

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

**Soberanía, Autonomía e Impuesto
Federal.**

TESIS

que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO,
presenta

EDUARDO CORDOBA SANDOVAL.

**México, D. F.
1946.**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A mis Padres
Con profundo cariño y
ferviente gratitud.*

INTRODUCCION.

La constante preocupación de nuestros juristas y ecónomos desde hace ya varios años, ha sido la de elaborar un sistema legal mediante el cual se logre conciliar los intereses, tanto del fisco federal, así como los de los Estados. Con el deseo vehemente de solucionar los múltiples problemas que en ese aspecto se han suscitado y vienen presentándose frecuentemente; debido unas veces a partidanismos políticos, otras, a intereses creados originados por concesiones a pequeños grupos, o a un solo individuo, en detrimento como es lógico suponer de los demás ciudadanos que habitan la República Mexicana, pero por lo regular en la mayoría de los casos por erróneas interpretaciones a nuestras leyes fiscales; lo cual ha motivado la anarquía en materia tributaria, pues permiten gravar en una sola fuente tres impuestos: el federal, el local y el impuesto municipal. Tal anomalía ha traído al país serios perjuicios a la libertad de comercio defendida por nuestra Constitución.

Las mencionadas causas han originado que la República Mexicana no tenga todavía un criterio legal preciso con el cual poder resolver sus diferencias económicas entre los diferentes Estados que la constituyen, y no le han permitido alcanzar la anhelada unidad económica: "*base de nuestras inquietudes y meta de nuestras aspiraciones*", para también ocupar el lugar que le corresponde en el concierto internacional. Y Sabido es que, la Nación que no tiene resuelto su problema económico, menos podrá resolver los de otra índole, como són el industrial y el educacional, tan importante éste último en nuestro país. Es evidente casi una sentencia que "la diferenciación de intereses influye en medida variable la integración social de un Estado".

El presente estudio lleva como propósito, y mis más ardientes deseos són el de lograrlo; proponer una solución al problema anteriormente planteado; pugnando porque la Federación sea la única facultada por nuestra Constitución para establecer normas al comercio en la República Mexicana, evitando de esta manera las innumerables interpretaciones que se vienen haciendo sobre si es la Federación o si són los Estados, los que tienen la competencia para legislar en materia del comercio, y de los impuestos necesarios para el desarrollo y mantenimiento del mismo. Para lo cual servirá de apoyo la fracción X del artículo 73 de nuestra Carta Magna, que hace reserva expresa para legislar en toda la República sobre comercio, lo que se induce acordándola con la fracción IX del mencionado 73, y de la garantía individual consignada en el artículo 28 de la Constitución: que es la Federación privativamente quien está facultada para legislar no sólo, sobre el capítulo del comercio, sino también en todo aquello que se refiere a impuestos, dado que la extensión de esta facultad en favor de los Estados haría nula la pretensión del control federal, que se desprende de los textos constitucionales apuntados.

Estará dividido en tres partes: en la primera se estudiará el problema del concepto de Soberanía y las diferentes interpretaciones que se le han venido atribuyendo a través de la Historia. En la segunda parte se tratará del concepto de la Autonomía y sus diferencias y ventajas sobre la Soberanía. Y en la tercera se verán las razones por las cuales la Federación es la única facultada por nuestra Carta Magna para imponer normas al comercio.

Por último se asentarán las conclusiones pertinentes.

PARTE PRIMERA: DE LA SOBERANIA.

La Soberanía como concepto jurídico ha venido sufriendo a través de la historia, evoluciones y concepciones muy diversas.

En Grecia se pensaba en la Soberanía mas bien como concepto político que jurídico; Aristóteles refería que la nota característica del Estado que la diferenciaba de todas las demás colectividades, era la Autarquía. Pero etimológica y substancialmente la Autarquía difiere de la Soberanía, pues la primera significa la satisfacción de los fines que se propone el Estado por si mismo, sin necesidad de otra colectividad lo ayude en sus atribuciones. El concepto de Autarquía viene de Autarcia, que significa bienestar, satisfacción del propio Estado para bastarse a si mismo desde un punto de vista económico.

El Estado se impone a si mismo obligaciones y derechos que él solo resuelve dirigidos a la colectividad en la cual ejerce su poder como autoridad máxima. Jellinek, expresa que del concepto Autarquía no se puede deducir consecuencia alguna, acerca de las condiciones mutuas de los Estados, ni respecto de la amplitud del poder mismo de dominación que le corresponde en lo interior. La Autarquía "no es sigue comentando el citado jurista, una categoria jurídica sino ética por cuanto se trata de la condición fundamental de que depende la satisfacción de los fines del Estado, la realización del supremo bien de la vida perfecta".

Del concepto griego de la Autarquía no se puede pensar en relaciones de intercambio mutuo entre Estados, pues los Estados se pueden

bastar así mismos, y no necesitan de los demás. Todo intercambio descansa material y psicológicamente en las necesidades económicas y espirituales mediante las cuales se complementan los hombres, y estas necesidades en la antigua doctrina de la autarquía hallaban su satisfacción en el propio Estado, dentro de sus fronteras. Mientras que la Soberanía no se dá dentro de una colectividad estatal sino en sus relaciones con los Estados, en las relaciones internacionales es cuando surge con mayor fuerza la doctrina de la Soberanía; que debe entenderse como *"independencia de todo poder político exterior a la colectividad estatal"*. Lo que existe dentro del Estado no es Soberanía es coordinación de colectividades integrantes, las cuales forman un organismo político. Las discusiones políticas en las que se trata de la distribución de las competencias, no se alude a la Soberanía, sino al fenómeno de la integración, de la manera mas eficaz posible para coordinar los intereses de las colectividades integrantes.

Los romanos tuvieron mayor visión que los griegos, entendieron la Soberanía como imperio, poder de mando supremo, sin sujeción alguna a otro Estado; ésta fué la esencial diferencia con la posterior doctrina de la Soberanía, puesto que el imperio romano no reconoció autoridad superior o igual a otros Estados. El estaba por encima de todos los demás.

Los Estados antiguos, es decir antes de la época feudal no conocieron la Soberanía como independencia de poder externo, sino que la aplicaban dentro de sus límites territoriales.

En la Edad Media se tuvo una gran confusión de ideas, sobre el problema de la Soberanía; debido en primer término, a la posesión de la tierra, que era el requisito indispensable para obtener poder político; y en segundo lugar por las discusiones sobre la idea soberana entre la Iglesia y el Estado, y los conflictos entre el Emperador el Sr. feudal y el Papa.

La Iglesia adueñándose de la Soberanía en todos los Estados donde ella ejercía su poder sobre las conciencias individuales, y el Estado por otro lado disputándole con mucha razón lo que él consideraba suyo, o sea el poder político. La Iglesia traspasaba sus umbrales, su propia esfera, y le arrebatava al Estado lo que le corresponde por naturaleza, la eterna lucha entre el poder de la Iglesia y el poder del Estado. "Dadle a Dios lo que es de él y al rey lo suyo". El día que se compren-

da y se limiten perfectamente la esfera de cada una de estas dos fuerzas integradoras de las colectividades humanas se habrá encontrado al individuo en su integridad.

Considero que la Soberanía religiosa no existe, pues esta es un concepto político, entraña una idea de autodeterminación, una independencia con referencia a otro Estado. Mientras que la Iglesia tiene la pretensión de ser única, sin reconocimiento de ninguna otra; no se podrá decir que la Iglesia Católica, es Soberana con respecto a la protestante; la Iglesia es universal, sin referencia a ninguna otra, su poder no es autodeterminante sino delegado, el Papa no es más que un representante de Dios en la tierra. En todo caso Dios sería el Soberano sobre la tierra entera; porque todas las religiones tienen la pretensión de ser únicas y universales.

Propiamente el concepto de Soberanía, como se entiende actualmente no se conoció sino hasta el momento del surgimiento de las monarquías absolutas con la aparición del Estado moderno, sobre la base de un poder externo ilimitado, porque la Soberanía es un poder externo ilimitado, como afirma Bodin con las tres características clásicas; Una, Indivisible e Inalienable.

La teoría clásica la critica Duguit mediante la "descentralización funcionarista, o Federalismo sindicalista." Afirma Duguit que antes del surgimiento del Estado Federal, la doctrina de la Soberanía se sostenía firme, pero al venir esa forma de gobierno en que tanto el Estado central como, las colectividades integrantes tienen facultades de decisión; no supieron entonces los continuadores de la doctrina de la Soberanía cómo adaptarla al federalismo, y se preguntaban: ¿a quien corresponde la Soberanía, a la unión federal o a los Estados miembros? Si corresponde a los estados miembros, no existe entonces un régimen federal; y si le corresponde a la Unión no hay en realidad un Estado.

El sindicalismo pretende substituir al Estado soberano por organizaciones de carácter posesional, diferenciadas por los distintos valores de la vida económica.

La descentralización administrativa que significa, transferencia de funciones del centro político a grupos o a colectividades parciales, bajo la fiscalización de órganos administrativos. Por todo esto concluye Duguit que "es imposible sostener en la actualidad el concepto de Soberanía como Una, Indivisible e Inalienable."

Según las concepciones de Rousseau, la Soberanía reside en el pueblo, en la totalidad de los individuos considerados individualmente, por lo cual éstos deben ejercitar por ellos mismos tal Soberanía, sin necesidad de mandatarios, y sin que sea menester instituir ningún régimen representativo. Rousseau niega toda posibilidad de representación política, declarando incompatible ese régimen con la Soberanía popular. De acuerdo con su doctrina, la fuerza de la Soberanía procede de la voluntad general del pueblo y ésta a su juicio "no es susceptible de ser representada ni enajenada". Y así como la Soberanía es inalienable, así mismo el soberano no puede ceder a nadie su poder para que lo represente en su lugar, y sigue afirmando "el soberano puede muy bien decir, yo quiero actualmente lo que quiere otro hombre determinado, pero en cambio el no podrá decir: lo que éste hombre querrá mañana yo lo quiero también; puesto que es absurdo que la voluntad se at: con cadenas para el futuro. Si por consiguiente el pueblo promete simplemente obedecer, queda disuelto por este acto, pues pierde su calidad de pueblo soberano, porque ya tiene un amo, que piensa por él".

El pueblo inglés, comenta Rousseau, cree ser libre, se engaña totalmente no lo es mas que en el momento de la elección del parlamento, e inmediatamente que los miembros han sido electos es un esclavo no es nadie".

Lo que sucede a Rousseau es que no admite la doctrina de la Representación de la Soberanía, pues el pueblo al votar no pierde su Soberanía, simplemente presta su consentimiento a uno o varios individuos para que lo representen, y ejerzan la soberanía en nombre de él.

Se ha llegado a interpretar la doctrina de la Soberanía en múltiples formas, y se ha pensado en el absurdo de dividirla como si fuera un terreno. Veamos lo que asienta Malberg al hablar del sufragio, para desprender nosotros el concepto de Soberanía. "Según la opinión mas generalizada en la gran masa del público, y en los medios políticos, la relación que existe entre electores y elegidos, es una relación de naturaleza contractual análoga a la que resulta del contrato civil del mandato, considerándose al elector como un mandante y al electo como un mandatario. Mas exactamente, la idea esencial que se en-

cuenta contenida en ésta manera de ser, es que la elección se resuelva en una transmisión de poderes de los electores a los elegidos”.

En realidad esta concepción de Malberg procede directamente de las ideas de Rousseau. Veamos como se construye la teoría del mandato electivo: se admite como punto de partida que la Soberanía reside en el pueblo, y éste en el momento de la elección está representado, por el cuerpo de electores, el cual encarna al soberano. Por el hecho de la elección cada elector confiere al electo la fracción de Soberanía de que es titular, y se opera sencillamente una transmisión de Soberanía, que de los electores pasa a los elegidos, y después de la elección la Soberanía se encuentra transferida a la asamblea.

¿Cómo es posible que siendo el pueblo titular de la Soberanía al nombrar a sus representantes, éstos se conviertan ipso-facto en los titulares de la Soberanía, los soberanos?. Y entónces al pueblo que le queda, nada, cómo afirma Rousseau del pueblo ingles?.

Yo considero que no debe pensarse en esa forma, pues si así se interpretara no podríamos entender esa fracción del artículo 39 de la Constitución Mexicana que textualmente expresa: “La Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.” El pueblo nunca se desprende de su Soberanía, siempre es el titular de la misma, y sus representantes sólo actúan en virtud de esa representación, del poder que les ha conferido el pueblo, pero no su Soberanía. La Soberanía implica una autodeterminación, y esa autodeterminación siempre acompaña al pueblo le es inherente, los representantes no son autodeterminantes, sino que su representación está previamente trazada por la Constitución y ellos por si solos no pueden variarla, porque la Constitución está elaborada por la voluntad soberana del pueblo.

