UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

ANALISIS CONSTITUCIONAL DE ALGUNOS ASPECTOS DEL REGIMEN FISCAL DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO

TESIS

PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

Angelica I. Barraza Tenorio

MEXICO, D. F. 1963.

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

ANALISIS CONSTITUCIONAL DE ALGUNOS ASPECTOS DEL REGIMEN FISCAL DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO.

A mi Madre

con agradecimiento

y veneración.

ANALISIS CONSTITUCIONAL DE ALGUNOS ASPECTOS DEL REGIMEN FISCAL DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO

CAPITULO I

Competencia impositiva en México. — Fuentes privativas, de participación o especiales y concurrentes.

CAPITULO II

Límites de la competencia impositiva: de la Federación. — De las Entidades Federativas. — De los Municipios y del Distrito y Territorios Federales.

CAPITULO III

Sistema Fiscal de las Instituciones de Crédito. — Período del Porfirismo. Contratos de la Federación y de los Estados. — Competencia de la Federación para legislar en forma privativa sobre materia bancaria. — Ley de 19 de marzo de 1897. — Comentarios.

CAPITULO IV

Período Revolucionario. — Reforma Constitucional. — Leyes de 24 de diciembre de 1924 y de 31 de agosto de 1926. — Período contemporánea. — Leyes de 28 de junio de 1932 y de 3 de mayo de 1941. — Reforma de 13 de octubre de 1942. — Problemas.

CONCLUSIONES

79 816

I N D I C E

Página

CAPITULO I ____ 1

CAPITULO II ____ 7

CAPITULO III ____ 9

CAPITULO IV ____ 21

CONCLUSIONES ____ 31

CAPITULO I

Competencia impositiva en México. — Fuentes privativas, de Participación o Especiales y Concurrentes.

INTRODUCCION.—En la actualidad no existe duda alguna sobre la competencia de la Federación para legislar no sólo en el aspecto administrativo, sino también impositivo, sobre instituciones de crédito.

Sin embargo, surge la duda sobre la constitucionalidad de algunas de las franquicias que en materia fiscal otorga la actual Ley General de Instituciones de Crédito y, sobre todo, si son aplicables a las organizaciones auxiliares de crédito.

La Constitución señala como facultad de la Federación legislar sobre instituciones de crédito y la Ley Reglamentaria distingue entre instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de crédito; ¿luego estas organizaciones pueden ser gravados por los Estados?

De lo anterior se impone, antes de entrar de lleno al estudio de los problemas que en materia fiscal presenta la Ley General de Instituciones de Crédito en vigor, hacer un somero estudio de la competencia impositiva de la Federación, Estados y Municipios; así como cuáles son los límites que en materia tributaria tienen esos mismos entes públicos.

COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS.—El maestro Tena Ramirez, en su obra "Derecho Constitucional Mexicano", nos dice que para entender mejor el sistema federal mexicano, es necesario que se conozca el origen del sistema federal norteamericano y canadiense, por cuanto que aún cuando el nuestro es una copia del norteamericano, sin embargo, su origen es idéntico al canadiense (1).

En efecto, al surgir la independencia de las colonias inglesas surge a la vida pública, no una sola nación sino 13 naciones libres y soberanas entre sí, las que inicialmente se constituyeron en una Confederación o sea que crearon un ente pero sin delegar en él ninguna función que viniese

(1) Obra citada, México 1949, pág. 102.

a restringir la soberanía o independencia de cada una de esas 13 naciones. Sin embargo, ellas, esas naciones, se percataron de que no se les garantizaba su libertad, su independencia, por lo que se reunieron en Filadelfia en el año de 1789 para constituir un nuevo ente que las ligara entre sí y que denominarían Federación, en la cual para asegurar su existencia delegarían con el carácter de irrevocables, una serie de facultades o funciones mediante las cuales pudiese satisfacer plenamente su objetivo: de aquí que el sistema federal nortamericano se resuma en lo siguiente: todo lo no delegado por las 13 entidades en el nuevo ente o sea la Federación, se entiende reservado a ellas. El sistema federal norteamericano se consolida en forma definitiva al triunfo del Norte sobre el Sur en la Guerra de Secesión y se ha visto engrandecida a últimas fechas gracias al apoyo decidido de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Norteamericana). En efecto, los Estados que constituyen la Unión Norteamericana se han caracterizado por ser celosos de su soberanía y le han disputado palmo a palmo a la Federación las intromisiones que ésta ha hecho a actividades, o situaciones o problemas que expresamente no le competen en forma exclusiva y así tenemos por ejemplo que la Suprema Corte Norteamericana ha dicho que cuando la solución de un problema sea de interés nacional basta este solo hecho para que la reglamentación jurídica del mismo le corresponda a la Federación, v. gr.: el problema racial.

