y animales vivos; asimismo se estableció un mecanismo para aquellos casos en los que con -- motivo del reconocimiento aduanero, surgen discrepancias entre lo manifes tado en el pedimento y el resultado de dicho reconocimiento.

En materia de servicios se propuso actualizar el momento de -- las multas que se imponen a los infractores de las disposiciones administrativas.

Por último se amplía el recurso de revocación contra las reso luciones del procedimiento de investigación y audiencia.

e) Ley del Impuesto sobre la Renta. Las reformas que fueron propuestas en esta materia fueron con el fin de mejorar la aplicación de dichas disposiciones y el contribuyente pudiera cumplir con sus obligacio nes fiscales, por lo que se sugirieron reformas relativas al coeficiente utilidad, estableciendo un mecanismo que permita a las sociedades coo-

perativas calcular el monto de sus pagos provisionales.

Resaltó la propuesta de presentación de declaraciones de pago provisional cuando no es impuesto a cargo ni saldo a favor. Asimismo en el caso de los ingresos por la enajenación a plazos se acumularía hasta - que efectivamente se cobren y en el requisito de efectuar pagos con cheque nominativo para la deducibilidad de las erogaciones, el monto de los ingresos que obtenga el contribuyente obligado a 200 millones de pesos de ingresos acumulables.

Por otro lado se propuso limitar algunas restricciones para la deducibilidad de los donativos; fomentar la investigación y el desarrollo regional ampliando las tasas actuales por el cálculo de la deducción inmediata para incrementar la inversión productiva y la desconcentración de la vida nacional.

Asimismo se propuso reducción del impuesto de un 40 a un 50% de manera permanente para fortalecer sectores agrícola, ganadero, silvícola y pesquero estableciéndose la forma de hacerla. También la ampliación del plazo para la disminución de pérdidas fiscales de 5 a 10 años en un monto no mayor al de las pérdidas contables; también se sugirió permitir la consolidación fiscal de las empresas controladas residentes en el extranjero.

En cuanto al sistema financiero se propuso adicionar nuevos esquemas, como el tratamiento aplicable para las operaciones de factoraje financiero que debe ser considerada como una actividad de financiamiento.

En cuanto al régimen aplicable a las personas físicas se propuso la reducción de la carga fiscal de estas personas, con menores recursos; asimismo eximir del pago del impuestos a los ingresos provenientes de la -- enajenación de casa habitación.

La siguiente proposición fue el que se efectuaran algunas precisiones al régimen simplificado a las actividades empresariales como pagos provisionales trimestrales, a fin de facilitar cálculo y determinación de su impuesto anual.

A los autores se propuso un tratamiento similar al de las personas que obtienen honorarios por la prestación de servicios personales independientes.

Asimismo se formuló la modificación al cálculo y entero de los pagos provisionales de los contribuyentes que perciban ingresos por honorarios y por la prestación de servicios personales independientes, que el año anterior obtuvieron ingresos menores a 240 millones de pesos para que efectúen sus pagos trimestralmente. Así como desgravar a las personas físicas por los intereses pagados por créditos concedidos al gobierno federal, así como los títulos celebrados a plazo mayor de un año; en caso de establecer

que perciban las personas físicas por instituciones de créditos, se reduzca la tasa de retención definitiva del 2.5 al 2% y de un 2% para personas morales como pago provisional.

Respecto a las cuotas especiales para el ahorro, se incrementará el límite de deducibilidad a ocho salarios mínimos anuales. También se hace referencia a la exención de la enajenación de créditos a cargo de residentes en México realizada por extranjeros; y se propuso la incorporación a régimen de personas morales con fines no lucrativos a las sociedades de autores de interés público a sociedades que administren distritos o unidades de riego y a agrupaciones agrícolas y ganaderas.

f) Ley del Impuesto al Activo. Con las propuestas se pretendía avanzar en la creación de esquemas tributarios que fueran mas equitativos - confiriendo un tratamiento adecuado a diversos supuestos que establece la ley y así como implantar un régimen simétrico entre este y el impuesto sobre la renta.

Las principales propuestas son la obligatoriedad para los residentes en el extranjero en el pago de este impuesto; inclusión de las acciones como activos financieros, excepto las emitidas por personas morales residentes en México; para indicar procedimientos adecuados para el cálculo del valor del activo se estableció la actualización del monto original de la inversión cuando los activos fijos, gastos y cargos diferidos consisten en bienes adquiridos durante el ejercicio por el que se paga el impuesto en

bienes no deducibles para efectos del impuesto sobre la renta; cuando se -- tenga derecho a la reducción del impuesto sobre la renta los contribuyentes pueden reducir el monto del impuesto al activo en una proporción similar a dicha reducción.

Asimismo se propuso eliminar de la exención del impuesto al activo a quienes obtengan el uso o goce temporal de bienes que se utilicen en la actividad de otro contribuyente del impuesto, salvo las personas autorizadas para recibir donativos deducibles de impuesto sobre la renta; quienes efectuen pagos del impuesto sobre la renta en forma trimestral por tributar bajo el régimen simplificado, lleven a cabo sus pagos en el impuesto al activo de una manera similar; proponen algunas opciones a las personas morales a fin de dar la oportunidad de cumplir con sus obligaciones fiscales.

Se propuso la devolución del remanente de acuerdo con el artículo 9º de la ley, si se determina impuesto sobre la renta por acreditar en una cantidad superior al impuesto al activo, se computa de tres a cinco el número de ejercicios inmediatos anteriores en los que se hubiera pagado el impuesto al activo.

En relación con el artículo 12, se plantea que los contribuyentes que pagan el impuesto sobre la renta conforme al régimen simplificado contenido en la Sección II, del Capítulo VI del Título IV o del Título II-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta determinen el valor de su activo de la manera simplificada que en la propia ley del impuesto al activo se indica.

Asimismo las personas físicas que tributan en el impuesto sobre la renta bajo el régimen simplificado cuyos ingresos anuales no exceden de 240 millones y que cumplen con llevar el cuaderno de entras y salidas y de registro de bienes y deudas que menciona el Código Fiscal de la Federación, pueden determinar el impuesto al activo aplicando la tasa del 2% al valor de los bienes asentados en la relación de bienes y servicios formulada para efectos del impuesto sobre la renta al 31 de diciembre del ejercicio respectivo sin deducir alguna. Y finalmente se introducen ajustes en el régimen aplicable a las sociedades controladoras que consoliden con el objeto de determinar el valor de su activo e indicar que sus elementos se sujetarán a lo dispuesto en la Ley del Impuesto sobre la Renta.

g) Ley del Impuesto al Valor Agregado. Son varias las modificaciones propuestas, las cuales se hacen con el objeto de establecer esquemas impositivos más simples y neutrales y facilitar su administración.

Se estableció como requisito para que sea acreditable el impuesto al valor agregado que los pagos por adquisición de bienes o servicios hayan sido efectivamente erogados cuando el impuesto haya sido trasladado por contribuyentes sujetos a dicho régimen. Asimismo ampliación del plazo para el entero de pagos provisionales de los contribuyentes sujetos al régimen simplificado establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta deberán efectuarse trimestralmente el día 17 del mes siguiente del trimestre que corresponda.

Asimismo la enajenación de bienes sujetos a matrícula o registro mexicanos se considerarán como realizados en el territorio nacional aún cuando se encuentren materialmente fuera al realizarse la enajenación, siempre que el enajenante sea residente en México o tenga un establecimiento en el país de residente en el extranjero.

También se sugirió la eliminación de la exención de que gozan el transporte terrestre de pasajeros, a espectáculos públicos, a servicios que prestan bolsas de valores con autorización para operar, así como los agentes, corredores y promotores de bolsa.

Se hizo extensiva la exención a los ingresos por intereses gravados en operaciones de factoraje financiero para adecuar el sistema fiscal a la modernización del sistema financiero.

Asimismo se plantea el propósito de eliminar la exención en los pagos que se hagan por los usuarios de tarjetas de crédito con el fin de evitar tratamiento inequitativos, sugiriéndose también exentar a los intereses u otras contraprestaciones que deriven de cualquier título de crédito de los colocados por los inversionistas, y exención a los ingresos derivados de los servicios que presten los autores a que hace mención la Ley Federal del Derechos de Autor; y por último propuso mantener la tasa del 0% para la enajenación e importación de productos destinados a la alimentación y medicinas de patente en disposición de vigencia anual.

h) Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios Se -- propone desgravar a las aguas envasadas, refrescos, jarabes y concentrados para preparar refrescos, así como seguros individuales en operación de vida; se sugieren reformas a las definiciones de alcohol y de petroleos; y ad- - ción de una fracción del artículo correspondiente a la determinación presuntiva de ingresos por enajenación de bienes que los contribuyentes hayan de- clarado como mermas.

i) Ley del Impuesto por la Prestación de Servicios Telefónicos. El objetivo de ésta era fomentar la inversión productiva y satisfacer los re- querimientos que exigía el desarrollo de la industria telefónica.