La Soberanía entraña un concepto absoluto, es una calidad de superlativo como afirma Llorens en su obra “La Autonomía en la integración política”, que existe o no existe, pero no admite términos medios, ni grados, no puede decirse éste Estado es menos soberano que aquél, ni mucho menos como la entienden varios autores, afirmando que se puede compartir. La idea de división nació en Estados Unidos de Norteamérica cuando la guerra de secesión en la que los Estados del sur afirmaban que ellos no habían mas que delegado en la Constitución cierta facultades soberanas a un gobierno común, en virtud de

un convenio que la Constitución misma reconocía con fuerza obligatoria para todos los ciudadanos; siendo designados los órganos por las entidades federativas directa e indirectamente, lo mismo que los gobiernos de las colectividades integrantes; de suerte que cada una tenía la facultad de rescindir el contrato el convenio constitucional, y que por tanto cada una de ellas era poseedora de la potestad suprema. A todo esto el presidente Lincoln en su mensaje al consejo expresó: "Los Estados tienen su estatuto legal en la Unión, y no tienen otro ninguno. La Unión es mas antigua que cualquiera de los Estados y en honor a la verdad ella fué quien la creó".

Esta teoría norteamericana de división de la Soberanía, quisieron algunos políticos alemanes implantarla en su país, pues para los europeos el Estado Federal fué una gran invención americana que no entendieron muy bien, por lo que originó grandes controversias. Unos tenían grandes elogios para ese raro sistema de gobernar a los pueblos, otros no lo consideraban así, restándole méritos, y con muy poca visión no reconocieron en el gobierno Federal como un sistema de lo mas perfecto que ha creado la imaginación humana.

Los europeos se asombraron pensando cómo cada entidad federativa se podía gobernar a si misma sin necesidad de recurrir al Estado Central. Los juristas alemanes quisieron atribuir carácter estatal a las colectividades integrantes a base de la Constitución Teutona de 1871, pero como no podían negar la "Soberanía" del imperio, consideraron que no era verdad que la Soberanía fuera característica del Estado; ya que exceptuando la libertad en el discernimiento de las normas políticas de coordinación, las colectividades alemanas tenían todas las demás características del Estado central. En realidad las colectividades alemanas eran pequeños Estados con las mismas facultades que el Estado central, por esto la unión alemana no se realizó hasta la época de Bismark, que fué el organizador de los pequeños Estados alemanes.

La Soberanía es un concepto que ya no se adapta a la estructura de los Estados actuales, es una doctrina ya superada está en bancarota según explica G. Acuña: "Mientras la guerra, la política y la justicia fueron las funciones predominantes del Estado, era natural que la Soberanía, el derecho de mandar fué la idea fundamental del orden político, puesto que todas éstas funciones són funciones de mando de

imperio. Pero al lado de ellas se han ido organizando una compleja red de servicios públicos: correos, telégrafos, transportes, instrucción etc. en que la función del Estado, no es mandar sino SERVIR. En estos servicios que cada día requieren mayor atención e importancia, hay una intervención del Estado regulada por un sistema de derecho público. Las colectividades integrantes han venido socializado un gran número de servicios públicos que el Estado no ha tenido mas remedio que reconocer y apoyarlos, antiguamente se encontraban abandonados a la iniciativa privada".

Para terminar éste capítulo sólo quiero hacer una observación al artículo 40 de la Constitución mexicana, a propósito de la doctrina de la Soberanía.

El mencionado artículo establece en su texto: "Es voluntad del pueblo mexicano instituirse en una República, Representativa Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y SOBERANOS en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de ésta ley fundamental".

Considero que no está correctamente empleada la palabra SOBERANOS en el artículo de que se habla, porque los Estados miembros no son soberanos, la única soberana es la Nación Mexicana, como se asienta al inicio de éste capítulo que lo existe dentro de un Estado no es Soberanía, sino coordinación de colectividades integrantes, las cuales forman un organismo político. Los soberanos són los países independientes unos de otros, reconocidos sus gobiernos mutuamente en virtud del derecho internacional.

El Estado mexicano está formado por la unión de diversas colectividades las cuales al fusionarse en virtud del pacto federativo, reconocieron como única soberana a la República Mexicana.

Si se considera soberanos a los Estados miembros, entonces dividiríamos a la Soberanía en tantas partes como Estados integran la República, lo cual según la doctrina clásica de la Soberanía no puede ser, porque es única e indivisible.

Sin embargo vamos a intentar de interpretar la intención de los constituyentes mexicanos, de buscar el porqué del empleo de la palabra SOBERANOS al referirse a cada Estado en particular; para ver si se quiso atribuir a cada uno de ellos la Soberanía, o si por el contrario

simplemente se quiso que participaran del concepto general de Soberanía tomado éste como un valor abstracto. Así por ejemplo, digo que Pedro, Luis y Juan són buenos, no por esto quiero significar que la Bondad se divida entre Pedro, Luis y Juan, sino simplemente que estos participan de la idea de Bondad, atribuida a los tres pero no dividida. Posiblemente que ésta fuera la intención d los constituyentes, los Estados no són partes de la Soberanía sino que todos ellos participan de la idea soberana. Pero de todas maneras si así fué se presta a confusiones, que pudieron evitarse emplendo el termino AUTONOMOS en lugar de SOBERANOS.

Si por el contrario el constituyente aceptó en un principio que sólo el Estado Federal es el Soberano, entonces al emplear lapalabra SOBERANIA no fué su intención de dividirla en tantos Estados miembros como consta la República Mexicana. Resulta por consiguiente que fué entonces mal empleado el concepto SOBERANOS.

La única explicación que puede darse al hecho de que aparezca citada la palabra Soberanía al referirse a cada entidad federativa fué una forma de querer explicar, que aún cuando cada Estado es libre y soberano respecto a su regimen interior, existe una mutua relación de interdependencia entre todos ellos, en virtud del pacto federal, y la palabra SOBERANOS empleada en el artículo 40 constitucional para referirse a los Estados miembros, se hace referencia no al hecho de que cada Estado sea soberano en sí, sino que se refiere al lazo que une a todos los Estados, es decir al pacto federal, por el cual se creó la Federación que es la única soberana, y los Estados miembros sólo participan de la idea de Soberanía. Esta es la razón que veo, por la cual los constituyentes insertaron o mejor dicho atribuyeron a cada Estado, pues se quiso hacer resaltar la AUTONOMIA de cada uno de ellos en su régimen interior, y que también participaban del concepto SOBERANIA.

CONCLUSION: Resulta confuso por las razones anteriores expuestas el empleo de la palabra SOBERANOS expresada en el artículo 40 de nuestra constitución; debiéndose haber suprimido, ya que el concepto de Soberanía sólo es atribuible a la Federación y no a cada Estado miembro en particular; por lo que seria más conveniente se redactará en la siguiente forma: "Es voluntad del pueblo mexicano

constituirse en una República, Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y AUTONOMOS en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación Soberana establecida según los principios de ésta ley fundamental".

CAPITULO UNICO.—Una Constitución no sólo debe contener principios fundamentales, o normas esenciales para la duración de su propia vida además debe contener orientaciones con puntos de vista dirigidos al futuro de manera que no sólo de su vigencia dependa su existencia. Los Constituyentes al redactarla se deben percatar del ritmo acelerado, de la integración social, de la evolución constante y fatal de los pueblos, para evitar que llegado un momento determinado la Constitución no esté acorde con la situación real que se le presenta y resulta impotente para normarla. Ni tampoco caer en el extremo o puesto, que por seguir modelos de Constituciones de otros pueblos mas desarrollados, mas evolucionados politicamente, o simplemente por "snob" se copian preceptos que se adelantan al momento de la integración social del propio pueblo; y entonces se produce el mismo resultado que en la situación anterior, la Constitución no se adapta a las circunstancias presentes, y no hay coincidencia entre la situación real y el precepto constitucional.

Cuando la Constitución no se amolda a las aspiraciones del pueblo que rige, éste da muestras de sentirse que está sujeto a obedecer obligaciones contrarias a sus intereses conscientes, impuestas por elementos extraños a su formación política, se siente coaccionado y trata de sacudir ese yugo que le molesta, se dá cuenta de las discrepancias entre sus aspiraciones para desarrollarse, y la Constitución que las comprime; entonces el pueblo se lanza a la revolución, para quitar esas trabas que le impiden seguir su camino su derrotero, su destino mismo; los pueblos són como los ríos, cuando encuentran una barrera en su cauce, las aguas se van acumulando cerca de esa valla, hasta que se desbordan derribando el obstáculo para seguir su corriente.

Las colectividades se unen cuando han llegado a una situación propicia para a integración política, y casi simultáneamente sienten la necesidad de unirse, y así también es como surge el Estado Federal con intereses afines de los grupos integrantes y se solidarizan para llevar una vida común.

En México se ha dicho que no estaba propicio el clima para fe-

derarse, que sus habitantes no estaban lo suficientemente preparados para comprender lo que era el federalismo, que se implantó de improviso por el deseo de imitación a los Estados Unidos de Norteamérica que el acta de la federación mexicana de 1824 no supo captar el momento político del pueblo mexicano, que el padre del federalismo como le llamó a Don Ramos Arizpe; y a otros que cooperaron con él Zava'la, Bautista, no tuvieron la suficiente visión para darse cuenta, que ese sistema de gobierno no era oportuno en ese momento para la Nación Mexicana. Pero a pesar de todas esas opiniones yo creo, que sí fué oportuno el momento de la implantación del federalismo para el pueblo mexicano, pues aunque en realidad en un principio, no sólo la clase humilde, sino también los intelectuales del México de entonces, no entendían con claridad lo que significaba el sistema federal de gobierno sin embargo el pueblo mexicano, sus ideologías sus costumbres, lo llevaban fatalmente al federalismo, y de no haberse implantado en 1824 no hubiera tardado mucho tiempo en tomar carta de naturalización. Y esto nos lo ha venido ha demostrar el tiempo, nos podemos percatar perfectamente como se ha ido infiltrando en las conciencias, de las que sería muy difícil de extirpar. Y se impuso por el deseo de integración política del pueblo mexicano, anhelo que era muy fuerte y que no pudo destruir el centralismo.

Lo único que le falta al pueblo mexicano es que el sufragio no sea un mito sino una realidad, se me dirá que le falta lo principal para ser una auténtica democracia, pero es que la conciencia política de los derechos y obligaciones que a cada ciudadano corresponde no se forma en unos cuantos años, y además en México tenemos un gran número de analfabetos lo cual dificulta muchísimo la comprensión. El día como antes expresaba que el sufragio sea efectivo, sea una verdad como tiene que serlo, entonces si se podrá afirmar con orgullo que el pueblo de México es un pueblo auténticamente demócrata respetuoso de sus instituciones, que en sus conciencia impera el anhelo de justicia de dar a cada quien lo que le corresponde (según ciertas circunstancias) y creo que no tardará mucho tiempo en que ésto se realice, no es que me pase de idealista, simplemente con estudiar con un poco de detenimiento nuestra historia, desde la conquista a nuestros días nos daremos cuenta como se ha ido impregnado la idea de la Democracia verdadera, sin mitos ni argumentos falsos.

SEGUNDA PARTE.

DE LA AUTONOMIA.

En ésta parte segunda expondré la doctrina de la Autonomía, para considerar que satisface mejor y se adapta al ritmo de los actuales sistemas de gobierno, que la desusada doctrina de la Soberanía.

En los momentos actuales en que el carácter complejo de la vida moderna, que ha producido la interdependencia, la solidaridad mundial; interdependencia en el orden económico, social y moral, cuyas manifestaciones se tienen en todos los capítulos de la actividad del hombre. Movimientos sociales que han cambiado las instituciones radicalmente, tenemos por ejemplo la revolución rusa movimientos económicos que han revuelto completo la fisonomía de las instituciones; por lo que la doctrina de la Soberanía ya no se adapta a la realidad de las sociedades modernas.

Se usa la expresión de libertad para significar Autonomía como sinónimos, pero no es prudente considerarlos en esa forma, aunque la Autonomía signifique libertad, puesto que sin libertad no cabría hablar de Autonomía; pero es un supuesto dado, que no hay que confundir. La Autonomía es Libertad, facultada de declarar normas, pero con la coordinación indispensable respecto de otra colectividad mayor, es a manera de círculos concéntricos. Afirma Llorens en su obra "La Autonomía en la Integración política" que los Estados según la opinión de algunos autores, son colectividades políticas que tienen la facultad de atender con independencia, fines políticos por medio de leyes propias. En este caso habría dos clases de Estados: 1.—Estados soberanos unitarios que no están sometidos a un poder superior. 2.—Estados

"no soberanos" a los que compete imperio limitado sobre una colectividad política superior.