ORIGEN DEL SISTEMA FEDERAL CANADIENSE.—Canadá, al contrario de Norteamérica, al obtener su independencia surge en una sola Nación y no en varias y es esta Nación la que da vida a las entidades federativas o provincias, delegando en ellas una serie de facultades, por lo que el sistema federal canadiense consiste en que todo lo no delegado por la Federación a las provincias se entiende reservado a aquélla.

ORIGEN DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.—Al consumarse la Independencia en México surge a la vida pública una nación independiente, punto de semejanza con Canadá, la que da nacimiento a su vez a las entidades federativas (otro punto de semejanza con el Canadá). Los Constituyentes de 1821, sin representar a ninguna Entidad, con ese acto dieron nacimiento simultáneamente a la Federación y a las entidades federativas, pero recogiendo el sistema norteamericano o sea que son las entidades las que renuncian a una serie de facultades en favor de la Federación, como si hubieran surgido con motivo de la Independencia varios países independientes y no uno solo.

El Constituyente de 1821 y el de 1857, no se preocuparon por precisar qué facultades impositivas delegaban los Estados en favor de la Federación para su subsistencia, por lo que desde el primer instante de la consumación de la Independencia se inició el caos impositivo con grave perjuicio para el debido desarrollo económico de México.

El Maestro Joaquín B. Ortega señala como primer paso o instante de limitación de las facultades impositivas de la Federación y de los Estados los siguientes: (2)

1o.—Siendo Secretario de Hacienda José I. Limantour, se promueve la reforma a la Constitución de 1857, prohibiendo a los Estados gravar el libre tránsito de las personas o cosas por territorio nacional, la entrada o salida de productos del país; el establecimiento de impuestos diferenciales o el establecimiento de impuestos de circulación, o sea, prohibe el establecimiento de impuestos alcabalatorios, prohibición que hoy encontramos consignada en el artículo 117 de la Constitución Política. Conclusión: Si la prohibición está dirigida a los Estados significa que la única facultada para gravar la importación o exportación de productos o el tránsito de los mismos por el territorio nacional es la Federación.

2o.—Expedida la Constitución de 1917, la Federación expuso la siguiente tesis: en los términos del artículo 27 Constitucional la Nación es la propietario originaria de los recursos naturales a que se refieren los incisos IV y V y sólo la Federación, que es su representante, puede gravar lo que es propiedad de la Nación. Como las entidades federativas mexicanas nunca se han caracterizado por ser celosas de su soberanía, no se opusieron ni se han opuesto a este tesis. Explicable por el centralismo político que ha imperado en México, sobreviene esta segunda conclusión: los Estados no pueden gravar los recursos naturales a que se refieren los incisos IV y V del artículo 27 constitucional. Campeche, siendo un Estado rico en recursos naturales: pesca, madera y chicle, tiene uno de los presupuestos más pobres del país porque carece de una industria o comercio económicamente fuertes.

3o.—Siguiendo los pasos de la Suprema Corte de Justicia Norteamericana, se sostiene que si la facultad de reglamentar jurídicamente determinada actividad le compete a la Federación en los términos del artículo 73 de la Constitución, se sobreentiende que queda comprendido dentro de

(2) Apuntes sobre Legislación Fiscal.

ella la impositiva: v. gr.: si la Federación es la única que puede reglamentar jurídicamente las actividades de las instituciones de crédito, esto significa que le compete no sólo expedir las leyes administrativas sino también las impositivas que las grava. Sin embargo, esta tesis que se considera correcta y con la cual se pensaba que quedaba solucionado el problema de la delimitación de competencias en materia impositiva tiene su Talón de Aquiles: si a la Federación le compete reglamentar jurídicamente el comercio en los términos de la fracción X del artículo 73, significa, de acuerdo con esa corriente, que solamente ella puede gravar el comercio y, sin embargo, los Estados vienen gravando las actividades mercantiles.

Ante el peligro que significaba confirmar esta tesis y que no es otro que el desmoronamiento del sistema federal mexicano, puesto que si se coartaba la principal fuente impositiva de los Estados éstos no podrían subsistir como entes libres y soberanos, la Suprema Corte de Justicia Mexicana tuvo que recurrir al juego de preceptos para salvar el sistema federal y su posición frente a este problema fue que como el artículo 117 de la Constitución establece las prohibiciones para los Estados y dentro de ella no existe la de gravar al comercio, entonces se concluye que los Estados sí pueden gravar las actividades mercantiles dentro de sus territorios.