Se propuso permitir a contribuyentes acreditar el monto actualizado de las inversiones realizadas en los cinco años inmediatos anteriores cuando el monto de las inversiones sea menor el límite establecido - - para poder efectuar el acreditamiento. Asimismo se planteó permitir a los contribuyentes acreditar contra el impuesto al activo una cantidad equiva-- lente a su cargo, una vez realizado el acreditamiento referido en el artículo 2º. Y en pagos provisionales también podrá acreditar los pagos de este impuesto contra los que estén obligados a efectuarlos en los términos de la Ley del Impuesto al Activo.

j) Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles. En este impuesto se propuso que fuera acorde con las necesidades de dinamismo económico que el país requiere, y que las disposiciones fiscales no constituyeran

obstáculo para el flujo comercial de bienes y se disminuya la tasa del impuesto hasta llegar a 2% sobre la base gravable, modificación que sirviera para fomentar la enajenación de inmuebles y se otorgará mayor seguridad jurídica a los particulares.

Asimismo en el caso de adquisición de bienes objeto del arrendamiento financiero no sea el hecho imponible del impuesto que realice el mandatario.

Proponiéndose la eliminación de la reducción de diez veces el salario mínimo elevado al año que se ha establecido, congruente con la disminución de la tasa del impuesto y por último, que para los años 1991, 1992 y 1993 la Federación garantice a las entidades la percepción actualizada que tuvieron en el ejercicio anterior a esos años por concepto del impuesto sobre adquisición de inmuebles.

k) Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Se propuso en este caso otorgar a los Estados el 100% de la recaudación por concepto del impuesto correspondiente. Se sugiere en el caso de vehículos internados ilegalmente en el país descontar de las participaciones de los Estados un monto igual a cinco veces el impuesto a pagar cuando los documentos la Federación.

Se planteó asimismo cambiar la mecánica de cálculo para las cuotas anuales del impuesto, y tratándose de automóviles que se destinen al --

transporte de hasta diez pasajeros, el impuesto se calculará aplicando el - precio de enajenación del automóvil al consumidor una tabla estructurada -- con tres categorías y en el caso de los destinados al transporte de más de diez pasajeros el impuesto se determinará aplicando una tabla única al precio citado y por último se sugirieron definiciones para establecer lo que - se entiende por versión y por vehículo destinados al transporte de mas de - diez pasajeros o efectos.

1) Ley de contribuciones de mejoras por obras públicas federa-- les de infraestructura hidráulica. Se expresó que ésta requería de una - - reestructuración de fondo, por lo que se sometió una nueva ley que precisara el objeto, el sujeto, la base, la tasa y demás modalidades requeridas pa ra la adecuada observancia de las contribuciones de mejoras haciéndole acor de con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, cambiando - la denominación de la ley a Ley de Contribución de Mejoras por obras públi- cas federales de infraestructura hidráulica.

Los objetivos de esta ley serían el recuperar la inversión efec tuada por el gobierno federal en la realización de obras públicas de infra- estructura hidráulica que permitan usar, aprovechar, explotar, distribuir - aguas hidráulicas, superficiales del subsuelo, así como la reparación, ter- minación, ampliación y modernización de los mismos.

Sujetos obligados al pago del mismo serían las personas físicas o morales que se beneficien en forma directa por estas obras; y se precisa

como mecánica para terminar la base de la contribución; en cuanto a la tasa, del 90% del valor recuperable de la obra pública y se precisan los procedimientos para la determinación de la contribución de mejoras en atención al tipo de obra pública federal tales como obras hidro agrícolas, acueductos, entre otras; asimismo se facultaría a la Comisión Nacional de Aguas para de terminar el monto de las contribuciones de mejoras por obras públicas federales de infraestructura hidráulica a cargo del contribuyente y que publi- que en el Diario Oficial de la Federación el valor recuperable de las obras, solicite al contribuyente la documentación respectiva y actos relacionados con la aplicación de esa ley; asimismo se amplían los plazos que puede solij citar el contribuyente para solicitar el pago de la contribución de mejoras de 20 a 25 años y de 25 a 40 años este último en caso de obras de riego; y por último se establece el destino específico de los ingresos que se reci-- ben por esta contribución a la Comisión Nacional de Aguas, para la contribu ción, ampliación, reparación, terminación o modernización de las obras públi- cas de infraestructura hidráulica.

m) Ley Federal de Derechos. El propósito fundamental era mante nerlo actualizado en sus aspectos técnicos y el monto de los derechos a tra vés de la inclusión de nuevos servicios que proporcionaría la Administra- - ción Pública Federal, la derogación de otros y la adecuación de algunos pre ceptos de acuerdo con las nuevas disposiciones que los rigen.

Las disposiciones generales que se señalan son, indicar: con ma-  
yor precisión al texto que establece el mecanismo de actualización de los -

derechos con base en los factores que anualmente establece el Congreso de la Unión y el factor de actualización obtenido conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor para facilitar su interpretación y aplicación, también se señala que los límites mínimo y máximos para determinar los derechos se deberán actualizar conforme al citado Índice, a fin de evitar el rezago de dichas cantidades que sirven de base para la determinación de los derechos y se estableció la posibilidad de que el pago de los derechos de puerto, atraque, embargo y desembarque de buques extranjeros se puede realizar tanto en moneda extranjera como en nacional para facilitar su pago a los contribuyentes, y posteriormente se hace referencia por Secretaría al pago de algunos derechos prestados por las mismas.

n) Ley Federal de Títulos y Operaciones de Crédito. En materia de títulos de crédito la ley señalaba las posibilidades de circulación para éstos y obtener mediante los mismos la circulación eficiente de la riqueza, compatible con un régimen de sólida seguridad jurídica. Asimismo se sugería que los cheques superiores a 300 millones de pesos deberían ser nominativos éstos con el fin de garantizar mayor seguridad en la utilización de este título como instrumento de pago. Congruente con esto, en la transmisión de éstos, mediante endoso deberá ser nominativo a excepción de los menores de 300 millones en que el endoso podrá ser al portador o en banco. -- Los cheques al portador citados se actualizarían en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación. Y con el objeto de apegar a la realidad la operación mercantil, se proponía establecer explícitamente que el importe de los cheques no negociables que lleven inserta la cláusula "pa

ra abono en cuenta" pueda ser abonado en cualquier institución de crédito, en cuenta que lleve o abra a favor del beneficiario.

o) Ley General de Población. Se proponía establecer destino específico de los ingresos provenientes de multas por infracciones al mismo con objeto de formar un fondo para el otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad y cumplimiento del personal que ejerce las funciones de servicios migratorios de la Secretaría de Gobernación.

En esa misma fecha fue turnada la citada iniciativa a la Comisión de Hacienda y Crédito Público a fin de que emitiera el dictamen respectivo.

## 2. Dictamen de Primera Lectura.

Con fecha 13 de diciembre del mismo año, fue puesto a consideración de los diputados el dictamen emitido por la Comisión de Hacienda y Crédito Público, sin que se le diera lectura en virtud de que el mismo fue impreso y distribuido entre todos los integrantes de la Cámara de Diputados por lo que fue dispensada esta primera lectura.

El día 14 siguiente, se dió lectura a un adendum que fue entregado en esa misma fecha por la comisión respectiva, el cual no se señalaba en el dictamen puesto a consideración. En él se propuso modificación al último párrafo del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación; asimismo se especificara en el artículo 29-A que el cumplimiento de la obligación de

acompañar la documentación que para efectos fiscales ampare tránsito o mercancías, sólo pueda ser verificado por la Policía Fiscal; también se propuso reformar el artículo 52-B de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en su quinto párrafo.

Se propuso modificación de los párrafos segundo y tercero del artículo 68 de la Ley del Impuesto sobre la Renta; asimismo se sugirió la reforma del primer párrafo del artículo 119-C de la ley citada; también la modificación del artículo 119-I.

En el régimen simplificado no se consideraba base gravable para efectos de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, aquellas reducciones de capital, de aportación que se den de conformidad con este esquema. Sugiriéndose por lo anterior se modifiquen los últimos párrafos de los artículos 67-A y 19-B de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Congruentemente con lo señalado, se propuso modificar el artículo segundo transitorio de la miscelánea en análisis y se adicionara en los artículos tercero, cuarto, quinto transitorios, con los sexto, séptimo y octavo.

Para no afectar negativamente a los contribuyentes del régimen simplificado del impuesto al valor agregado a cargo se acordó se determine

hasta que efectivamente se cobre la enajenación de bienes o prestación de - servicios, por lo que se sugiere adicionar un artículo 4º A a la Ley del -- Impuesto al Valor Agregado.

Respecto a la propuesta de modificación a la fracción VII del - artículo 224 de la Ley Federal de Derechos, a fin de disminuir el número de miligramos por litro de sólidos disueltos totales en aguas solubles - nece sarios para otorgar la exención por el uso y aprovechamiento de aguas inte- riores, considerándose que el número propuesto es elevado y debe ser dismi- nuído de dos mil quinientos miligramos.