Dejando aparte la participación en las decisiones de una colectividad superior, no puede calificarse de imperio, la participación en las decisiones puede competir también a las provincias de un Estado "unitario" como sucede en Ecuador, Holanda y otros Estados soberanos. Y los "no soberanos" municipios y provincias, sería que esos Estados tienen imperio de derecho público por derecho propio, no por delegación; no como órganos de que se sirve un poder superior para cumplir sus fines y ejecutar su voluntad; sino como sujetos independientes de derecho con esfera jurídica propia, con propia libertad de voluntad y acción. Imperio de derecho público significa facultad de declarar normas políticas. El Estado llamado impropriamente "no soberano" es equiparable a una provincia, porque no tiene imperio de derecho público, o sea facultad de declarar normas políticas.

Desde luego que cada colectividad, ya sea provincia, municipio o "Estado no soberano", tienen sus órganos una competencia autodeterminante, pero el Estado la tiene en razón de los *intereses primordiales permanentes que defiende*, los demás en razón de los intereses particulares propios; circunscritos a una esfera mas reducida, señalados algunas veces previamente, pero coordinados necesariamente con los intereses generales. Pondremos un ejemplo para aclarar estas ideas: Notamos como en caso de oposición entre intereses generales e intereses particulares, predominan los primeros sobre los segundos; porque la estructura sólida del Estado se basa en esos intereses comunes, y no es porque los intereses generales sean, como se cree, mas importantes que los particulares, ya que los generales están formados por múltiples intereses individuales, no sumados sino coordinados.

Al hablar de intereses generales parece ser que se descarta la posibilidad de los particulares, y no es tal cosa, es que en el Estado los intereses individuales y colectivos, no són mas que momentos de los intereses estatales. El Estado incluye en su gestión todos los intereses susceptibles de defensa en la integración política de todas las colectividades pequeñas que lo forman. El municipio no puede descuidar los intereses generales, ya que forma parte de una integración mas amplia, y al cuidar de sus propios intereses, vela por los generales.

Llorens en su libro que hemos venido comentando dice: "En el Estado Federal los fines del Estado competirían a las colectividades integrantes y el Estado las complementaría en la universalidad de fines que le corresponde. Desde luego cabe recordar que ninguna colectividad asume la universalidad de los intereses humanos. La gestión de cada colectividad política interestatal es complementaria de las demás de la misma integración, y los intereses de cada una, son en cierto modo, secundarios de los asumidos por el Estado".

La autonomía significa declarar normas con arreglo a los principios de la integración política del estado. Este debe respetar, las competencias propias de cada colectividad. Esta facultad no es compatible con el requisito de presentación previa de los proyectos de las decisiones de una autoridad superior, ni con la iniciativa de ésta para sustituirse a los órganos de la colectividad autónoma.

Las decisiones de la colectividad autónoma han de someterse a las decisiones de los órganos del Estado en uso de su competencia, pero estos no han de juzgar de la oportunidad de las medidas adoptadas en el ejercicio de las competencias autónomas de la colectividad integrante. Esto no significa que las decisiones de los órganos legislativos y administrativos de las colectividades políticas autónomas sean finales en su competencia. Su legalidad puede ser examinada por órganos estatales competentes y también por órganos inmediatos de la colectividad entre los cuales, los judiciales pueden ver la legalidad y de la oportunidad de las decisiones administrativas.

Cuando las decisiones de los órganos de una colectividad integrante pueden ser revocados por una autoridad superior por razones ajenas a la ilegalidad, entonces no hay autonomía, sino descentralización. La competencia de la fiscalización de la oportunidad de medidas de las colectividades integrantes puede ejercitarse limitando su eficacia a casos de incongruencia notoria o de contradicción con intereses generales consignados y regulados por una Ley; donde esa competencia no se ejercita en una forma que estrangule la libertad de las colectividades, cuando no se deriva perjuicio cierto para la colectividad más amplia, y no hay infracción de normas legales, existe autonomía de hecho, pero no derecho. Si la estructura del Estado se verifica ramificando, la estructura territorial en etapas sucesivas, cada grado de colectividad ha

de armonizar su actividad con las normas de las colectividades superiores, en forma que la extensión de la autonomía puede quedar al fin reducida sin que su carácter experimenta merma en la apreciación, iniciativa y responsabilidad.

Para evitar grados de integración exagerados, o inconvenientes para la integración total, se fijan algunas veces taxativamente sus modalidades. Nuestra constitución expresamente estatuye en su artículo 115 "Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado". Como se vé, en éste artículo se prohíbe la formación de colectividades intermedias, entre el municipio y las colectividades territoriales, directamente integradas en el Estado. En Francia al contrario de nuestro País, por una ley de 1926 se añadieron grados de integración, los sindicatos departamentales, y no les fijó límites territoriales. La libertad de los departamentos y municipios para formar mancomunidades es muy amplia, pues las decisiones de los municipios son definitivas, pero están atenuadas por la dependencia general.

En España se prohíbe la federación de regiones autónomas (sin duda esta medida es para favorecer la integración política de cada región, para dejarles a su propia iniciativa, y necesidades, para evitar que al unirse choquen los intereses de una región con la otra, y creen intereses que no correspondan a la realidad de las regiones federadas),

No es requisito indispensable para el concepto de autonomía que las colectividades autónomas tengan hacienda propia. Las colectividades pueden existir con los ingresos que le transfiera el Estado. La constitución mexicana en el artículo 115 fracción II, establece, "Los municipios administrarán su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señala las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

No existen colectividades autónomas con plena libertad de gestión financiera aunque ésta no esté limitada más que en la prestación de los intereses comunes. No tienen la facultad discrecional de fijar los ingresos y los gastos, deben coordinarse con las normas respectivas del Estado, aunque solo sea por exclusión, es decir les están prohibidas ciertos impuestos, y el Estado les impone franquicias tributarias.

Nuestra constitución en su artículo 117 al expresar lo que los Estados no pueden hacer en ningún caso, establece en el párrafo IV

"Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen sus territorios" se entiende que los Estados no están facultados para imponer ningún tributo, a las personas o a las cosas que atraviesen su territorio con destino a otro Estado o fuera del país.

Tampoco es necesario para la autonomía la personalidad jurídica. En nuestra Carta Magna se le reconoce expresamente personalidad jurídica a los municipios afirmando que los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. . . . es un reconocimiento que el propio Estado hace a sus colectividades, pero no se crea como una concesión graciosa, sino para fundamentar su propia constitución, su propia estructura.

Lo que sí debe ser una condición esencial a la formación de los órganos de una colectividad integrante, es que no sea ajena, sino propia; ésta es una diferencia con la descentralización, pues al someter a la apreciación de la conveniencia a otra autoridad excluye el discernimiento propio de las normas. Las competencias atribuidas a las colectividades integrantes autónomas lo están por la constitución o por la Ley, y solo pueden modificarse mediante reforma constitucional o nueva prescripción legislativa.

Otra de las características de la autonomía es la facultad de legislar, función que en el fondo y en la forma que proviene de la administración sometida a normas constitucionales, y legales pero con esfera propia, libre de instrucciones concretas.

La división de competencias se efectúa enumerando, especificando lo que corresponde a una colectividad, y dejando a las demás las restantes. En los estados federales el procedimiento más frecuente es enunciar lo que corresponde al Estado y lo que no está expresamente concedido al Estado se le deja a las colectividades. El artículo 124 de la Constitución Mexicana establece que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Este sistema tiene su razón de ser, por la necesidad política y social de consignar específicamente los intereses comunes cuya defensa es la razón de existir del Estado. La enumeración tiene por consecuencia la atribución al Estado de las competencias fundamentales para los fines de la integración y evita obstáculos en la interpretación evolutiva de la Constitución.

Cuando hay una enumeración de competencias aparentes se nota que se limitan taxativamente, pero interpretándola, desde el punto de vista de la amplitud, de la solidaridad en la integración, puede no resultar siempre así. Presenta mayor peligro para el desarrollo evolutivo de un Estado la fijación expresa y determinada de competencias a colectividades integrantes regionales, porque resulta en muchas ocasiones inútil y enredada la fiscalización. Por eso en casi todas las constituciones del mundo se acostumbra incluir en sus preceptos, las competencias necesarias y convenientes al Estado, para el ejercicio de las que taxativamente le corresponden

En México no se enumera la división de las competencias. En los artículos 40 y 41. Constitucionales se dice simplemente que a las colectividades integrantes compete todo lo concerniente a su régimen interior, sin fijar cuales sean las materias propias de esas entidades.

En muchos países se establece una clasificación de competencias en razón, no de la integración del Estado sino de la importancia de grado, de jerarquía, que implica el estado respecto de sus colectividades integrantes, estableciendo en esta forma una centralización. Primero el Estado se atribuye las más importantes competencias; en segundo término las colectividades mayores, y así sucesivamente hasta llegar al municipio, las mas pequeña de entre todas las colectividades. En esta forma se anulan muchísimos intereses que son de gran importancia, y que el Estado no se dá cuenta pues considera que los problemas fundamentales están en la capital de la colectividad total, centralizándolos todos, asumiendo nuevas competencias y distribuyéndolas entre órganos locales, disminuyendo la autonomía de las entidades corporativas.

En ocasiones coexisten la centralización y la autonomía, centralización en unas materias, autonomía en otras; o también división de la competencia en una materia reservándose el Estado la determinación de las normas generales y atribuyendo la declaración de las normas secundarias a las colectividades autónomas. El número de los funcionarios que interesa a los órganos de una colectividad no guarda siempre relación con la autonomía de que disfruta, la calidad en el ejercicio de la competencia es lo que condiciona la autonomía.

Descentralización, significa atribuciones de competencia a representantes locales con dependencia del órgano central, o a órganos in-

mediatos de colectividades locales con dependencia del órgano central en cuanto a la oportunidad y legalidad de sus normas. En un Estado centralizado; la competencia legislativa está siempre centralizada, la administración está más o menos centralizada según sean más o menos fáciles los trámites de la apelación. El correlativo característico de la descentralización es la tutela, y el rasgo peculiar de ésta el discernimiento de la oportunidad. El elemento que distingue a la autonomía, su característica esencial es la libertad dentro de la ley, su interpretación libre dentro de una determinada esfera, teniendo en cuenta, no rígidas normas, sino a principios constitucionales, o sea a principios de integración social, a ideas, a aspiraciones, a fines comunes, y no a estrictas leyes, apegadas muchas veces a rígidos moldes de tipo diferente a aquél en donde se trata de aplicar, mientras que dentro de los moldes constitucionales, como antes expresaba, es más amplia porque en una constitución no están plasmados todos, absolutamente todos los problemas y aspiraciones de las colectividades, sino que tienen un mínimo de libertad de apreciación en la congruencia al aplicarse; si no fuera así se paralizaría el desarrollo de las colectividades; los constituyentes es materialmente imposible que puedan concebir todos los conflictos que van surgiendo en la evolución de los pueblos. Si hombres geniales que se adelantan a su tiempo no pueden hacerlo, *mucho menos hombres no dotados de genio extraordinario.*

Hemos visto como los legisladores antiguos tienen certeras visiones y que el mismo Napoleón en su famoso Código, previó muchas situaciones, pero también muchas de las normas de su Código hoy son inaplicables, y esto es por la simple razón de los cambios de las sociedades en constante evolución.

Como antes expresaba que lo distintivo en la autonomía es la libertad de apreciación. Una ley constitucional u ordinaria puede declarar ilícito, lo que una colectividad pudo estatuir en uso de su autonomía, pero mientras haya autonomía existe la libertad de apreciación.

La autonomía no admite más correctivo que el legislativo y el judicial, la descentralización admite además el administrativo. Las decisiones de los órganos descentralizados pueden ser sustituidos por el órgano central las de los órganos pueden ser anuladas no sustituidas definitivamente. La autonomía como se advierte presupone un grado de coor-

dinación voluntaria que sostiene y dá vida a los principios de la Constitución. No constan en ésta todos los motivos y las normas esenciales de la estabilidad de la integración política, algunos se dan por axiomáticos y se cre que no necesitan mención expresa, otros ni siquiera llegaron a formularse por imprevisión de los constituyentes; con solo los textos legales no se puede mantener una integración política. "Toda ley, toda constitución, se basa en cierta medida de coordinación de los individuos y entre las colectividades integrantes. Las omisiones de los textos legales se explican en parte, por el asentamiento general que se supone a ciertos principios y por la ineficacia de la coacción para asegurarles absoluto cumplimiento" (LLorens. Op.cit.).

Las leyes y con mayor razón la constitución son una coordinación de realidades y aspiraciones, de costumbres que se realizan y por realizarse; por eso, es desde este punto de vista que se le debe ver, no sólo como expresión de lo que es, sino también de lo que a juicio de sus autores debiera ser. De esta manera la constitución en lugar de ser reflejo de circunstancias ya existentes, aparece como un programa que se trata de llevar a cabo. La consecuencia es que no consta en la constitución toda la realidad social, y que sus enunciados pragmáticos son en parte fórmula de deseos que aún no se han traducido en hechos. Cuando el pueblo, el cuerpo de electores sean quien decida en último término las modalidades de la gestión colectiva, consigna en la constitución preceptos que a su juicio aseguran o pretendan asegurar, el cumplimiento de aquel deseo. Si los constituyentes por ejemplo pretenden establecer, o simplemente reconocer darle forma a un estado federal, entonces construyen la armazón técnica jurídica, distribuyen las competencias, delienan las estructuras del armazón político, lo mismo si pretendieron organizarlo en forma centralizada. Aunque la eficacia de esos deseos traducidos en normas no sean más que relativos, su expresión que manifiesta lo que los constituyentes entendieron había de ser, tiene a veces mucha importancia, y conseguir si no totalmente porque esto es imposible por lo menos en parte suplantar la realidad. Si en sistema federativo de ciertos Estados que carecen de condiciones sociales para fundamentar la aplicación de ese sistema tiene cierta existencia real, por ejemplo de oposición, como ostáculo a un régimen centralizado que se trata de imponer.

Por el contrario en un Estado cuyas colectividades presenten los caracteres de diferenciación objetiva o subjetiva que favorecen la variedad de las normas, y de la estructura política, aunque en la constitución se imponga un régimen centralista, la simple realidad de la diferenciación actúa en sentido de realizar ciertos intereses a pesar de las proposiciones en contrario. Igual sucede con todas las fuerzas sociales, los intereses económicos, las agrupaciones religiosas, y en los grandes partidos políticos. Si el acto de reconocer en la constitución a factores individuales o sociales, participando en las decisiones del Estado dá por resultado cierta importancia, aunque ese reconocimiento no corresponda a la realidad social de esos factores. Imaginémosnos cuan admirable es el influjo del reconocimiento con factores reales y existentes. Por lo que en los Estados federales es esencial la participación de las colectividades mayores integrantes en las decisiones del Estado, aún si ese influjo no se reconociera en la Ley no dejaría de ser eficaz de las mismas bases de la integración. Es muy conveniente dar expresión legal lo mas exactamente posible a los fenómenos sociales; si así no fuera la Autonomía no resultaría eficaz, mas bien sería un contrasentido. La autonomía no funciona si el Estado no hace caso de los factores primordiales de la integración, los factores que llevan al Estado a su reconocimiento político.

Se ha afirmado que solo en la descentralización hay jerarquías, sin embargo en el régimen autonómico también existen jerarquías en el ejercicio de las funciones de la competencia, las instrucciones que se dan a los subalternos provienen de un órgano superior de la misma colectividad y de la misma especie. El órgano superior de un municipio dá órdenes al encargado de la enseñanza municipal en el ejercicio de su competencia autónoma, y este mismo órgano está obligado a ejecutar las órdenes que proceden de una mancomunidad voluntaria y autónoma de municipios. *La autonomía no admite competencias delegadas pues cada órgano es responsable de sus decisiones ante la colectividad integrante.*

En Rusia su constitución está realizada bajo la base de la doctrina de la autonomía de las repúblicas socialistas federadas, y que forman la unión de las repúblicas Socialistas Soviéticas; en el artículo 35 de su constitución establece "El Soviet de las nacionalidades es elegido por

los ciudadanos de la U. R.S.S. en las repúblicas federadas y autónomas, en las regiones autónomas, y en los distritos nacionales, a razón de 25 diputados por cada república federada, 11 por cada república autónoma, 5 por cada región autónoma, y un diputado por cada distrito nacional".

Y en diferentes artículos de la constitución rusa puede verse claramente el espíritu de los constituyentes, en que trataron de formarla con la idea de unificar todas las colectividades integrantes, respetando la estructura de cada región o república, sus propios intereses reflejados, en la onstitución que es donde van aplasmarse sino todos por lo menos la mayor parte.

Para entender perfectamente la diferenciación entre las colectividades integrantes autónomos entre si y con el Estado no es posible, como afirma Llorens diferenciarlas cualitativamente. Si nos proponemos a definir a una de ellas para distinguirla, de las demás, en forma tal que con sus características queden perfectamente definidas, notaremos que es muy difícil casi imposible pues no hay mas nota de diferenciación, que el grado o amplitud de su autonomía. Por ejemplo vamos a definir el municipio, no lo lograríamos por su extensión territorial ni por su estructura social, ni por la calidad de la integración, ni la naturaleza de sus competencias, sino por su autonomía a, por el respeto que el mismo estado reconozca al municipio en su autonomía.

Adolfo Posada define el municipio, reproduciendo la definición que de ellos da la Ley de Cuba en 1908 "Sociedad local organizada políticamente, con autorización del poder legislativo nacional, y comprendida dentro de una extensión superficial determinada por necesarias relaciones de vecindad".

Esta es una de las definiciones que más se acercan a la realidad del municipio, para con ella diferenciarla de otras colectividades. Analizando la definición, vemos que sí, es una sociedad local, una comunidad pequeña, donde se agrupan intereses afines. 2 organizaciones políticamente, autorizada por el poder legislativo; nuestra constitución en su art. 115 así lo reconoce, Los Estados se organizarán bajo la base del municipio libre, siendo este administrado por un ayuntamiento, elegido por el voto poular directamente, y no se permite ninguna autoridad intermedia entre el órgano administrador del municipio o sea

el ayuntamiento y el gobierno del Estado. Se nota como la c. está expresamente reconociendo la autonomía del municipio, dejando que se administre de acuerdo con sus necesidades y organizándose conforme a sus intereses.

Otra de las características, aunque como ya se dijo no es indispensable para el régimen autónomo, es que las colectividades tengan hacienda propia, sin embargo nuestra constitución en el artículo que se viene comentando, en el inciso segundo, establece "que los municipios administrarán libremente su hacienda formada por las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, de acuerdo con las necesidades propias del municipio"; esta es una manera de satisfacer con mayor atingencia las necesidades de un pequeño grupo, pues los mismos integrantes se interesan en la resolución de sus propios problemas, y al mismo tiempo ayuda al Estado en su tarea de dar cumplimiento a todas sus atribuciones.

Como tercer elemento que señala nuestra constitución a los municipios es la personalidad jurídica característica importante para la existencia de la autonomía.

El Estado debe vigilar constantemente las necesidades municipales con el fin de ver si es posible reconocerles esa autonomía para la gestión de sus propios asuntos, ver si son capaces para administrarlos; y con mayor razón ahora que el movimiento social, y los avances científicos son cada vez mas fuertes. Las vías de comunicación ya dejaron de ser locales para transformarse en intercontinentales, el aprovechamiento de agua para luz y fuerza, gas, etc., solo se puede realizar prescindiendo del área del municipio, porque el costo es menor y el servicio mas eficaz si son mayores los territorios donde se extiendan. Antiguamente no se conocia la luz eléctrica, ni la distribución de agua por medio del drenaje. Ahora no es posible circunscribir estas necesidades a cada región; es necesario entubar las aguas para todas las regiones, y si hay una corriente en una determinada colectividad para aprovecharla se tomará y se extenderá a todas las demás.

La instrucción pública, excede en mucho a las posibilidades del municipio. La función judicial la policia de caminos las telecomunicaciones, son servicios incompatibles con la división del territorio en muchas colectividades con competencia en esas materias. La razón del atraso

de muchas colectividades es precisamente la existencia de municipios cuyas competencias están en desproporción con las posibilidades de ejercicio. La competencia implica una posibilidad de ejercicio, precisamente para satisfacer su propia atribución y aquella competencia que no esté en proporción, es decir que no tenga los suficientes medios para llenar su cometido, no tiene realidad, será una competencia ineficaz, no será una competencia de hecho, las competencias se forman teniendo en cuenta los intereses que van a proteger.

Competencias tributarias. Las competencias tributarias son en la actualidad de una importancia vital para cualquier Estado, pues se exige una pronta y eficaz resolución de las necesidades según vayan presentándose, y no solo rápida sino económica, que es la preocupación que con mayor tesón se busca.

Las competencias tributarias, se dividen en igual forma que las competencias generales, en los dos sistemas pudieramos llamar clásicos: la competencia que corresponde al Estado y las competencias de las colectividades integrantes. No sería un sistema práctico enumerando taxativamente las materias a que se refiere el impuesto por las múltiples circunstancias económicas, condiciones de las fuentes de donde proceden las contribuciones.

Existe otro sistema para repartir las competencias, es el peor de todos o sea el de la concurrencia a la imposición del Estado con sus colectividades. Este sistema presenta muchos inconvenientes, porque se grava dos veces una sola fuente. El impuesto del Estado junto con el de las colectividades, y además el contribuyente no sabe con claridad a quien le va a exigir a lo que tiene derecho por el pago de su contribución. El Estado le dirá: a mi no te dirijas, pues no me has pagado íntegramente la cuota, y la colectividad por otro lado le reclamará la que pretende ser suya; y si el Estado le satisfizo la contraprestación a que el contribuyente tenía derecho, La colectividad integrante le podrá decir; ya estas satisfecho para que quieres ahora exigírmelo a mí;

Existen otros sistemas en que las colectividades abonan al Estado una cuota fija, la totalidad o una parte de ciertos ingresos, o de todos en conjunto. Pero aunque sean muy amplias las competencias tributarias de las colectividades integrantes, nunca se llega a la indepen-

dencia absoluta, y esto es, por una razón muy poderosa pues las necesidades de las colectividades siempre se hayan condicionadas a los intereses del Estado.

Un cuarto sistema, también presenta muchos inconvenientes, es el llamado sistema de los recargos y que consiste en recaudar el tipo base del impuesto el Estado, y dejarles a las colectividades los recargos. Esto en primer lugar les quita la autonomía a las colectividades, las relega a un segundo término supeditadas a la impuntualidad de los contribuyentes. Supongamos un caso; insólito, que los contribuyentes pagarán con puntualidad todos los impuestos, entonces, que es lo que se les dejaría a las colectividades? afortunadamente que todavía existen contribuyentes morosos, pero de cualquier forma este sistema es impracticable.

Quinto sistema, es de la transferencia, el Estado asume totalmente la recaudación de todos los impuestos, y transfieren una parte a las colectividades según sean sus necesidades. Este sistema tampoco ofrece ventajas, pues se presta a la dependencia absoluta de las colectividades al poder del Estado, y amenaza la estabilización política misma, pues crea un centralismo absoluto, con todos los defectos de esta forma de gobierno.

El mejor sistema, es la distribución por enteros de las contribuciones tributarias, se puede preveer el rendimiento de los ingresos, y su adaptación con los egresos, en un momento dado se puede saber si las finanzas andan mal.

El grado máximo de autonomía se da condicionado por la cuantía de los ingresos del Estado, cuando, éste recauda una suma determina, dejando a las colectividades integrantes de elegir la competencia de los objetos tributarios, para que exista autonomía, el Estado simplemente deben exigir la suma necesaria para cubrir sus gastos, dejando a las colectividades que cubran sus deudas con sus propios recursos.

Teóricamente el sistema mas perfecto sería el de dividir la competencia tributaria en dos partes, una para el Estado, y otra para las colectividades divididas como si se tratara de una naranja; pero esto naturalmente que es un poco difícil de realizar en la práctica, por las cir-

cunstances económicas en que se ven los Estados, y por las estrechas relaciones comerciales entre las diferentes colectividades.

Llorens en su obra mencionada anteriormente, dice: "que las competencias tributarias dependen de la distribución de la gestión de los intereses colectivos son transformación continua en sus resultados. Una vez realizada la distribución de las competencias tribuarias, de la gestión se rige por sus resultados y viceversa, los resultados son siempre impuestos por la gestión". Por esta razón atribuye el Estado la defensa de ciertos intereses a una categoría de colectividades para desgravar su presupuesto o asume otros intereses en virtud de la insuficiencia financiera de las colectividades integrantes. Tal es el origen de la atribución y supresión de competencias, principalmente de las de ejecución. La ejecución es lo que cuesta pues los gastos de legislación son relativamente pocos".

La estructura política de un Estado se refleja en la evolución de sus competencias tributarias en relación con la de sus colectividades integrantes.

En un Estado con régimen autónomo, debe poseer administración financiera propia sin tener que recurrir a las colectividades integrantes. Debe tener toda clase de competencias para la recaudación de sus impuestos.

También debe tener la competencia tributaria fundamental, es decir a la que deben someterse las colectividades integrantes de acuerdo con los principios de la integración social del propio Estado. Y el Estado debe sujetarse a las normas básicas consignadas en la constitución interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma de república del gobierno.

Para concluir la segunda parte de este trabajo quiero hacer resaltar las ventajas de la doctrina de la autonomía sobre la doctrina de la soberanía.