Asimismo se propuso adicionar el artículo 5º de la Ley Federal de Derechos con un penúltimo párrafo y tres fracciones y un último párrafo.

También se sugirió modificar el penúltimo párrafo del artículo 19-E de la Ley del Impuesto sobre la Renta y se adiciona la fracción XII en un segundo párrafo y la fracción XIII al propio artículo. Consecuentemente también se debe modificar el renglón veintisiete del artículo 10 de la ley que se dictamina, así como el décimo renglón.

Se sugirió adicionar un artículo a la Ley del Impuesto al valor agregado.

Asimismo modificar la fracción VI del artículo 224 de la Ley Fe deral de Derechos con el señalamiento que debe expresar veintiún mil qui- -

nientos miligramos. Se formularon algunas preguntas al respecto y posteriormente se solicitó un receso a fin de intercambiar impresiones en relación a las propuestas formuladas del adendum.

### 3. Dictamen de Segunda Lectura.

En la misma fecha, 14 de diciembre de 1990, se presentó el mismo, siendo dispensada la segunda lectura, ya que el dictamen había sido impreso y distribuido.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público compareció a la Cámara de Diputados los días 15 y 22 de noviembre a fin de exponer los fundamentos de política económica y financiera y las características de las principales medidas que se proponen, y también se escucharon explicaciones del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y de Ingresos.

En el dictamen se proponía:

a) Por cuanto al Código Fiscal Federal, la Comisión señaló que debería establecerse como requisito para los contratos señalados en el arrendamiento financiero. Que deberían tener el valor del bien objeto de la operación y el monto de los pagos por concepto de intereses, por lo que sugirió se adicionara el artículo 15 con una fracción IV.

En relación a la propuesta de modificación del artículo 17-A, la Comisión consideró necesario que se precisara en el último párrafo que no sería ni deducible ni acreditable contra la cantidad que resulte en el

ejercicio, el monto de la actualización de las contribuciones, asimismo en los pagos provisionales; asimismo consideró que debería modificarse el último párrafo del artículo 20; también hizo una adecuación al 21, y al segundo párrafo de la fracción III del artículo 28; y se sugirió adicionar el mismo artículo con una fracción XI.

Se propuso el texto para el artículo 29-A, adicionar los artículos 83 y 84, modificar el penúltimo párrafo del artículo 30-A, primero y -- tercer párrafos del artículo citado; asimismo el 32-A, las fracciones I y -- IV del artículo 32-B, la fracción VII del artículo 59, modificación del último párrafo del artículo 66, incorporación al artículo 83 de las fracciones XI y XII, reformas a las fracciones VI y IX y adicionar las fracciones X y XI al artículo 84; así también con el objeto de uniformar el mecanismo de actualización del monto de las multas, se sugirió que se integrara al -- texto legal de las cantidades actualizadas en el caso de los artículos 86, 88 y 90; y adicionar con una fracción V el artículo 109.

Por último, por lo que se refiere a la propuesta de reforma al artículo 114, la Comisión solicitó que mejor esta se dejara fuera, ya que -- se debería contar con mayor tiempo para llevar a cabo su análisis. Asimismo hizo referencia a la desaparición gravable de lo establecido en el artículo 64; y ya solamente se hiciera referencia a la propuesta de la Cámara -- de Diputados de incorporar un segundo párrafo al artículo segundo, lo dispuesto por el artículo tercero de la iniciativa que el artículo citado de -- la misma pueda ser artículo tercero del proyecto de ley y que el artículo --

cuarto se ocupe para establecer las disposiciones de vigencia anual a que se refiere.

A partir del 1º de enero de 1993 el artículo 64 se deroga.

Considero necesario adicionar como disposiciones transitorias - artículo tercero, fracciones IV y V.

Asimismo se propuso la inclusión de varias disposiciones de vigencia anual, señalándose en el artículo cuarto, y por tanto deberá modificarse el artículo primero en virtud de las modificaciones que se han propuesto.

b) Por lo que se refiere a la Ley de Coordinación Fiscal, la Comisión estimó que debería modificarse en el sentido de otorgar la totalidad de recaudación por concepto del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos a la entidad que los cobra a fin de fortalecer sus haciendas públicas y avanzar en el desarrollo integral del país, por lo que se adicionaría un párrafo al artículo 2º, así como que en el artículo 4º se estableciera que la referencia al artículo 2º fracción II señalada en la iniciativa sea la fracción III, expresando en el quinto párrafo del artículo 4º que la reserva de compensación se aplicará anualmente de cada ejercicio fiscal. También se propuso la reforma de los párrafos 1º, 4º y 5º del propio artículo 4º que se adicionaría a la misma ley.

Asimismo sugirió reformar el artículo 7º último párrafo, la derogación del párrafo segundo del artículo 8º, el artículo séptimo transitorio para suprimir la fracción I y permitir que en 1991 opere el estímulo -- que modifica los coeficientes.

Lo expresado en la fracción III pasará a formar parte de la fracción II y en su nueva fracción III se mencione que es a partir de 1992 cuando la participación del Distrito Federal en el Fondo de Fomento Municipal se determinará conforme a lo dispuesto en el artículo 26-A de esta ley. Y por tanto se reformará también el artículo quinto.

c) En cuanto a la Ley Aduanera, la comisión estimó conveniente aclarar que el pago de los recargos aduaneros se hicieran sin que se actualizaran las contribuciones y sin sanciones, por lo que se modificaría el -- párrafo siguiente a la fracción II del artículo 30 citado en la iniciativa.

La propia Comisión tomando en cuenta la apertura de la economía nacional y como medida para el fomento de la exportación propuso que el tra tamiento de maquiladoras se extienda a empresas que tengan programas de exportación aprobados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que se modificarían los ar tículos 63, fracción II, inciso b), 75, fracción I, antepenúltimo párrafo,- 77, el rubro de la sección III del capítulo primero del Título cuarto, 84,- 85, primer párrafo, 86 último párrafo y 87.

También propuso cambio en la redacción del primer párrafo del artículo 58-A; mejorar la redacción del segundo párrafo de la fracción IV del mismo.

Consideró conveniente adicionar dos párrafos finales al artículo 80. en relación a que los recintos fiscales dentro de la aduana podían gozar de la autorización correspondiente. Estimando necesario que se precisara la forma como debería llevarse a cabo el destino de las mercancías decomisadas, lo que se señalaría en el artículo 116-A.

Por otro lado propuso se adicionara con una fracción XX el artículo 116 para señalar como facultad de la autoridad fiscal el establecimiento de marbetes y sellos para las mercancías de las zonas libres o - - franjas fronterizas y por tanto se derogue el párrafo siguiente a la fracción XVI junto con sus incisos.

Asimismo sugirió adicionar un artículo 19-A, que se refiere al cómputo de los plazos de abandono y supresión del 19, el párrafo correspondiente. Estimando conveniente modificar el primer párrafo del artículo 28, con el objeto de que la reducción sea mas precisa. Y con el fin de mejorar la redacción del primer párrafo del artículo 29 referente al reconocimiento de las mercancías propuso modificar la redacción y adicionar un - penúltimo y antepenúltimo párrafos a fin de regular el levantamiento de actas en esta materia.

También consideró que deberían de gozar de exención en el pago de los impuestos al comercio exterior, las instituciones de beneficencia y aparatos ortopédicos de minusválidos, por lo que se adicionaría la fracción XIV y una fracción XV al artículo 26.

Se requería la modificación de los primero, segundo y tercer párrafos del artículo 58 que se refieren a la reforma de pago de los impuestos al comercio exterior.

Propuso la regulación del desistimiento de un régimen aduanero en el caso de exportaciones en aduanas aéreas o marítimas, no contemplada en el artículo 66; así como precisar algunas consideraciones en los preceptos primero y último.

Asimismo sugirió modificar el primer párrafo del artículo 103-A y adicionarle los párrafos segundo y tercero y de un último párrafo al artículo 62.

Estimó necesario que en el Título Séptimo se impusiera la sanción correspondiente, por lo que se propuso adicionar las fracciones VII y VIII al artículo 128. Y un párrafo tercero a la fracción I del artículo 129 referente al establecimiento de una comisión de agentes aduanales; así como efectuar algunas precisiones en los artículos 139-A y 139-D que se proponen como adición por el Ejecutivo Federal, así como reformar el artículo 133-TER en lugar de la derogación.

En relación con la figura del apoderado aduanal a que se refiere el artículo 173-A se propuso se modificaran dos requisitos para poder tener tal carácter.

Asimismo consideró necesario reformar el primer párrafo del artículo 15, y el texto de los artículos 8º A y 9º primer párrafo que se refieren a las horas y días hábiles para los efectos aduaneros.

Se requería precisar los requisitos que deben cumplirse para -- cambiar el régimen de importación temporal a definitiva, por lo que se propone adicionar un último párrafo a la fracción III del artículo noveno de la iniciativa, así como modificar el antepenúltimo y último párrafos, a fin de aclarar su redacción; así como reformar el segundo párrafo y adicionar un tercer y un último párrafo a la fracción V, así como la fracción VI del mismo artículo noveno; asimismo propuso la modificación de la redacción del segundo párrafo de la fracción VIII y adicionarle un último párrafo. Por último se hizo un ajuste al listado de artículos que se reformaron, adicionaron y derogaron.

d) Del impuesto sobre la renta se propuso adicionar un extracto en la tarifa de los artículos 80 y 141 para dar cabida al último nivel de ingresos al que sea aplicable el subsidio, por lo que se adicionaron los artículos 80-A y 141 A se reformó el primer párrafo de los artículos 81 y 142.

Para reintegrar al arrendamiento financiero un tratamiento fis-

cal neutral, propuso que se modificaran los artículos 48 y 115, segundo párrafo y se derogue el 49.

Se sugirió asimismo que se modifique el último párrafo del artículo 13 a fin de reformar el porcentaje señalado. Proponiendo establecer como requisito para los cheques con los que el contribuyente efectúa pagos, además de la cuenta aparezca la clave del registro federal de contribuyentes del librador, por lo que se modificó el último párrafo de la fracción III del artículo 24.

Asimismo propusieron que se modificaran las fracciones II y XV del artículo 25 así como las fracciones III segundo párrafo, XII, primer párrafo y XIII del artículo 137 en materia de deducibilidad de automóviles, así como las modificaciones al párrafo segundo de la fracción II y III del artículo 46; las fracciones VI del artículo 25 y IV del 137; las fracciones XIV del artículo 25 y III del artículo 46 ambos en su primer párrafo de la propia iniciativa. También se propuso la reforma a los artículos 44 y 51 referentes a deducciones, al artículo 52-B que se refiere al pago de un impuesto por las instituciones de crédito que tengan establecimientos en el extranjero.

El primer párrafo del artículo 52-C se propuso cambiar, ya que es acorde con la modificación del sistema financiero y en especial de las instituciones de crédito. También la adición de un segundo párrafo al artículo 57-0, y se adicione a la fracción X del artículo 58 el cuarto párrafo.

rrafo de la fracción VII del artículo 113 y el cuarto párrafo de la fracción VII del artículo 119.

Consideró necesario modificar el penúltimo párrafo del artículo 6º y el artículo 72, adicionar un último párrafo al artículo 71 a fin de que las personas morales determinen el monto acreditable de la retención que a tales sociedades se les hubiese efectuado por concepto de intereses.

Asimismo ha considerado el que se otorgue mayor progresividad a las tarifas contenidas en los artículos 80 y 131 de la iniciativa.

Por lo que se refiere al régimen simplificado se propusieron algunas adecuaciones como en el caso del primer párrafo del artículo 67 y se adicione un último párrafo al artículo 67-C, el 67-G con una fracción II, modificación del tercer párrafo y adicionar el segundo del artículo 67-H, así como modificar el primer párrafo del artículo 67-I, propuso texto para primer párrafo último párrafo del artículo 119-A sugiriéndose modificar el primer párrafo y eliminar el tercer párrafo del artículo 119-B de la iniciativa; el primero y último párrafo del artículo 110-C.

Asimismo se sugirió adicionar el artículo 119-E con una fracción II se modifica el segundo párrafo del artículo 67-C, así como el primer párrafo del 119-F; la fracción I y el segundo párrafo de la fracción II del artículo 119-I; también en el primer y segundo párrafo de la fracción II del artículo 119-J; por lo que se reforma al artículo 119-K, se debe eliminar el último párrafo y modificar el primero. También estimó apropiada la

inclusión de un artículo 119-L y la modificación del primer párrafo del artículo 86-A, por lo que se refiere a los artículos 67-E y 119-G se propuso un texto nuevo, así como modificar la redacción del segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 77.

Considero conveniente que se adicione un segundo párrafo a la fracción II del artículo 123 y se sugirió texto para el 126.

Expresó que no debería adicionarse el artículo 25 en su fracción VIII en su último párrafo como se proponía en la iniciativa. Considero conveniente adicionar lo previsto por el artículo 155 en su cuarto párrafo con las reformas que se proponían al texto del artículo 165.

Sugirió se hicieran algunas precisiones a los artículos 156 -- fracción XX y 141-A que pasa a ser 141-B, así como texto a la fracción XX del artículo 136 y el primer párrafo del artículo 141-A pasa a ser 141-B, - modificar el penúltimo párrafo del artículo 84, el primer párrafo del 87; - la derogación del artículo 150-A, y se modifique en el primer párrafo el artículo 151-A.

También se consideró necesario modificar el texto del primer párrafo de los artículos 154 y 156 y adicionar un último párrafo a los artículos mismos, y en el 154-A la fracción II.

Sugiriéndose la modificación del segundo párrafo siguiente a -

la fracción III del artículo 57-A y la adición de una fracción VI del artículo 57-B a la incorporación de un artículo transitorio.

Consideró necesario se cambiara la denominación de las personas morales con fines no lucrativos por la de personas morales no contribuyentes, lo que iría en el Título II de la Ley en comento, así como los artículos 68, primer párrafo, 70, primer párrafo y 72 último párrafo. Asimismo consideró adecuado suprimir la referencia al Capítulo V sobre ingresos por adquisición de bienes.

En el caso de la fracción XI del artículo décimo primero debería modificarse. Señalándose que la fracción XII del artículo citado fuera adicionada con un segundo párrafo.

Sugirió la necesidad de que se incluyera una fracción XIII al artículo décimo primero. Así como la adición de una fracción XIV al mismo artículo referente a la obligación de que en los cheques nominativos para comprobar deducciones se contenga la clave del Registro Federal de Contribuyentes; considerando también necesario se precisara en la fracción XVII de las disposiciones transitorias las reglas por las cuales pagan impuesto sobre la renta las personas morales que ejercen la opción prevista en la fracción V del artículo décimo primero citado.

Asimismo se adicione un penúltimo párrafo al artículo 12, un último al 18, un antepenúltimo y último al 19, un último párrafo al 64 y -

un artículo 57-J, un penúltimo y último párrafo a la fracción II del artículo 120 y un penúltimo párrafo al artículo 121. También se reformarían la fracción IV del artículo 46 y el último párrafo de los artículos 55 y 124. Incorporando además una fracción XV al artículo décimo primero.

Consideró conveniente adicionar una fracción a los artículos 25 y 137 aplicable a los servicios aduaneros. Asimismo propuso reformar el párrafo siguiente a la fracción VI del artículo 90, así como la adición al artículo 70-A en apoyo de la capacidad empresarial.

La propia Comisión consideró adecuado modificar el texto de la propuesta de adición de una fracción V al artículo 78; adicionar un párrafo cuarto al artículo 121 y se sugieren las reformas a los artículos 58, fracción X y en su primer párrafo, 72, fracción III segundo párrafo, 112 -- fracción VIII, también segundo párrafo, 119-I, fracción VII, en el segundo párrafo. Expresando por último que debe reformarse el artículo décimo.

e) Por lo que se refiere al impuesto al activo, propuso que en el artículo 20-A se adicione la previsión de que cuando la reducción del impuesto sobre la renta sea mayor a este impuesto, el excedente no puede aplicarse en los siguientes pagos de esta última contribución propone sea modificado. También sugirió la adición de un último párrafo al artículo 5º, así como también señala que procedía adicionar el artículo 6º de esta ley con un último párrafo y el artículo 9º último párrafo. Considerando pertinente reformar el último párrafo del artículo 12 contenido en la ini-

ciativa y que el primer párrafo del artículo 12-A sea modificado.

Asimismo expresó que se modificaría el segundo párrafo de la -  
fracción I del artículo 13 y adicionara un penúltimo párrafo, y por tanto  
el artículo décimo tercero también se modifica.

f) En cuanto al impuesto al valor agregado, la Comisión consi-  
deró pertinente modificar el último párrafo de la fracción I del artículo  
2º y el último párrafo del artículo 2º de esta ley y adicionarle un artícu-  
lo 20-A; dictaminando que el artículo 5º debería modificarse. Consideró -  
también pertinente reformar los artículos 6º, 32 y 33 con el fin de que --  
sean congruentes con las modificaciones relativas a pagos provisionales.

Propone reformar el artículo 8º, segundo párrafo, en materia -  
de arrendamiento financiero; estimó también conveniente reformar el tercer  
párrafo del artículo 12.

En relación con el artículo 15, propuso modificar la redacción  
de la última parte del inciso b), y con respecto a la fracción XII juzgó --  
necesario reformar el inciso c); y por último consideró conveniente modifi-  
car la redacción de la fracción XVI propuesta por el Ejecutivo. Conside-  
rando necesario modificar el artículo 16, así como el 31.