- 1.—Porque presenta mayor congruencia con el régimen federal de gobierno.
- 2.—Porque facilita la integración política de un Estado.
- 3.—Se explica mejor el desarrollo y desenvolvimiento de las colectividades internas.

- 4.—No prejuzga al indicar a una colectividad de autónoma, como el concepto de la soberanía, tan confuso tanto en su etimología, como en los conceptos que le han atribuido.
- 5.—Por conveniencia práctica y mayor comprensión, y claridad en el término, que es mas asequible para los individuos y no se presta a tantas interpretaciones.
- 6.—Porque se adapta mejor a la organización política de los Estados Modernos, para la atribución de las competencias tributarias.

PARTE TERCERA.

DEL IMPUESTO FEDERAL.

Dentro de nuestro sistema constitucional, en materia fiscal, existen dos autoridades propiamente, las cuales derivan su competencia de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, tales autoridades son: La Federación y los Estados federales. El municipio no tiene facultad fiscal original sino que deriva de las legislaturas de los Estados, su facultad es delegada, así lo establece el código fundamental en su artículo 115 inciso II, párrafo "Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados". Y además el artículo 71 del mismo ordenamiento, establece que "el derecho de iniciar leyes o decretos en la República compete: al presidente de la República Mexicana, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión, a las legislaturas de los Estados".

La competencia de los Estados está concedida por exclusión, ya que el artículo 124 constitucional expresa, que las facultades que no están expresamente concedidas a la federación, se entienden reservadas a los Estados, y a éstos en otro artículo se les prohíbe gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras, la circulación o consumo de efectos con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales o necesiten inspección, registro o documentación que, acompaña a la mercancía".

Como se vé los Estados tienen una competencia impositiva mas restringida que la federación; y esto no es mas que una consecuencia lógica del sistema de organización del Estado federal, porque los Estados tomados en su individualidad, no son mas que miembros de la Unión federal, y la federación es la integración de todos ellos, y por razón natural le corresponde mayores facultades; pudiéramos decir, que es la suma de las facultades que no tienen las colectividades integrantes las que forman la competencia de la federación, además de que ésta en ocasiones concurre con las competencias de los Estados.

La federación tiene facultades impositivas sobre el comercio, minerales, petróleo, vías generales de comunicación, industria cinematográfica, crédito, energía eléctrica, y para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones. Además el artículo No. 73 de la constitución le concede una libertad muy amplia, de la cual puede valerse en múltiples formas, el referido artículo faculta a la federación para "Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".

Buscando los antecedentes de este artículo vemos, que los constituyentes quisieron que la federación tuviera un márgen bastante amplio para poder cubrir su presupuesto; pues en todo caso las necesidades de las colectividades integrantes son también necesidades de la federación, y en el supuesto caso que a las colectividades les llegara a faltar algo la federación se lo suministraría, por esta razón considero que sea dicho precepto tan amplio.

Teóricamente parece muy sencillo establecer competencias bien definidas, una en favor de la federación, otras en favor de los estados y por último delinear las facultades de los municipios, pero esto llevado al campo de la práctica resulta un poco difícil, por la complejidad de los impuestos que presentan infinidad de situaciones de muy var'ada resolución, aún con muy buena intención para interpretar el precepto aplicable. El Lic. Gabino Fraga expone en un artículo publicado en el trimestre Económico, del fondo de cultura económica del mes de Abri-Junio de 1939: "Cuando se quiere construir un sistema para resolver el problema de las competencias impositivas, se tropieza con el problema que se considera fundamental en la materia, y es el problema de coordinación del uso de las facultades impositivas, para crear los impues-

tos y rentas municipales con el de los relativos de la creación de los impuestos y rentas del estado. En efecto, sigue diciendo el Lic. Fraga citando una frase de Ehbergh que la hacienda pública haya su complemento en la economía financiera de las corporaciones locales principalmente en el municipio tiene limitada su actividad financiera en razón de que el círculo de su actividad tiene una limitación territorial, y aunque por la otra el estado, tiene amplias fuentes de ingresos no puede olvidarse que el estado y el municipio tiene comunidad, de territorio y comunidad de sujetos y objetos de imposición. Existe por lo tanto, el peligro de producir la duplicidad de impuestos, incoordinación de actividades fiscales la realización de medidas financieras que se perjudican mutuamente y en fin, como resultado de todo esto, la acumulación de gravámenes que aplastan o destruyen las fuentes de ingresos para ambas entidades y las bases de la vida económica de la nación. En los países que tiene adoptado la forma del estado federal, en ellos tres entidades se disputan un solo campo de imposición, el gobierno federal, los estados integrantes y dentro de estos, las corporaciones municipales".

Para tratar de resolver los problemas referentes a la triplicidad de impuestos entre la federación, los estados y los municipios se han venido efectuando desde un tiempo, convenciones entre los mismos, pero en realidad no se ha conseguido resolverlo en forma definitiva, pues las conclusiones a que llegaron esas convenciones unas veces no se respetaron, otros no se tomaron en cuenta.

En el año de 1925, se llevó a cabo la llamada "Primera Convención Nacional Fiscal" y en la cual se dijo:

"Como no hay acuerdo entre los Estados y la Federación a menudo acontece que las leyes de impuestos son contradictorias, concurren sobre una fuente recargándola extraordinariamente y dejan libre de gravámen a otras fuentes. No hay en suma ningún elemento técnico, ni moral que oriente o coordine las legislaciones de impuestos en la República; la concurrencia entre los poderes locales y el poder federal aumenta la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente y hace crecer también la carga improductiva para el fisco; la multiplicidad e inestabilidad de las leyes fiscales, la duplicación constante de los gravámenes, la complejidad de disposiciones, de oficinas y auto-

ridades, introducen la anarquía fiscal, rompen la unidad económica de la República agotan la renta de la mayoría y cierran el paso a toda posibilidad de desarrollo económico y de bienestar. Es indispensable por lo tanto proceder desde luego delimitar las competencias locales y la competencia federal, en materia de impuestos, así como a determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República disminuyendo los gastos de recaudación y de administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer mas equitativamente sobre los causantes. Es necesario por último proveer a la creación de un órgano permanente, que se ocupe de estudiar las necesidades y las circunstancias siempre cambiantes de la economía nacional y de proponer las medidas que deben adoptarse en materia fiscal en toda la República, así como de vigilar el cumplimiento del plan único del impuesto que se establezca. Para realizar este propósito se hace necesaria la unión de una convención en la que estén debidamente representados todos los Estados".

Después de discutir sobre los anteriores ponencias se llegó a las siguientes conclusiones:

"Se recomienda la adición del artículo 131 de la Constitución general de la República en los siguientes términos: Cada cuatro años, o cuando lo crea necesario la mayoría de los Estados o el Ejecutivo de la Unión se reunirá en la capital de la República una convención integrada por un representante de cada uno de los ejecutivos de los Estados y por un representante del Ejecutivo de la unión. Esta convención se ocupará de proponer los impuestos que deban causarse en toda la República, de uniformar los sistemas de impuestos y de establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales.

Se recomienda la adición de la fracción tercera del artículo 117 de la Constitución general en los siguientes términos:

"El gobierno Federal, sin embargo, proporcionará a los gobiernos locales y municipales, estampillas reselladas con el nombre de cada Estado o Municipio, para que tales estampillas, con la contraseña local que corresponda, se empleen en el cobro de la participación que dichas entidades tengan en los impuestos federales.

Se recomienda al ejecutivo Federal que organice un cuerpo consultivo fiscal que se encargue de:

a).—Facilitar la ejecución de los acuerdos tomados en ésta Convención nacional Fiscal, sugiriendo a los gobiernos locales los medios mas expeditos, para realizar las reformas fiscales aprobadas por esta convención, que deberá servir de base a nuevas Convenciones.

b).—Estudiar de la aplicación de estos acuerdos reuniones y comunicando a las autoridades locales las leyes, disposiciones y datos estadísticos conducentes.

c).—Preparar los trabajos de las futuras Convenciones.

d).—Investigar nuestros recursos naturales o inexplorados, con el objeto de que los futuros planes hacendarios se finquen sobre la base de aumentar los impuestos sólo en parte mínima de lo que aumenta la riqueza. pública

La distribución de los impuestos cuya existencia ha acordado la Convención para toda la República se hará en los siguientes términos:

a).—es facultad privativa de las autoridades locales establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial.

b).—es facultad privativa de las autoridades locales establecer impuestos sobre los actos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción, o sobre las concesiones que esas mismas autoridades otorguen y sobre los servicios locales.

c).—es facultad privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre el COMERCIO Y LA INDUSTRIA. Las autoridades locales participarán en la fijación del coeficiente y de tasas y en la determinación del monto del impuesto individual para cada causante. Las autoridades locales participarán además, conforme a un tanto por ciento que mediante un acuerdo entre los Estados y la Federación se señale, uniformemente para todos los Estados, en el producto que estos impuestos rindan en cada localidad. El cobro de la parte que en el producto de estos impuestos corresponda a las autoridades locales, será para dichas autoridades con separación de las autoridades federales, mediante el uso de las estampillas reselladas a que se refiere al segunda proposición, y de manera que el pago no se repute hecho mientras en el comprobante respectivo no se cancelen las estampillas reselladas relativas.

d).—el impuesto sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades locales. La autoridad federal participará en la fija-

ción de cuotas y en la determinación del monto del impuesto en cada caso. Igualmente participará la Federación en un tanto por ciento uniforme para todos los Estados, del producto de éste impuesto. Para el cobro de éste impuesto se hará uso de las estampillas, en los términos de la fracción anterior.

e).—la uniformidad recomendada por la Convención para los impuestos especiales, deberá obtenerse mediante acuerdos tomados en Convenciones también especiales, a que concurrirán representantes de la Federación y de los Estados interesados, y que se reunirá a petición de cualquiera de los mismos interesados.

f).—cuando un impuesto especial deba ser establecido por la Federación o por alguno o algunos de los Estados, la administración de ese impuesto quedará confiada a juntas mixtas formadas en la localidad por autoridad fiscal relativa y por el representante local de la Federación.

g).—en los impuestos especiales de cuyo producto participe la Federación, el cobro se efectuará mediante el uso de las estampillas reselladas.

h).—se recomienda al gobierno Federal que amplíe la ley del impuesto sobre la renta, estableciendo una célula sobre la propiedad edificada para substituir el gravámen que pesa sobre el capital invertido en construcciones y mejoras.

i).—debe corresponder a las autoridades locales el producto que rinda el impulso sobre la renta por concepto de la "cédula de propiedad edificada".

La Federación no podrá distraer sus ingresos en subvenciones de Estados o en atención de servicios exclusivamente locales.

Los ingresos municipales deberán destinarse exclusivamente al servicio de la Municipalidad".

Por lo que se vé de las anteriores conclusiones de la Primera Convención, algunas interesaban a la Constitución misma por lo que era necesario que el Congreso de la Unión aprobara un proyecto de adición y reformas constitucionales para delimitar con precisión los campos de imposición del Gobierno Federal, del de los Estados y Municipios.

Para abolir las alcabalas y la legislación fiscal, en 1883 se formó una conferencia de representantes de los Estados, en la que se dijo

que no podía permitirse por más tiempo que la división política convirtiera a nuestro territorio en un tablero de ajedrez en el que cada entidad fuera una casilla que por su sistema hacendario y por sus numerosas medidas fiscales, estuviera cerrada a las comarcas vecinas e impidiera la libre circulación de las mercancías que la federación sería imposible si hubieran de substituir las rivalidades de Estado a Estado. Y si esto se hubiera de efectuar, la guerra entre sí, mediante sus sistemas de impuestos, creando gravámenes para la mercancía de un Estado que de reflejo evitarían la entrada de mercancías semejantes, procedentes de otros. (Dictámen de la comisión, Diario oficial del 17 de Octubre de 1883).

Esa conferencia no tuvo consecuencia práctica, y en 1892 con el mismo fin de abolir las alcabalas se convocó a una conferencia de Economistas en la que se hizo un proyecto del cual fué representante José Ives Limantour en la que dió una definición de alcabala: "La alcabala consiste, en gravar la mercancía en su circulación dentro de los límites de nuestras fronteras exteriores, levanta al efecto un sin número de barreras que entorpecen su movimiento, recarga su precio según los lugares en proporciones enteramente desiguales; trastorna por lo mismo, las condiciones de la producción, causa además al comercio, molestias, perjuicios, gastos inútiles y fomenta por último, un espíritu de hostilidad económica entre entidades cuyo compromiso supremo e interés incomprendido, las estrechan al contrario, y no perjudicarse recíprocamente de hacer todo este esfuerzo por la prosperidad y engrandecimiento de la patria común."