Por tanto, también se modificaría el artículo décimo quinto, -  
tanto en su contenido como en su número, así como el que le sigue, corres-

pondiendo décimo cuarto y décimo quinto, este último en cuanto a las - disposiciones de vigencia anual.

g) Por lo que se refiere al impuesto especial sobre producción y servicios, la Comisión consideró adecuado modificar el texto propuesto - para la fracción III del artículo 2º, referente a la enajenación de bienes que se destinan a la exportación; asimismo se modifique la fracción II del artículo 46, para eliminar la referencia al artículo 2º, fracción I, incisos b) y c) dado que se proponía la derogación de estos preceptos.

Al artículo 8º propone se adicione la fracción I, para suprimir el supuesto de gravar el jugo de fruta en estado natural. Así como la modificación al artículo 13 en su fracción III y derogar la fracción IV. -- Considerando adecuado reformar los artículos 5º y 17, así como el artículo 14 y adicionar un último párrafo al artículo 15. Asimismo plantearon la - inclusión de un artículo 8º B y la derogación de la fracción IV del mismo.

Se sugirió que mediante un artículo transitorio se señalara un plazo de gracia de dos meses para la adhesión de marbetes a las bebidas importadas por los importadores de bebidas alcohólicas.

En el artículo décimo séptimo transitorio se señalara la entra da en vigor de esta última disposición, así como se hará referencia a la - derogación de la fracción IV del artículo 8º.

Por lo que se refiere a las disposiciones de vigencia anual, se modificaría el artículo décimo octavo, a fin de limitar la tasa que establece en relación a los tabacos labrados, así como el artículo décimo séptimo.

h) Del impuesto sobre adquisición de inmuebles propuso la Comisión la inclusión del artículo vigésimo segundo transitorio, fracción III para esta ley. Asimismo que se precisara en la fracción I del que la Federación garantizara en los términos de la citada fracción, a los municipios por conducto de los Estados las participaciones de este impuesto, ya que son ellos quienes pueden verse afectados con la recaudación.

i) En relación al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, se propuso adicionar un artículo 16-A, y consideró necesario reformar el primer párrafo de la fracción I y el tercero de la fracción II del artículo quinto. Asimismo la adecuación del texto del artículo vigésimo tercero de la iniciativa.

Sugirió también que en el plazo para pagar el impuesto fuera -- hasta el 31 de julio, expresándose en la fracción V del artículo vigésimo cuarto.

j) Del impuesto sobre automóviles nuevos, la Comisión propuso la derogación de los tres últimos párrafos del artículo 1º; modificar dos primeros y dos últimos párrafos del artículo 2º, todo el artículo 3º. Así

mismo deberán modificarse los artículos 10 y 13.

La Comisión consideró que sería necesario modificar la numeración de capítulos y artículos para que le correspondiera el Capítulo XI a este apartado integrado por el artículo vigésimo quinto correspondiéndose la numeración. Y por último propuso modificar el artículo primero transitorio, a fin de que se evitara repercusiones no deseadas en el mercado de automóviles.

k) Ley de contribución de mejoras por obras públicas federales de infraestructura hidráulica. Esta fue una nueva ley que fue sometida a consideración del Poder Legislativo en que la Comisión propuso reformar la fracción III y adicionar dos últimos párrafos al artículo 7º, así como tam bien que se adicione el artículo 8º, así como el 15 adicionar a la ley y - por último se consideró necesario precisar la redacción de los artículos - tercero y quinto transitorios a efecto de evitar la aplicación retroactiva de esta ley y respetar los convenios suscritos en materia de construcción y desarrollo de obras de infraestructura hidráulica.

Requiriéndose también modificar la numeración del capítulo y - del artículo que comprende a esta ley, correspondiendo el capítulo XII y - el artículo vigésimo sexto a esta ley.

l) Por lo que se refiere a Derechos, la Comisión dictaminadora consideró necesario modificar los montos de los derechos establecidos -

en las fracciones IV y V del artículo 20. Considerando también necesario precisar el contenido de los artículos 29, 29-A y 29-B, (por error se hace mención del texto del artículo 53).

Con motivo de la nueva Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Industrial se hizo necesario adicionar un precepto a la segunda sección del Capítulo VI del Título I de la Ley Federal de Derechos. Así como la adición del artículo 81-A, y la adición de una Sección Cuarta al Capítulo VII del Título I; así como la adición del artículo 152-A y al 172-F. -- Considerando oportuno especificar el destino de los ingresos que se obtuvieran por los derechos a que se refieren los artículos 193,- 194 y 194-A.

Asimismo consideró necesario precisar el texto de los artículos 204-B y 209-C y propuso la derogación de la fracción III del apartado B del artículo 223, así como la modificación de la fracción VI del 224; -- adicionar el 253-B y 281.

En las disposiciones transitorias sugirió - oportuno concluir en el artículo vigésimo octavo una fracción VI, considerando conveniente - adicionar las disposiciones de vigencia anual, las fracciones X y XI al artículo vigésimo noveno.

Por la inclusión del capítulo de impuesto sobre automóviles -- nuevos, se recorrerá la numeración del capítulo XII a XIII y los artículos que comprende el vigésimo séptimo al vigésimo noveno, y por último fue ne-

cesario reformar el artículo vigésimo séptimo en razón de las reformas, -- adiciones y derogaciones propuestas.

m) Ley Federal de Pesca. En este caso propuso la adición de -- un precepto 94-A en el Capítulo XIV, correspondiente al artículo trigésimo, cambiando de número el XIII que será XV.

n) Respecto a la Ley General de Población señaló solamente que es acertada la proposición referente a estímulos y recompensas por la presentación de servicios migratorios.

o) Por lo que se refiere a la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, consideró acertado el señalamiento de que los cheques a determinado monto deberán ser nominativos para mayor seguridad jurídica. Proponiendo se reformen los artículos 32 y 179 y por virtud de las modificaciones -- este capítulo sería el XVI y los artículos serían trigésimo segundo y trigésimo tercero, y por último se propuso que el texto del artículo de este último fuera modificado.

En cuanto a los transitorios, propuso fuera modificado el artículo único, para dar vigencia diferente a lo establecido en el artículo -- vigésimo quinto en materia del impuesto sobre automóviles nuevos; asimismo propuso la inclusión de los artículos segundo, tercero, cuarto y quinto.

#### 4.- Discusión en lo general.

Se inscribieron dos diputados uno para hablar en contra y otro para hablar a favor, y destaca que no estaba de acuerdo en que se siga dejando discrecionalidad nuevamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que dicte normas por actividad o por grupos representativos, asimismo que si las leyes tributarias fueran permanentes, vendría a reducir la evasión y la elusión fiscal con disposiciones simples y con leyes claras, tampoco estaban de acuerdo que la misma tasa en el impuesto al valor agregado sea para ricos como para pobres al adquirir un producto gravado en ese nivel y se destaca el señalamiento que se hace en el artículo 2º transitorio en relación a que se otorgan facultades al Congreso de la Unión para aprobar la condonación de impuestos y sanciones cuando no es -- una facultad propia del mismo; por lo que se consideraba a la miscelánea -- como una catástrofe fiscal, porque el ejecutivo debería reconocer el factor de la política fiscal asumiendo él la condonación de impuestos, quien desea aparecer como un compromiso recaudador dispuesto a sacrificar ingresos.

Solicitaron la palabra dos diputados destacando que se había solicitado una reforma fiscal a fondo para que pagaran más quien más tiene y menos quien menos tiene y nada quien nada tiene de acuerdo con lo señalado en el principio de equidad.

#### 5. Discusión en lo particular.

Se inscribieron para hablar en contra doce diputados y cuatro para hacerlo a favor.

Dentro de lo señalado cabe destacar que debería remitirse la actividad legislativa a los estados relativa a la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos, ya que lo cobran los estados, lo enteran a la Federación y esta los devuelve por lo que propuso la abrogación para 1992.

Cada vez que se concluía la discusión de alguno de los artículos, se preguntaba si se consideraba suficientemente discutido y la votación se dejaría para el final.

La votación nominal fue de 249 votos a favor de todos los artículos, se sumaron al 119-A y 119-I para llegar a 289, con el impuesto al valor agregado 283 y en contra 98.

Por último se hizo el señalamiento de algunas proposiciones que fueron formuladas por diversas fracciones parlamentarias. Una de ellas sugirió un texto distinto al artículo 29-A, otra fracción se refirió al artículo tercero transitorio.

Mediante votación económica se preguntó si en relación a la propuesta de modificación de los artículos 119-A y 119-I propuestos por el diputado Pérez Fontecha, se cuestionó a la asamblea si se consideraban de urgente resolución, a lo que lo que asintieron, asimismo se les preguntó si aprobaban la modificación al artículo 29-A del artículo primero, el cual fue aprobado. También se preguntó si aceptaban la propuesta de modifica--

ción, de adición a los artículos 119-C y 119-I de la Ley del Impuesto sobre la Renta, misma que fue desechada.

También mediante votación económica, fue aprobada la proposición relativa al artículo tercero transitorio correspondiente al trigésimo tercero; asimismo fue aceptada la modificación a la fracción XII transitoria de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

No se aceptó que se discutieran las propuestas que se habían puesto a su consideración.

Por lo que fue aprobado en lo general, así como en lo particular el proyecto de ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales. De esta forma pasó a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

#### **6. Cámara de Senadores.**

La minuta proyecto fue presentada a la misma el día 15 de diciembre de 1990, fecha en que fue turnada para su dictamen a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

#### **7. Dictamen.**

El día 17 de diciembre del mismo año, fue presentado el dictamen de primera lectura.

En principio señalaron que habían conocido con antelación la iniciativa presentada por el Ejecutivo, así como cada una de las sesiones en que se llevó a cabo el debate en la Colegiatura. Se siguió con interés la comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, realizándose también diversas pláticas con los integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados y con el Secretario de la citada dependencia y otros funcionarios de la misma.

Respecto a su dictamen, la Comisión expresó estar de acuerdo con las consideraciones que se expresaron en el proyecto de ley que les fue turnado. Destacó algunas reformas que consideró de importancia como el hecho de que algunas de ellas van encaminadas a la modernización y que la Colegiatura efectuó prudentes adecuaciones, realizando un análisis de las modificaciones a partir de las consideraciones vertidas en cada disposición del proyecto de ley.

Como el dictamen fue distribuido entre los senadores, se omitió su lectura, por lo que el mismo quedó como de primera lectura.

Por lo que se refiere a la segunda lectura, se consultó a la asamblea, que como ya se había entregado con anticipación el mismo se dispensaba la segunda lectura, a lo que asintieron.

#### **8. Discusión en lo general.**

Ninguno de los senadores solicitó la palabra, por lo que --

fue reservado para su votación nominal tanto en lo general como en lo particular.

**9. Discusión en lo particular.**

Tampoco hubo quien hiciera uso de la palabra, por lo que se pasó a votación nominal conjunta.

El proyecto de ley fue aprobado tanto en lo general como en lo particular por 48 votos a favor y 3 en contra.

Por lo anterior fue enviado al Ejecutivo de la Unión para los efectos constitucionales correspondientes.

**10.** En el Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 1990, fue publicada bajo el rubro de "Ley que establece, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que reforma otras leyes federales", habiéndose modificado los siguientes ordenamientos:

Código Fiscal de la Federación, Ley de Coordinación Fiscal, Ley Aduanera, Impuesto sobre la Renta, Impuesto al Activo, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Impuesto por la Prestación de Servicios Telefónicos, Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Contribución de Mejoras, Ley Federal de Derechos, Ley Federal de Pesca, Ley General de Población, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Es importante señalar que en este caso la iniciativa se está - refiriendo a dos leyes de carácter federal como lo son la Ley Federal de Pesca y la Ley General de Población que son leyes de carácter administrativo, lo que significa que esta miscelánea no va dirigida a los contribuyentes, como así debiera ser, sino a todos los ciudadanos, ya que no obstante el nombre de miscelánea fiscal, no es tan estrictamente ya que va dirigida a todos y no sólo al contribuyente, por ser leyes de carácter administrativo. El contribuyente quien se ve abrumado con tantos cambios anuales en los ordenamientos tributarios también tiene que digerir los otros ordenamientos que se le están presentando, como en este caso, que son de derecho administrativo y no solo derecho fiscal.

Por otro lado una vez que se emitió el dictamen comparecieron a la Cámara de Diputados tanto el Secretario de Hacienda y Crédito Público como los Subsecretarios de Ingresos y de Hacienda y Crédito Público.

Previo a que se pasaran al punto de la discusión en lo general, se dió la palabra a dos diputados, hablando primero a favor del mismo y -- después en contra y otro para hacerlo a favor.

Solo cabe hacer mención que la Cámara de Senadores señaló haber recibido con mucha anticipación la iniciativa y estuvo siguiendo paso a paso el trámite legislativo en la Cámara de Origen, por lo que no hubo punto que rescatar.

De lo expuesto en este capítulo se concluye que realmente quien estuvo legislando fue el Ejecutivo de la Unión, quien emitió las iniciativas -- que fueron sometidas a consideración del Congreso de la Unión, a través del Primer Mandatario. Siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una -- autoridad administrativa considerada secundaria -ya que en primer término está el Presidente de la República- la que llevó a cabo el trabajo de redacción de la misma.

Se expresa lo anterior, ya que de lo señalado se desprende que en algunos de los proyectos no hubo discusión y fueron aprobados tal y como el primer mandatario los hizo llegar a la Cámara de Diputados, que es la cámara de origen, la que sólo se limitó a llevar a cabo el trámite legislativo, ex presándose de los proyectos analizados, que por falta de tiempo se dispensaba la lectura de los dictámenes emitidos por las comisiones respectivas, y a veces sólo eran repartidas las copias de los mismos, y ya en el período de discusión nadie solicitaba el uso de la palabra.

En la Cámara de Senadores lo que sucedió en varias ocasiones fue - que en un solo día realizaban todo el procedimiento legislativo que era sometido a su consideración, y en otras decía que como ya habían tenido conocimiento con antelación y habían seguido los pasos en la legisladora, -- no era necesario su atraso y lo aprobaban.

Estas misceláneas que aparecieron bajo esos rubros, aun y cuando - reunían las características de generalidad, abstracción, impersonales y --

coercibles, que todo acto de esta naturaleza debe reunir, no pueden ser consi-  
deradas como ley, sino como decreto-ley.

Tienen las características del decreto-ley, ya que es una decisión de carácter legislativo que dicta el Poder Ejecutivo, que comprende todos los decretos que estatuyen sobre materias que por su propia naturaleza son de índole legislativo. No se puede negar que tienen fuerza de ley, ya que tienen su misma fuerza y proyección.

Como ya se expresó, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ex-  
presado que el Poder Legislativo puede conceder facultades al Ejecutivo tam-  
bién para la marcha regular y buen funcionamiento de la administración públi-  
ca, sin que sea inconstitucional el uso de tales facultades, agregando que se  
trata de una cooperación o auxilio de un poder a otro.

Por otra parte, el Presidente de la República formula casi la tota-  
lidad de las iniciativas relativas a las misceláneas fiscales federales.

## Capítulo VI

### Otras misceláneas fiscales

1. La Ley que armoniza diversas disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, los tratados para evitar la doble tributación y para simplificación fiscal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de julio de 1992, misma que puede considerarse también como una miscelánea fiscal.

Para corroborar ésto, a continuación se mencionan las reformas a los distintos ordenamientos fiscales.

a) Del Código Fiscal de la Federación se reforman los artículos 20, penúltimo párrafo; 29-A, primer párrafo; 33, fracción III, tercer párrafo; 76, fracción II y segundo párrafo; 92, actuales penúltimo y último párrafos; 104, fracciones I y II; 108, segundo párrafo y 207, primer párrafo; y se adiciona el artículo 92, con un quinto párrafo, recorriéndose los demás en su orden y un último párrafo al propio ordenamiento, con sus disposiciones transitorias, y disposiciones de vigencia anual.

b) En la Ley de Coordinación Fiscal fue adicionado un artículo - 9o. A.

c) La Ley Aduanera sufrió varias reformas, tales como artículos 8o., primer párrafo; 12., fracción II. 21, primer párrafo; 25, fracciones

I, inciso c), II, inciso b) y el actual penúltimo párrafo; 25-B, fracción III; 29, actuales segundo, antepenúltimo, penúltimo y último párrafos; 30, antepenúltimo y último párrafos; 31, antepenúltimo y penúltimo párrafos; - 32, 33, 38, primer párrafo; 42, 46, fracciones IX, inciso d) y XIV; 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, primer párrafo; 57, primer párrafo, 58 segundo y últimos párrafos; 59, fracción II; 60, segundo párrafo; 66, último párrafo; 69, 79, fracción II; 85, último párrafo; 90, fracción II, 96, segundo y tercer párrafos; 103-A, primer párrafo; 108, segundo párrafo; 116, fracciones VI, XI y XIV; 121, 123, segundo párrafo; 124, penúltimo párrafo; - 125, primer párrafo; 127, fracción II, 129, último párrafo; 135; fracción I, primer párrafo; 135, fracción IV, 143, fracción II; 143-B, antepenúltimo, penúltimo y último párrafos; 145, fracciones VI y VII, 142, fracciones IV, XI, XII y XIII, 148, fracciones II, primer párrafo y VIII primer párrafo; y 149, primer párrafo.