Los constituyentes de 1857 fueron más concretos que el ministro de hacienda Limantour, pues ellos entendieron por alcabala, "todo impuesto de cualquier índole que impidiera el libre tránsito de las mercancías", y las dos formas más comunes en aquella época de impedir el tránsito libre de las mercancías, eran las aduanas interiores, que recababan grandes cantidades por concepto de impuesto alcabalatorio; y la otra fuente era, la que se imponía por el paso de la mercancía de un Estado a otro. Por éstas razones el artículo 124 de la referida constitución declaró abolidas para el primero de Junio de 1858 las alcabalas y aduanas interiores.

Són muy interesantes las discusiones que se entablaron entre

os constituyentes, sobre la cuestión si era o no benéfica para el país la supresión de las alcabalas. De esas discusiones surgió el artículo 124. Veamos algunos conceptos vertidos por, Guzmán Mata y Olvera; opinando que no se debían suprimir las alcabalas porque alteraría notablemente la fuente de recursos de la administración pública, y que además no se reemplazaría, el recurso que se destruye, y cuyo importe es necesario. (Zarco, Historia del Congreso constituyente.)

En contra de la opinión de los anteriores constituyentes, vertida sin pensarla, en mi concepto, profundamente, pues no creo que se pueda justificar un impuesto tan enormemente perjudicial para la economía de la Nación, por la simple razón de que por ese medio se recaudan grandes cantidades, y que por otros difícilmente entrarían. Payro, Prieto y Zarco, rebatieron los conceptos de Guzmán Mata y Olvera, Prieto afirmó: "Si las sales de San Luis han de encontrar cerrados los Mercados de Zacatecas, si los cerdos de Morelia nopueden entrar a Toluca, si la lucha del sistema prohibitorio y del libre cambista, se ha de perpetuar entre Puebla y Veracruz, se dejarán gérmenes funestos de discordia que tarde o temprano acabarán con las instituciones". Y Zarco dijo: "Todos estaban de acuerdo en suprimir las alcabalas, no es justo ni conveniente que se guarde el principio en la conciencia, y se traiga otra en el dictámen". Payro sostuvo, que los legisladores norteamericanos no admitieron las alcabalas, porque no puede existir impuestos sobre los efectos que pasan de un Estado a otro.

La refutación de Prieto me parece la mas acertada, porque es una gran verdad que las alcabalas acarrear disputas y siembran gérmenes de odio entre los Estados, y que a la postre el que lo reciente es el país entero. Las alcabalas destruyen los lazos de unión tanto morales como económicas, que ligan a una colectividad con otras colectividades integrantes de una misma Nación, muchas veces pueden acarrear una guerra civil.

En 1896 se reformó el artículo 111 de la Constitución, en el sentido de prohibir a los Estados que gravaran el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio, los gravámenes directos e indirectos sobre la entrada o salida de su territorio de mercancías nacionales o extranjeras, cuyo cobro se efectuará por aduanas locales y requiera la inspección y registro de bultos o exija documentación que acompa-

ñe a la mercancía. El artículo 124 se reformó, dándole a la Federación la facultad privativa para gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional así como reglamentar en todo tiempo y 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.

La conferencia de 1896 lo único que hizo, fué bajo la inspiración de la de 1891, substituir el concepto genérico de "alcabala por todos aquellos casos que en su concepto implicaban trabas o perjuicios económicos,

En general puede afirmarse que todos los constituyentes de 1857 así como los conferencistas de 1891 y 1896, estuvieron mas o menos acordes, por lo que respecta al concepto de alcabala, entendiéndolo por tal "Todo obstáculo que impida la libertad de comercio."

Con todo los antecedentes anteriores se convocó a la llamada; primera convención fiscal celebrada en el año de 1925. La preocupación en esta conferencia fué la creación d un sistema, para la resolución de los problemas que para la imposición de gravámenes se habían venido creando sin ningún resultado práctico.

La convocatoria estaba redactada en los siguientes términos: "Uno de los mayores obstáculos que se oponen en la República al establecimiento de un régimen económico mejor, y mas de acuerdo con los postulados contemporáneos, a la creación de la unidad nacional económica, cuya existencia es necesaria, y a la estabilización y desarrollo de un sistema eficaz, para el aprovechamiento de nuestras riquezas naturales, es el régimen fiscal vigente en la actualidad".

La convención no sólo se limitó como a las que le precedieron a discutir si era o no conveniente suprimir las alcabalas de todos los impuestos de la República, para clasificarlos incluyendo el impuesto predial. El objeto principal que perseguía la conferencia era la de definir las competencias en materias tributarias, tanto de la Federación así como las de los Estados y Municipios, dentro de un sistema de equidad.

Mediante el sistema que se llamó "fichas de impuestos", se pudo dar cuenta mas o menos la Secretaría de Hacienda, de como podría en lo futuro recabar sus impuestos, sujetándose a las características de todos y cada uno de los Estados, si eran en primer lugar comunes

a todos ellos o solamente de uno solo. Dicho sistema constaba de unas hojas sueltas, diferenciando perfectamente los elementos de cada impuesto: el objeto, el sujeto, la tasa tarifa los procedimientos de recaudación, y la sanción. Cuando se reunían todas las fichas correspondientes a los impuestos; permitía observar y comparar las cuotas en los diferentes Estados, para concluir cual sería la base más eficaz para su aplicación. Si se tratase por ejemplo del impuesto a la propiedad territorial, la base sería el valor catastral, determinado valor fiscal o la renta de alquiler.

Este sistema de fichas de impuesto que adoptó la convención de 1924, dió bastante buen resultado, porque se pudo conocer por medio de la comparación cuales eran los impuestos comunes a todos los Estados, que resultaron: el impuesto predial, el de traslación de dominio y el de herencias y legados.

También se pudieron percatar de que todos los Estados tenían impuestos sobre comercio e industria, pero difería el método de aplicación según fuera el Estado. En unos se gravaba operaciones sobre la totalidad de la misma compra-venta, en otros solamente se gravaba la compra-venta de determinados artículos especificados en dieciocho Estados lo aplicaban en forma llamada de "Patente", dos Estados tomaban como base el capital invertido para gravar a los establecimientos mercantiles.

La convención nombró cinco comisiones para estudiar cada uno de los siguientes problemas: 1.—Impuesto sobre comercio e industria. 2.—De los especiales. 3.—Los que gravan capitales (herencias y legados donaciones.) 4.—Impuestos sobre operaciones jurídicas y adquisiciones profesionales. 5.—Comisión para el estudio de la concurrencia de autoridades en materia de impuestos.

Conclusiones generales a que llegaron las cinco comisiones.

Al problema del impuesto a la propiedad territorial, se dijo que el impuesto recaería sobre la rentabilidad potencial media de la tierra, este concepto un poco confuso se refería, más bien a la renta en sentido estricto, a la productividad media de la tierra, estando en buenas condiciones de explotación para su cultivo. Para gravar esa rentabilidad se dijo; se hará la determinación y avalúo de unidades tipo, en los diferentes terrenos de riego, temporal, agostadero, cerrol etc.

Tomando en cuenta las características agronómicas, la distancia de los centros urbanos, las facilidades de educación y densidad de población, grávese seguía diciendo, la tierra desnuda de mejoras y proscríbase por antieconómicas e injustas, las contribuciones que graviten sobre capitales invertidos sobre mejoras territoriales. Suprimábase la traslación de dominio como contribución, que dificulta el acceso a la tierra a los que desean cultivarla. Grávese el incremento ganado”.

La comisión del impuesto al comercio e industria propuso que se sustituyeran los impuestos llamados de “Patente”, compra-venta y el de capitales existentes en los Estados, por uno solo que gravara los beneficios presentes obtenidos en el ejercicio del comercio y la industria, y haciendo diferencias cuando se trataba de artículos de consumo, necesario, es decir artículos de primera necesidad, los indispensables para poder subsistir, y aumentaba si se trataba de artículos que no fueran de primera necesidad, propiamente de lujo.

Desde luego aquí ya se nota un espíritu de equidad, pues no era un criterio acertado, el que, gravara a todas las operaciones de compra-venta con un solo impuesto, sin hacer los distingos que ésta comisión estableció.

Los impuestos especiales que consideró la comisión, fueron: los de minería, alcoholes, hilados y tejidos, y tabacos. Se propuso que se quitaran esta clase de impuestos especiales, exceptuando cuando se tratase de gravar artículos que por su producción fuerte, o por su valor, representase una considerable fuente de riqueza pública, en una región fiscal, cuando se tratara de artículos de consumo perjudicial a fin de sobrecargarlos con impuestos especiales, o cuando se tratara de determinados casos en que un impuesto necesite especiales formas de recaudación o de control. Se trató de federalizar ésta clase de impuestos que se consideraron como especiales.

Por lo que se refiere al impuesto de capitales, o sea el de herencia y legados, y donaciones; se adoptó el sistema de aumentar los gravámenes en relación al capital heredado a al grado de parentesco la fórmula era la siguiente: A mayor capital heredado, mayor impuesto bajando o subiendo el monto del impuesto según fuera el parentesco con el difunto. La comisión especial que se encargó de estudiar el problema de las jurisdicciones fiscales concurrentes entre la Federación y los

Estados, sostuvo que algunos impuestos requieren una administración centralizada, aludiendo que recaen sobre consumo general o sobre riqueza pública, que no es posible circunscribir a cada localidad. Ciertos impuestos, requieren contrariamente a los anteriores una gestión de administración descentralizada, aunque sean uniformes las tasas y los procedimientos, porque recaen sobre fuentes o consumos circunscritos a cada localidad. Ejemplo de los primeros: los impuestos generales sobre el comercio y la industria. Como ejemplo de los segundos es típico el impuesto sobre la propiedad territorial, que es el impuesto más localizable dentro de una entidad, y del cual muchos Estados han obtenido pingües ganancias, y en los Estados donde está bien organizado ha llegado a cubrir el 50% de los gastos totales. Y la Federación ha recibido grandes porcentajes para sus ingresos del impuesto sobre comercio e industria.

La convención pensó que habría que reconocerle a la Federación competencia exclusiva sobre determinados impuestos, lo mismo que a los Estados, tanto en su recaudación como en su distribución; pero otros impuestos deberían ser recaudados solamente por la Federación y distribuir una parte a los Estados.

Para delimitar la competencia tributaria la convención redactó un proyecto en el cual se consignaba que cada cuatro años, cuando lo solicitare la mayoría de los Estados, o lo considerara conveniente el Ejecutivo de la Unión, se reunirá en la capital de la República una convención integrada por representantes de los Estados y de la Federación, que ocuparía de sugerir las reformas necesarias a los impuestos, uniformar los sistemas tributarios y establecer la competencia de las Entidades federativas.

Se declaró facultad privativa de la Federación, establecer y administrar los impuestos y derechos sobre la renta, sobre los recursos naturales comprendidos en los párrafos IV. y V. del artículo 27 constitucional. Sobre operaciones jurídicas, sobre comercio exterior e interior y la industria.

Los Estados tenían competencia privativa para administrar y percibir impuestos sobre propiedad territorial, sobre capitales, impuestos a hipotecas y anticresis, sobre actos jurídicos no comerciales.

A los Municipios se les dió una participación en los impuestos federales, sobre el aprovechamiento de recursos naturales, el incremento no ganado de la tierra, el comercio interior y la industria, sobre productos agrícolas comunes y sobre donaciones y sucesiones.

La comisión fué en realidad un ensayo para asegurar la independencia tributaria de la Federación. los Estados y los Municipios, mientras tanto no se encontrarán formas mas eficaces; se quiso delimitar la competencia tributaria, y los campos de acción de las autoridades respectivas. La Secretaria de Hacienda no resolvió nada de las proposiciones que le presentaron la convención, y no se introdujeron las reformas constitucionales propuestas; pero sin embargo se dejó un clima favorable para la resolución de tan importantes problemas, se sentaron las bases para futuras interpretaciones y reformas al sistema constitucional, sobre todo que sirvió con mayor claridad e interés los problemas fiscales. Y como una reforma de importancia fué la reducción del impuesto federal, que todos los Estados tienen que pagar a la Federación. La contribución federal, es una aportación que todos los Estados miembros tienen que pagar a la Federación para el sostenimiento de las instituciones locales. Esta contribución se realiza en la forma siguiente: se toma como base de imposición los enteros locales, y sobre ellos se paga la cuota; se recarga el entero para beneficio de la Federación. Esta contribución no es mas que un doble gravámen, sin ningún fundamento firme, hay que buscar la débil razón en los antecedentes históricos de la Federación. En 1824 poco tiempo después de que el país había adoptado como forma de gobierno el sistema Federal, se creó un impuesto llamado "Impuesto Contingente" en virtud del cual los Estados tenían la obligación de pagar cada quince días o mensualmente, una determinada cuota, que se destinaba según afirmaban al desarrollo de las entidades federativas. En un principio éste impuesto tuvo cierta razón de existir, porque los Estados empezaban una nueva vida, y quien mejor para encauzarla que la Federación, estimulando y promoviendo el desarrollo de las colectividades integrantes; además de que no se había estudiado un plan, un sistema contributivo que mejor encajará dentro de la nueva forma de gobierno. Pero posteriormente y sobre todo en la actualidad no tiene ya razón de perdurar pues ahora no es verdad, como se asentaba cuando se instituyó que serviría para fomentar el desarrollo de las

entidades federativas porque actualmente raro es el Estado que no pueda vivir de sus propias fuentes. Y además de todas estas razones existe otra que no debe dejarse de observar, y es que el impuesto federal distancia a los Estados en vez de acercarlos; los Estados toman este gravamen como una imposición del mas fuerte al mas débil, un impuesto arbitrario, una especie de tiranía, que en un sistema federal no debiera existir. La razón que se esgrimió al principio ahora no tiene fundamento, pues la Federación puede muy bien ayudar a los Estados cuando éstos lo necesiten, sin necesidad de crear un impuesto especial para ese fin. Preferible hacer voluntaria esa contribución, dejando a los Estados la libertad de contribuir, cuando la Federación lo solicitare. Y creo que se conseguiría mas, pues a juzgar por las reiteradas pugnas de los Estados por librarse de esa gabela, se nota que no están muy satisfechos en pagarlas. En varios Estados se ha quitado completamente; en 1929 los Estados de México, Coahuila, Michoacan, Nuevo León, Nayarit, Tamaulipas, Veracruz, Queretaro y algunos otros lograron que la Federación los eximiera del impuesto federal, pero en algunos otros como Tlaxcala, Jalisco, Guanajuato todavía subsiste.