Se adicionan los artículos 10, con un último párrafo, 29, con un segundo y con el antepenúltimo párrafos, recorriéndose los demás párrafos en su orden; 38-A, con un último párrafo; 55-A, 55-B, 55-C, 55-D, 55-E, 60, con un tercer párrafo, recorriéndose los demás párrafos en su orden; 72, - 81, 96 con un último párrafo, 116, con una fracción XII, 121-A, 129, fracción III, con dos últimos párrafos y con una fracción IV, pasando la actual fracción IV a ser fracción VI, 134, fracción I, con un inciso f); 143 B, con las fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X; y 148, fracciones II con un inciso c) y con un último párrafo a dicha fracción; VIII con un inciso c). Y se derogan los artículos 35, último párrafo; 97, último párrafo;

rrafo.; 145, fracciones II, III, V, VIII, IX, X, XII, XIII, XIV, XV; 147, fracciones I, V y VI; y 148, fracciones III, IV y VII, a la propia ley. - Señalando también su disposiciones de vigencia anual y disposiciones transitorias.

d) De la Ley del Impuesto sobre la Renta, se reformaron los artículos 8o., primer párrafo; 9o., primer párrafo, 10-A, cuarto párrafo, 12, penúltimo párrafo, 12-A, fracciones III y IV; 24, fracciones I, inciso b), 57-K, fracción IV, primer párrafo, 57-N, fracción II, 57-P, 67-B, segundo párrafo, 7o., fracción X) y penúltimo párrafo, 72, penúltimo párrafo, 77, fracciones III y X, 77-A, 80, primer párrafo, 82, fracciones III, inciso b), III, fracción IV, primer párrafo, los incisos a) y b) y el párrafo siguiente al inciso b); 140, fracciones IV, inciso b) y V, primer párrafo; - 146 y 154-A, fracción I. Se adicionan los artículos 12, fracción III, - con un párrafo posterior al primer párrafo, recorriéndose los demás párrafos en su orden; 24, fracción I, con dos últimos párrafos; 52-B, con un último párrafo; 70, fracción XV, 70-B, III con un último párrafo, 140, fracción IV, con un tercer párrafo, 144, con un último párrafo y 147-A,. Y se derogan los artículos 24, fracción I, inciso c), d) y e), 81, fracción III; 140, fracción IV, incisos c), d) y e) y 147, último párrafo. Señalándose sus disposiciones transitorias y las de vigencia anual.

e) En la Ley del Impuesto al Valor Agregado se reforma el artículo 5o., segundo párrafo y se adiciona el artículo 2o.-B, fracción I, con inciso d), expresándose sus disposiciones transitorias.

f) Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. De esta fueron reformados los artículos 2o., fracción I, incisos d) y f) 5o. segundo párrafo, 6o., 8o., fracción IV, primer párrafo, 11, tercer párrafo, y 19, fracción II, tercer párrafo. Y se deroga el artículo 3o., fracción XIV. Se expresaron sus disposiciones transitorias.

g) Respecto de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de -- Vehículos, se derogaron la fracción III del artículo décimo quinto de las disposiciones transitorias de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones fiscales publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1991.

h) En la Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos se reformó - el artículo 4o., segundo párrafo.

i) De la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, fue re formado el artículo 2o., último párrafo, agregándole transitorios.

j) En lo referente a la Ley del Impuesto sobre las Erogaciones por Remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, se reformó el artículo único, segundo párrafo.

k) De la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se - reforman los artículos 21, fracciones VIII y IX, pasando el contenido de - las actuales fracciones IX y X a ser X y XI, respectivamente y 24, primer

y tercer párrafos. Se adicionó el artículo 21, con una fracción XII, con el texto de la actual fracción XI y por último se señalan sus disposiciones transitorias.

Como se desprende de lo anterior, ésta también puede ser considerada como una miscelánea de carácter fiscal, ya que se están reformando varios ordenamientos tributarios, como son el Código Fiscal de la Federación, Ley de Coordinación Fiscal, Ley Aduanera, Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, Ley del Impuesto sobre las Erogaciones por Remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo anterior, no podía dejar de mencionarse, ya que tiene todas las características de una miscelánea como las que se han venido emitiendo bajo el rubro de leyes que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones fiscales y que se venían publicando en el mes de diciembre en el Diario Oficial de la Federación.

Al dar lectura al rubro de esta ley, no nos imaginábamos que comprendiera todas las disposiciones a que hemos hecho referencia, y si esto nos sucede a nosotros que estamos mas cercanos a la materia fiscal, a los contribuyentes con mayor razón, ya que no pueden sospechar que bajo

ese rubro se escondan una serie de reformas y modificaciones a ordenamientos fiscales.

## 2 Resoluciones Generales.

Consideramos necesario hablar de las llamadas "resoluciones administrativas" que son emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, regularmente como: resolución que reforma y adiciona a la que establece reglas generales y otras disposiciones de carácter fiscal para un año determinado, así como las resoluciones que adicionan a la que otorga facilidades administrativas a los sectores de contribuyentes que en la misma se señalan.

De las mencionadas al principio, ya han sido publicadas varias, hasta 1989 fueron pocas las que surgieron; en 1990, la primera apareció el 14 de marzo y la última, la número 27, el 7 de marzo de 1991; en 1991, aparece una sin número el 15 de marzo del citado año y posteriormente el 22 de abril la señalada con el número 1, y la última el 31 de marzo de 1992 con el número 28; asimismo para 1992, la primera apareció publicada el 7 de abril del mismo año..

Dentro de estas, la que se destaca es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 1992, sin que se le haya asignado un número, muy extensa, ya que apareció tanto en la primera como en la tercera sección, la cual se consideró aplicable en las contribuciones federales y que entró en vigor el 10. de abril del citado año, misma que -

tendría vigencia hasta el último día del mes de febrero de 1993.

Se señalaban algunas reglas tales como: para los notarios, corre-dores y fedatarios respecto al cobro del impuesto sobre la renta e impues-to sobre adquisición de inmuebles; así como también para contribuyentes - personas físicas para la presentación de sus declaraciones antes del día - 17 de cada mes, o para los que las presenten después; autorización de pla-zo para contribuyentes personas morales cuando deben enviar el impuesto so-bre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la di--rección y dependencia de un patrón; facilidades a contribuyentes personas físicas que presenten declaraciones provisionales de contribuciones federa-les y que tengan que presentarlas a mas tardar el 17 de cada mes se autori-za hasta el 19.

Asimismo los contribuyentes personas físicas o morales del régi-men simplificado en impuesto sobre la renta podrán presentar declaraciones por 1991 hasta el mes de mayo de 1992 incluyendo el impuesto al valor agre-gado; señalaba las oficinas que estaban autorizadas para recibir cheques - para pago de impuestos y derechos a favor de la Tesorería de la Federación, siendo librados a cargo de instituciones de crédito ahí señaladas.

Para la presentación de declaración del impuesto sobre la renta y el acreditamiento para el impuesto al valor agregado respecto a los gas-tos por gasolina y diesel que sustituyan a comprobantes, que no reúnan re-quisitos fiscales deberá llevarse un control de los vehículos sean o no -

de la empresa; forma de solicitar devolución de cantidades a favor de contribuyentes por impuesto al valor agregado; las compensaciones por impuesto al valor agregado podrán hacerse cumpliendo determinados requisitos ; - señala algunas reglas para los contribuyentes a los que se les haya trasladado el impuesto especial sobre producción y servicios por la enajenación de alcohol.

También expresó que personas físicas señalarán la opción de efectuar compensaciones o solicitar devolución de saldo a favor en impuesto sobre la renta por el ejercicio fiscal de 1991; si se presentara compensación debería seguirse lo establecido en la resolución respectiva, los comprobantes fiscales, la obligación será a partir del 1.º de octubre de 1992, para que haya tiempo suficiente para que se manden imprimir; señalando así mismo los requisitos para quienes deban obtener la autorización de impresión de comprobantes para efectos fiscales y sobre la propia impresión.

Asimismo los fabricantes o importadores de máquinas de comprobación fiscal deberán solicitar dispositivo de seguridad de dichas máquinas, cumpliendo con los requisitos que se señalan; se expresan también algunas otras reglas referentes a las propias máquinas registradoras; se menciona sobre la impugnación de los créditos fiscales que se determinen, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la notificación de los mismos o si paga durante ese lapso gozarán de un descuento del 50% en multas determinadas con algunas otras observaciones; se señalan oficinas federales de hacienda en cuya circunscripción territorial se encuentre ubicado el domi-

cilio del contribuyente.

Se hizo referencia a las oficinas autorizadas para la presentación de declaraciones y avisos, tratándose de contribuyentes responsables solidarios del impuesto sobre la renta, al activo, al valor agregado, sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, especial sobre producción y servicios, sobre automóviles nuevos y demás impuestos federales, así como para la recepción de declaraciones del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; se mencionó también que si no hubiera una institución de crédito en donde se tenga el domicilio fiscal, las declaraciones podrán enviarse por correo certificado, de acuerdo a los requisitos que en la propia resolución se mencionan

La propia resolución también señaló que la Tesorería de la Federación es la autorizada para recibir el pago de derechos y si no hubiere una oficina de ésta, las instituciones de crédito están autorizadas para hacerlo.

Y así sucesivamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hace referencia a distintas reglas relativas a impuesto sobre la renta, impuesto al activo, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicio, impuesto sobre automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos, derechos y comercio exterior. En total son 270 reglas las emitidas en la resolución que se cita, además de 23 anexos.

Como se desprende de lo señalado, son bastantes las reglas generales que se han publicado, lo que provoca que el contribuyentes que no recibe el Diario Oficial de la Federación, que no tiene a una persona que lo asesore constantemente, o que aun y cuando reciba la publicación en ocasiones no lo entiende y por lo tanto tenga problemas para cumplir con sus obligaciones fiscales.

Estas resoluciones que, como ya expresamos, son emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ha mencionado que van más allá de la ley o la contradicen o la complementan, por lo que se considera que a la ley tributaria le hace falta mayor claridad y precisión, ya que ha provocado que la autoridad administrativa fije sus propios criterios y por tanto provoque que se desvirtúe o haya confusión en los contribuyentes, que en ocasiones incluso lo han dejado en absoluto estado de indefensión.

En estas resoluciones se está haciendo referencia a varios ordenamientos como son el impuesto sobre la renta, impuesto al activo, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos, derechos y comercio exterior, por lo que estas también son una especie de miscelánea.

Con la emisión de estas resoluciones administrativas se puede pensar que se están corrigiendo los errores o lagunas de las misceláneas

a que los propias resoluciones están haciendo referencia.

Estas realmente están realizando la misma función que anteriormente realizaban las circulares que emitía la propia autoridad administrativa, por lo que aquéllas se han equiparado a éstas.

Por lo que se refiere a las resoluciones señaladas en segundo término, son de menor importancia y han sido pocas las que se han publicado sólo hacen referencia a algunas reglas administrativas que en la mayoría de los casos van dirigidas a ciertos sectores de contribuyentes.

Con las resoluciones se está provocando que sea aun mas complejo el sistema normativo tributario, ya que no solamente son las misceláneas, que constituyen un gran problema para los causantes, ya que son muy difícil de entender, sino ahora también este tipo de resoluciones que vienen a complementarlas o a complicarlas aun mas.

## CONCLUSIONES

1. Las llamadas misceláneas fiscales federales se encuentran en una ley, que es sometida a la consideración del Congreso de la Unión, por el Presidente de la República, quien la envía consuetudinariamente. También así es aprobada por los legisladores.

2. En el procedimiento legislativo que se sigue para la aprobación de la miscelánea fiscal, como para las demás iniciativas de ley, es conveniente que se sigan cada uno de los pasos que la Constitución señala, ya que por el hecho de acortar los mismos, se provoca que el contribuyente pueda desconfiar, suponer que el mismo no se haya llevado a cabo con absoluta legalidad y conciente responsabilidad.

3. Asimismo es importante que las comisiones legislativas al llevar a cabo la formulación del dictamen respectivo, lo realicen a fondo, valiéndose de los medios que tienen a su alcance y de los que la Ley Orgánica y el Reglamento Interno del propio Congreso les autorizan.

4. En la etapa de discusión de las leyes deben estar plenamente preparados tanto los diputados como los senadores, ya que anticipadamente les son turnadas las iniciativas respectivas, y deben tener los

fundamentos suficientes para aprobar o desaprobar reformas, evitando así que al cabo de un año tenga que modificar dichas leyes.

5. Es necesario que exista un sistema tributario eficiente, ya que se ha provocado que cada año surjan nuevas modificaciones o reformas a las leyes fiscales, lo que ha causado desconcierto entre los contribuientes, quienes se ven obligados a tomar cursos para entender las refomas fiscales y mas aun las resoluciones generales fiscales que emite la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

6. Con las misceláneas se provoca inseguridad e incertidumbre, además de hacer complejo el sistema tributario mexicano, lo que ha propiciado que no cumplan los contribuyentes con sus obligaciones fiscales en forma oportuna y correcta legalmente.

7. Se ha hablado de evasión y elusión fiscales que deben ser combatidas, pero ésto resulta ser muy difícil de seguir realizando en forma continúa con múltiples reformas a las leyes fiscales.

8. No es conveniente que en una sola miscelánea se quieran incluir tantos y tan diferentes ordenamientos, como son sobre derechos, - impuesto sobre la renta, impuesto especial sobre producción y servicios, - impuesto sobre adquisición de inmuebles, así como también leyes adminis--

trativas como la Ley Federal de Pesca y la Ley General de Población; leyes de carácter mercantil como la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Sociedades Mercantiles, lo que no constituye una técnica legislativa correcta ni práctica para los destinatarios de tales reformas.

8. Que se incluyan leyes administrativas o leyes mercantiles dentro de las misceláneas fiscales federales, crea un régimen de inseguridad jurídica, pues se supone que éstas sólo van dirigidas a los contribuyentes.

10. El idioma que se utiliza en la redacción de las mismas es muy importante, ya que las leyes tributarias van dirigidas a personas de varios estratos sociales y no solamente a los especialistas en derecho fiscal, ya que en algunas ocasiones se ha creído que mientras mas técnicas sean son mejores, lo que es un error.

## Bibliografía

Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo". Ed. Roque de Palma. 5a. ed. 1955.

Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", 5a. ed. Ed. Porrúa, México, 1982.

Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917", 5a. ed. Ed. Porrúa 1980.

De la Garza, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano". Ed. - Porrúa. 2a. ed. 1983.

"Diccionario de la Lengua Española". Real Academia Española. Madrid. 1956.

"Diccionario Jurídico Mexicano", cuatro tomos. Instituto de investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Ed. Porrúa. 2a. ed. 1988.

"Enciclopedia Jurídica Omeba". t. XVIII. Ed. Bibliográfica Argentina 19

Florez Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas". Ed. Porrúa. México. 1986.

Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. 9a. ed. --  
1962.

García Belsunse, "La Interpretación de la Ley Tributaria"

García Maynes, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", 11a. -  
ed., Ed. Porrúa. México, 1963.

Kelsen, Hans. "Teoría Pura del Derecho". U.N.A.M. Ed. Porrúa. Méxi--  
co. 1983.

Madrazo, Jorge. Taller de Técnica Legislativa . "Algunas reflexio-  
nes sobre el contenido y alcance del reglamento en el Dere-  
cho Mexicano". S.S.A. Marzo. 1984.

Margain Manatou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tri-  
butario Mexicano", 8a. ed. Universidad Autónoma de San Luis  
Potosí. México. 1986.

Nava Negrete Alfonso. "Constitucionalidad de los Reglamentos. Dife-  
rencias entre los Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circula  
res". Taller de Técnica Legislativa. S.S.A. Marzo. 1984.

- "Derecho Administrativo". Instituto de Investigaciones  
Jurídicas. U.N.A.M. 1991.

- Derecho Procesal Administrativo". Ed. Porrúa. 1959.

Rojina Villegas, Rafael. "Derecho Civil Mexicano. México. Ed. Porrúa. 1986.

Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". 8a. ed. tomo 1. Ed. Porrúa. México. 1979.

Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional". Ed. Porrúa. México. 1984.

Villoro Toranzo, Miguel. "Introducción al Estudio del Derecho". 4a. ed. Ed. Porrúa. México. 1980.

#### Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa México. 1993.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México. 1991.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa. México. 1991.

Diario de los Debates

Cámara de Diputados.

Viernes 16 de diciembre de 1966 p. 51 a 63

Lunes 26 de diciembre de 1966 p. 21 a 32

Año III. T. III No. 38. 26 de diciembre de 1972 p. 1 a 38

Año III. T. III No. 39 27 de diciembre de 1972 p. 4 a 40

Año III. T. III. No. 40 28 de diciembre de 1972 p. 50 a 53

Año III. T. III No. 41 29 de diciembre de 1972. p. 44 a 69

Año III T. III. No. 30. 30 de noviembre de 1978. p. 4 a 24

Año III. T. III No. 39. 30 de noviembre de 1978. p. 94 a 111

Año III. T. III. No.43..8 de diciembre de 1978. p. 19 a 39

Año III. T. III. No. 47. 14 de diciembre de 1978. p. 84 a 111

Año III. T. III. No. 27. 21 de noviembre de 1984. p. 51 a 66

Año III. T. III. No. 43. 19 de diciembre de 1984. p. 8 a 43.

Año III. T. III No. 44. 20 de diciembre de 1984. p. 64 a 163

Año III. T. III. No. 7. 15 de noviembre de 1990 p. 293 a 545

Año III. T. III. No. 15. 13 de diciembre de 1990. 12 a 326

Año III. T. III. No. 6. 14 de diciembre de 1990. p. 33 a 503

Cámara de Senadores

No. 38 28 de diciembre de 1966 p. 11 a 36

No. 41. 29 de diciembre de 1972 p. 2 a 23

No. 42.30 de diciembre de 1972 p. 2 a 23

No. 42. 30 de diciembre de 1972 p. 30 a 45

No. 34. 21 de diciembre de 1978 p. 2 a 18.

No. 35. 24 de diciembre de 1978. p. 31

No. 37. 26 de diciembre de 1978. p. 6 a 8

No. 42. 26 de diciembre de 1984 p. 6 a 65

No. 17. 17 de diciembre de 1990. p. 11 a 26

No. 18. 17 de diciembre de 1990 (vespertino) p. 10 a 11