La ley de ingresos de 1934 dispuso que en virtud de los convenios que se veían realizando, entre la Federación y los fiscos locales (convenios en los cuales se discutió la supresión del impuesto federal), se recargaba de nueva cuenta con un 5% la contribución federal a los impuestos locales y municipales que con anterioridad se habían exceptuado, y los que no habían conseguido esa gracia se les recargaba en un 15%. De manera que la situación general de la República, con respecto a la contribución federal, es por demas imprecisa, ni siquiera es un impuesto único, que por lo menos debiera serlo por equidad, ya que no debe sostenerse el punto de vista de que un Estado sea mas pobre que otro, puesto que la razón del impuesto federal, no es la mayor o menor producción de un Estado, sino simplemente es una cooperación de todas las entidades para que lo reparta entre las mismas quien tiene mayor autoridad o sea la Federación. De no suprimirse totalmente el impuesto, si por lo menos debiera ser igual para todos los Estados, se fijaría un impuesto pequeño para que lo pudieran pagar lo mismo los Estados ricos que los pobres.

En 1934 se convocó a la segunda gran convención fiscal, porque el congreso de la Unión por cuestiones políticas, no tomó en consideración las conclusiones de la primera. Lo más importante en ésta segunda convención, fué la tendencia a crear un impuesto concurrente entre la Federación y los Estados, y la creación de una comisión permanente formada por representantes de la Secretaría de Hacienda de los Estados, de los territorios y el Distrito Federal. Para la resolución del primer problema se consideró a la convención como un cuerpo de coordinación de los intereses fiscales, entre la Federación y los Estados, y además como un cuerpo de consulta obligatorio, a él deberían concurrir tanto la Federación como los Estados en demanda de solución de sus conflictos.

Para llevar a efectos las conclusiones tanto de la primera convención como de la segunda; se organizó una comisión llamada "Comisión Permanente" en la cual un representante de la Secretaría de Hacienda fungiría como presidente, cinco representantes por cada Estado, divididos en zonas del Norte, del Pacífico, Zona central del Norte, Zona del centro y del Golfo.

Las facultades de la comisión eran principalmente redactar los proyectos de ley, y los de reformas a la Constitución que se desprendieran de las conclusiones de la segunda convención. Además debería hacer estudios económicos y jurídicos, sobre las situaciones que se fueran presentando, como asesor técnico de los problemas fiscales entre la Federación y los Territorios y el D. F.

En la actualidad esas convenciones han venido a dar sus frutos pues ahora existe mayor comprensión y conocimiento de los problemas fiscales. Se han apuntado teóricamente magníficas soluciones, sólo falta llevarlas a la práctica, sin embargo algo se ha conseguido en las relaciones fiscales entre la Federación y los Estados: y es verdad como afirma José de Silva en su artículo "Las jurisdicciones fiscales concurrentes" (el trimestre económico, vol. VIII. núm. 3 Diciembre de 1944, pag. 485). "Se ha difundido un mejor propósito de actuar según los principios fundamentales de igualdad, uniformidad y eficiencia administrativas", y el mismo autor se pregunta ¿Cómo se presenta el porvenir? y se contesta: Como ya existe el órgano especializado, o sea la comisión permanente, y ésta tiene amplias facultades reconocidas por las

entidades federativas, no hay duda de que se logrará un éxito siempre mejor. Por otra parte las entidades federativas entenderán que en un sistema fiscal bien estudiado y ordenado, los recursos de cada uno de ellos estarán equilibrados y que por éste hecho se logrará adelantar hacia la unidad efectiva económica de la Nación."

CAPITULO ULTIMO.

En éste último capítulo quiero dedicarlo a comentar algunos párrafos asentados por el Lic. Felipe Tena Ramírez en un estudio publicado en 1941 por la Secretaria de la Economía Nacional titulado "El problema de las alcabalas". Y también de varios preceptos constitucionales, relacionados con el asunto de que se ha venido tratando a lo largo de éste trabajo.

Afirma el Lic. Tena Ramirez en su estudio citado "La facultad de nuestra constitución consiste en impedir las restricciones al comercio (se refiere al artículo 71) entre los Estados en tanto que la facultad análoga de la Constitución norteamericana consiste en reglamentar el comercio entre los Estados. La primera tiene que ejercitarse en vista de las ya existentes restricciones; es pues una facultad expectante condicionada a la aparición de dichas rstricciones. La segunda no es faultad condicionada, sino que se puede ejercitar haya o no restricciones. En éste sentido sigue diciendo el Lic. Ramirez, es mas amplia la facultad norteamericana, pero los términos en que está concebida la nuestra le dan un sentido de mayor imperio y autoridad. Impedir en efecto es facultad de no dejar hacer. ¿Pero cómo ejercitar dentro de nuestro sistema federal una facultad literalmente enérgica? ¿Cómo podrá el congreso obligar a los Estados a que no establezcan los obstáculos al comercio, prohibido por la ley? ¿Cómo hacer respetar las prohibiciones legales?.....

No considero en primer lugar, como afirma el Lic. Tena que la facultad de nuestra Constitución que impide las restricciones al comercio, sea menos amplia que la facultad de reglamentación de la Cons-

titudin Norteamericana. Primero porque tanto el impedir como el reglamentar són facultades condicionadas: la primera como afirma correctamente el mencionado Jurista, está condicionada precisamente, a la aparición de las restricciones que impidan el libre comercio. Pero también la facultad reglamentaria está condicionada a lo que se va a reglamentar, alguna cosa que precisamente motive la reglamentación, porque no puede reglamentarse la nada, forzosamente necesita un motivo para ejercitar la facultad reglamentaria. Por ejemplo: si el motivo fuera las restricciones al comercio, pues simplemente se estudiarían los casos para reglamentarlos. Por lo que desde éste punto no es mas amplia la facultad de la Constitución Norteamericana que la nuestra. Otro ejemplo ilustrará mejor la idea: En la Constitución Mexicana de 1857 se hablaba de que el Congreso tenía la facultad para dar bases generales para impedir las restricciones, ésta facultad es casi equivalente a la de la Constitución Norteamericana; porque al dar las bases generales para impedir las restricciones, no se está haciendo otra cosa que reglamentando. Y ésta facultad de la pasada Constitución de 57 se ha criticado mucho por su ambigüedad.

En segundo lugar considero que la facultad de la Constitución norteamericana es menos precisa que la nuestra; porque la nuestra va mas al fondo del problema, condiciona mas exactamente la situación a la que puede ser aplicada, y esto es una gran ventaja para cualquier ley, y mejor si es ley constitucional; porque es sabido que la Constitución al dar las bases generales para una colectividad a la cual va a regir, trata de todos los medios posibles que sus preceptos sean claros y precisos, para que la situación que va a normar encaje dentro de ella, y no se preste a confusas interpretaciones; desde luego que es muy difícil suprimir las interpretaciones a una ley constitucional, porque como decía en otra parte de este estudio, las situaciones generales que se prevén van cambiando constantemente por la eterna evolución humana; pero el deseo de los constituyentes es que la Constitución abarque el mayor número de las situaciones previsibles y que al aplicarse sean lo mas concreto posible, para evitar confusiones y alteraciones. Por éste se ve que la facultad de nuestra Constitución va directamente al punto que trata de normar; mientras que la Constitución Norteamericana es una facultad demasiado amplia; pues cabe dentro de ella muchas interpretaciones y podría utilizarse como arma de dos filos.

Para contestar a la pregunta que el mismo Lic. Tena Ramirez se hizo, se contesta: que el problema se había planteado ya en el constituyente de 57, y Zarco dijo: "Que si el Congreso ha de legislar sobre casos particulares y sólo cuando los Estados den leyes restrictivas, resultaría que los decretos de las legislaturas serían revisables. Que lo que haga un soberano puede ser anulado por otro soberano, y viene por tierra el sistema de la comisión, que consiste en someter éstas clases de disputas al poder judicial. "Arriaga explicó que el congreso ejercerá su facultad antes de que haya quejas, y una vez dada la ley, la controversia seguiría los pasos que marca el artículo 102, ahora 103 referente al amparo".

Sigue comentando el Lic. Tena "Efectivamente no puede el congreso derogar una ley inconstitucional de un Estado, como sería la que impusiera un impuesto alcabalarío, pues en México el control de la constitucionalidad está encomendado al poder federal judicial por un remedio insuficiente, para mal tan generalizado, y la ley reglamentaria no sería bastante por sí sola para evitar el empleo del medio alcabalarío; es cierto que la sola expedición de una ley reglamentaria fundada en el artículo 73 fracción IX, en la que se da la facultad al congreso para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir que el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. Sería ya una ventaja indiscutible, pues la enumeración minuciosa que se hiciera de las formas alcabalarías, quitaría al gobierno de los Estados la defensa que ahora tienen para implantar determinadas alcabalas consistentes en que no están prohibidas por el artículo 117, o que no las reputa como alcabalas. Serviría además para dar a la Suprema Corte una base cierta y clara, una clasificación neta de las formas alcabalarías. Pero como la ley reglamentaria estaría lejos de ser inviolable y al contrario se trataría de eludirla para destruir poderosos y arraigados intereses, es preciso dotar a los preceptos de leyes suficientemente energéticas sin herir nuestro sistema federal, hagan practica y eficaz la facultad de impedir las restricciones al comercio inter-estatal, que tiene el congreso".

No considero como afirma el Lic. Tena Ramirez que el artículo 117 constitucional no prohíba terminantemente las alcabalas, y que fundandose en ella los Estados incurran en violaciones. Yo creo que sí

están prohibidas las alcabalas por el artículo 117 fracción V, en la que se establece claramente: "Que los Estados no pueden en ningún caso, prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjero. "Dentro de ésta prohibición cabe perfectamente el concepto de alcabala que hemos visto, y que consiste en "cualquier impedimento que dificulte el libre comercio". Por lo tanto si un Estado trata de gravar o de obstaculizar cualquiera mercancía, tanto por su entrada como por su salida, la Federación está en su pleno derecho de objetarlo, alegando en su favor esa facultad concedida por el artículo de referencia. Si lo que quiere el Lic. Tena es que la Constitución expresamente incluya dentro de sus preceptos la palabra „Alcabala", que dijera por ejemplo: "Se prohíbe a los Estados la imposición de alcabalas... Entónces en éste caso vendría la interpretación de (qué, deberíamos entender por alcabala) y nos enfrascaríamos quizá en mayores discusiones.

La Constitución en su artículo 73 fracciones VII, IX fija la competencia para legislar sobre impuestos en favor del congreso, la IX establece la facultad para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones. Contiene implícitamente la facultad para realizar plenamente la garantía individual consignada en el artículo 28 de nuestra Carta-Magna que expresa: "la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción d la industria y comercio, o servicios al público".

La fracción X del 73 hace reserva expresa para legislar en toda la República sobre comercio e industria, lo cual quiere decir, de acuerdo con la Fracción IX interpretada en función de la X del referido precepto, y de la garantía consignada en el artículo 28 Constitucional, que es la Federación exclusivamente, sin lugar a dudas quien, está facultada para legislar no sólo el comercio sino también en todo aquello que se refiera a impuestos para protección y desarrollo del mismo, pues si pretendieramos como se suele hacer, extender ésta facultad en favor de los Estados haría nula la pretensión del control federal que como anteriormente se ha visto, se desprende de los preceptos apuntados. En consecuencia si la fracción X del 73, hace reserva para le-

gislar sobre comercio a la Federación, en el artículo 117 de la misma C. fracción V, VI, VII en relación con el 131 (. . . "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se exporten o importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia. . . ") Se nota desde luego el aspecto negativo de las facultades de los Estados, que no constituyen en su conjunto si no el reverso del aspecto positivo de la facultad de la Federación para expedir leyes e impuestos al comercio.

Con frecuencia se cree que porque no hay un texto constitucional expreso, en el cual se funde la facultad exclusiva de la Federación para legislar sobre impuestos al comercio, no la tenga. Pero en realidad esto no es argumento de base y sincero; pues no sólo se pueden interpretar lógicamente las leyes secundarias sino también las leyes constitucionales, y como ya hemos visto que la Constitución limita las competencias tributarias de la Federación y de los Estados, y según la fracción X del 73, es facultad privativa de la Federación legislar sobre el comercio, y además el 28 prohíbe terminantemente todo acto que impida el libre comercio, y el 117 prohíbe cualquier clase de obstáculos al comercio tanto en su aspecto productivo como en el circulatorio, no se puede desprender de éstos preceptos mas que la facultad exclusiva de la Federación para dictar leyes e incluso de impuestos, que permitan de un lado la salva-guarda de la garantía del artículo 28 Constitucional. Y por el otro se realice el control absoluto de la actividad comercial, lo cual económica y sociológicamente es el índice del progreso de una unidad nacional, y de una unidad política, encarnada en el Estado Federal. Todo esto está de acuerdo en el fondo con la estructura política de la federación, si se sistematizan las reglas señaladas, con las normas establecidas en los Arts. 40, 41, 133 de la constitución vigente.

El Jurista mexicano Gabino Fraga en su tratado de Derecho Administrativo, apunta sobre estos puntos, conceptos muy importantes que vienen a reforzar los argumentos de que anteriormente se habla. Dice el Lic. Gabino Fraga en su tratado de Derecho Administrativo, segunda Edición pag. 396, que "Conforme al texto constitucional el impuesto se destina a cubrir los gastos de la Federación, del Estado y de los Mu-

nicipios. Con motivo de esta triple intervención ha surgido en nuestro país un grave problema que tiene una trascendencia económica considerable, y que consiste en determinar cuáles sean los casos en que la Federación, los Estados y los Municipios, deban establecer sus impuestos:

La deficiente comprensión acerca del alcance de las prescripciones constitucionales en materia de impuestos, ha sido motivo para que la legislación fiscal que hasta la fecha nos ha regido, revista un carácter incierto e inestable y que adolezca de muy graves defectos, por hallarse en constante pugna con los preceptos fundamentales relativos. Sigue comentando el Lic. Fraga: Que la cuestión planteada reviste dos aspectos: Uno de carácter técnico, relativo al sistema fiscal, para adoptarlos mejor a nuestras especiales condiciones económicas, y otro estrictamente legal, consistente en la determinación del sistema económico que se encuentra sancionado por la Constitución Federal. De éste último es del que nos vamos a ocupar, advirtiendo que nuestro trabajo se limitará sólo a buscar la interpretación que más convenga a los textos legales respectivos. Para proceder a este estudio es necesario principiar por el análisis de las facultades concedidas por la Constitución al Congreso General, ya que el poder de establecer los impuestos constituye una función esencialmente legislativa.

El artículo 73 es el que fija la competencia del poder legislativo Federal, sólo se refiere de una manera específica y expresa a la facultad de imponer en sus fracciones VII y IX.

La primera de ellas autoriza al Congreso para "Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto". De acuerdo legislativos de ésta fracción, el espíritu de nuestros constituyentes y de los que formaron la Constitución Americana en la cual se inserta un texto semejante, fué el de crear a la Federación fuentes diversas de ingresos, a los que pudiera recurrir para satisfacer los servicios sociales que le están encomendados; pero sin que se haya pretendido restringir el poder de los Estados, como lo revela el siguiente párrafo de uno de los artículos de Hamilton, publicado en el Federalista "Toda separación dice, de los objetos de imposición cualquiera forma que hubiera adoptado implicaría el sacrificio de los intereses de la Unión al poder de los Estados particulares. La Convención ha preferido a la subordinación, la concurrencia de las competencias".

Además la circunstancia de que el Congreso Constituyente de 1856 haya rechazado el art. 120 del proyecto respectivo, que reservaba a la Federación los impuestos indirectos, y a los Estados los directos demuestra claramente que el pensamiento del legislador fué el de establecer un campo bastante amplio para la acción de la primera al mismo tiempo que revela la intención de no hacer un punto constitucional el de la clasificación de las rentas (y así se dijo expresamente por el Sr. Ocampo al discutirse el art.) ya que las necesidades económicas que los impuestos deben satisfacer son ilimitadas por consiguiente no es conveniente restringir dentro de los términos de una clasificación, las fuentes que sirven para proporcionar los recursos que sean necesarios.

Por su parte la fracción IX facultada al Congreso: "Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero... y tal facultad si debe considerarse exclusiva desde el momento en que la fracción I del art. 118 prohíbe su ejercicio a los Estados, sin consentimiento del Congreso Federal, y el art. 131 expresamente la declara privativa de la Federación.

Fuera de las anteriores y la que señala el art. 131 para gravar las mercancías en tránsito, no existe ninguna otra facultad de imponer, específicamente determinada por la Constitución; pero entre los textos legales relativos a las facultades del Congreso se comprenden ciertas materias susceptibles de ser impuestas, tales como las siguientes: empréstitos sobre el crédito de la Nación (frac. VII del 73) minería, comercio e instituciones de crédito (frac. X) empleos federales (frac. XI) vías generales de comunicación, usos y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal (frac. XVII), moneda, pesas y medidas (frac. XVIII) y petróleo (art. 27).

Con relación a todas las materias enumeradas y a falta de textos expresos surgen dos cuestiones fundamentales: Primera, la de si el poder federal puede gravarlas, y segunda, la de si en caso de que pueda hacerlo, esa facultad excluye a los Estados de tal posibilidad.

La primera cuestión nos parece indudable, ya que en un principio en la materia el que el poder de imposición constituye un atributo de Soberanía; que por lo tanto no es necesario que se consigne de una manera expresa para su existencia se reconozca, y que en esa virtud todas las materias, que abarca el poder legislativo pueden ser objeto de

una imposición. Así lo está demostrando el proceso histórico, que hizo pasar al pueblo el privilegio de levantar contribuciones de que los reyes vinieron disfrutando discrecionalmente, como un derivado de su derecho divino. De tal manera que fué desde entonces el pueblo el que por su conducto de sus representantes inmediatos, usó de aquel privilegio, sobre las materias susceptibles de ser impuestas que se encontraron dentro de la órbita de su Soberanía y sin que, fuese necesaria que de una manera expresa se reconociera la facultad de obrar en semejante forma.

Por lo que hace a la segunda cuestión, o sea la relativa a si el ejercicio del poder de imposición por parte del gobierno federal es exclusivo de éste o es concurrente con el de los Estados, creemos que debe resolverse en el primer sentido, y esto por las razones siguientes: En primer término se encuentra la de que el poder que la Constitución confiere al gobierno federal sobre las relaciones materiales es un poder pleno, completo sin ninguna restricción y que por tal motivo, no deja punto alguno fuera de él. Si esto sucede es evidente que la intervención de cualquiera otro poder perturbaría el sistema uniforme que ha pretendido crearse con la atribución que legalmente se ha efectuado. Además dada nuestra organización constitucional basada en la coexistencia de diversas soberanías, y conocido el principio que domina nuestras constituciones, que hace de ellas poderes de facultades expresas a la coordinación de las actividades atribuidas a diversas soberanías

Los arts. 40, 41, 124 y 133 de la Constitución vigente, forma un sistema en cuanto a la separación de competencias que aquella establece y són a base para resolver todos los conflictos jurisdiccionales que ocurran entre la Federación y los Estados.

Haciendo la aplicación concreta de este conjunto de preceptos resulta, que si el poder de imposición va imbitido en la Soberanía según se deja demostrado anteriormente; si además el pueblo ejerce ésta por conducto de los poderes de la Unión, en los casos de su competencia, (entre los cuales se encuentra las materias re'acionadas) y los Estados sólo tienen la facultad que no se haya reservado la Federación expresamente, si se tiene en cuenta todo lo anterior, habrá que concluir que los Estados carecen de poder sobre los objetos acordados a la Unión por el pacto Federal, cuyas prescripciones no pueden contrariar. *En*

consecuencia si un Estado pretendiera gravar materias sujetas al poder Federal, no tendría ningún fundamento legal para hacerlo, contraria al principio fundamental de que los poderes establecidos en la Constitucional són exclusivamente de facultades expresas y limitadas, y constituiría por último un acto de invasión a la esfera de autoridad federal que ameritaría su anulación por medio del recurso de amparo. (art. 104 fr. 11.

Si de los diversos arts. constitucionales antes citados, no diera el criterio cierto y legal acerca de la competencia que corresponde a los componentes de la Federación, nuestra organización carecería de una clave para resolver los conflictos que fácilmente pueden ocurrir en ellos quedaría abandonado al arbitrio de los tribunales. Pero la solución legal que se contiene en las líneas anteriores no es una solución que venga a resolver el problema y por lo demás está muy lejos de ser aceptada en toda su integridad como tésis legal. Los casos que se han presentado ante los tribunales han sido resueltos en forma variada: en unos se ha estimado que llas materias sometidas a a competencia federal, solamente pueden ser grabadas por la Federación: en otros, que no basta que estén atribuidos a la Federación ciertas materias, porque la facultad que debe ser expresamente consignada en un texto constitucional.

Las autoridades fiscales han estado intentando durante los últimos años, llegar a una solución más que de fijación de un criterio legal, de establecimiento de las bases económicas que convenga adoptar para hacer una repartición de los impuestos entre las entidades que tienen derecho a ellos, pueden ciatrse os trabajos de las convenciones fiscales de 1925 y de 1933, en las que se congregaron los representantes de todos los Estados y de la Federación para discutir ampliamente sobre el problema que nos ha ocupado, sin que haya llegado todavía a una solución, por lo demas dada su dificultad tendria que ir siendo gradualmente alcanzado por medio de sucesivas reformas constitucionales y legislativas".

Como argumento de orden secundario es de mucha significación el párrafo de la fracción X del art. 73, según el cual.....en el rendimiento de los impuestos que el congreso Federal establezca sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en ésta materia de legisla-

ción le concede esta fracción, participará a los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas adquieran. Mas expresivo no podría ser el tenor de éste texto, pues implícitamente, con fuerza mayor y dentro de la rigidez de un desarrollo lógico, se confirma que sobre las materias a que se contrae la fracción X que nos ocupa, está implícita la facultad de imposición sobre esas reservadas materias entre las cuales se encuentra el comercio. Tal parece que en lo ocante a energía eléctrica, se pensó por equidad o consideraciones territoriales, la posibilidad de otorgar a los Estados una participación, lo cual emana de una reforma constitucional.

Esto puede admitirse sin discusión; pero si cabe dudar de la inconstitucionalidad sobre de otras leyes que establezcan participaciones en materias reservadas expresamente por la fracción IX del art. 73 a la Federación. La cuestión sobre la delegación tácita de facultades a los Estados para legislar sobre impuestos, una vez que la Federación haya legislado sobre la parte orgánica de las materias que se reserva, estaría contra el sistema federal, y haría nugatoria las disposiciones contenidas en la frac. VI del mismo precepto, 117, 131 y 28 de la Constitución de la República.

CONCLUSIONES.

- 1.—LA SOBERANIA, implica un concepto jurídico-político, que sólo se entiende por la relación entre dos Estados, los cuales se reconocen mutuamente iguales poderes.
- 2.—LA SOBERANIA, no se explica dentro de los límites de un Estado sino en sus relaciones internacionales; porque debe entenderse por SOBERANIA "INDEPENDENCIA DE TODO PODER POLITICO EXTERIOR A LA COLECTIVIDAD ESTATAL".
- 3.—Lo que existe en el interior de un Estado no es SOBERANIA, es coordinación de colectividades integrantes, las cuales forman un organismo político.
- 4.—LA AUTONOMIA, implica un concepto jurídico-político, que significa: declaración de normas con arreglo a los principios de la integración política del Estado.
- 5.—LA FEDERACION MEXICANA, es la única autoridad facultada por nuestra Constitución para establecer normas al comercio en toda la República.
- 6.—LA COMPETENCIA de que se habla en la conclusión anterior, es derivada de las fracciones IX y X del artículo 73, y del artículo 28 del código fundamental de la nación, el cual consigna la garantía individual para evitar monopolios.