4o.—Como la anterior corriente era endeble se promueve en 1942 la reforma constitucional al artículo 73 al que se le adiciona la fracción XXX que contiene lo que antes era la XXIX y se establece en ella fuentes impositivas de la Federación. Se creyó que con esto se solucionaría para siempre el problema de la competencia de la Federación en materia impositiva, pero la reforma no satisfizo dicho fin pues dentro de la fracción XXIX se habían omitido fuentes tan importantes como las que cubre el Impuesto sobre la Renta, el Impuesto del Timbre, hoy de Ingresos Mercantiles, así como la mayoría de los impuestos especiales y generales al comercio y a la industria.

Con este motivo han surgido dos corrientes:

La primera, sostenida por la mayoría de nuestros estudiosos del Derecho Fiscal, dice: la fracción XXIX del artículo 73 consignó las fuentes que en forma exclusiva sólo puede gravar la Federación y que si ellas no bastan o rinden lo suficiente para satisfacer el presupuesto, la Fede-

ración puede gravar otras fuentes con fundamento en lo dispuesto en la Fracción VII del citado Artículo 73 por cuanto que este precepto faculta al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto.

La segunda, sostenida por el Lic. Herrera y Lazo nos dice: atendiendo a lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución que delimita el sistema Federal mexicano, vemos que si en las diversas fracciones del artículo 73 se consignan las facultades que los Estados han renunciado en favor de la Federación y entre ellas se encuentra la XXIX que se refiere a fuentes impositivas, se concluye que la Federación no puede gravar sin violación del sistema federal mexicano otras fuentes distintas a las consignadas en dicha fracción XXIX.

ARTICULO 73, Fracción XXIX.—El artículo 73, fracción XXIX Constitucional nos dice: "El Congreso tiene facultades:

"Para establecer contribuciones:

1o.—Sobre el comercio exterior;

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

3o.—Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

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

5o.—Especiales sobre:

a).—Energía eléctrica;

b).—Producción y consumo de tabacos labrados;

c).—Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d).—Cerillos y fósforos;

e).—Aguamiel y productos de su fermentación;

f).—Explotación forestal;

g).—Producción y consumo de cerveza.

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

Conforme a la interpretación dada a la fracción VII, se prevé la existencia de fuentes concurrentes, por cuanto que también las entidades federativas las pueden gravar.

De la transcripción de la fracción XXIX se desprende, entre otras cosas, lo siguiente:

En los incisos 1o., 2o., 3o. y 4o. se establecen las fuentes que sólo puede gravar la Federación y cuyos rendimientos sólo a ella benefician, por lo que se pueden denominar: fuentes privativas.

En el inciso 5o. se señalan las fuentes que sólo puede gravar la Federación y de cuyos rendiminetos participan los Estados y municipios, por lo que se pueden denominar: fuentes de participación.

CAPITULO II

Límites de la competencia impositiva de la Federación.—De los Estados. —De los Municipios.—Del Distrito y Territorios Federales.

Límites de la competencia de la Federación.—En los términos del artículo 73 Constitucional, la competencia de la Federación para establecer contribuciones no tiene límites, pues puede gravar cualquier fuente económica, bien en forma exclusiva —Fracción XXIX— o bien en forma concurrente —Fracción VII.

No encuentra más límite que la exigencia que señala el artículo 31, Frac. IV, de la Constitución, de que sean proporcionales y equitativos, y el 131 de no establecer impuestos alcabalatorios en el Distrito y Territorios Federales.

La competencia impositiva que consignan las fracciones VII y XXIX del art. 73 Constitucional es para la creación de tributos, llámense Impuestos, Contribuciones Especiales o Derechos, en favor de la Federación; de ahí la discutible constitucionalidad de los impuestos especiales o generales que establecen participaciones a Entidades Federativas que se coordinen a ellos, como por ejemplo el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles o el Impuesto Federal sobre Aguas Envasadas, entre otros.

Como los Productos y Aprovechamientos no son contribuciones, carece de importancia su estudio para el objeto de este trabajo.

Límites de la Competencia de los Estados.—Las Entidades Federativas sí encuentran límites constitucionales en su competencia impositiva y las consignan los artículos 73 en su fracción XXIX y el 117 en sus diversas fracciones y el 131.

Lamentablemente las Entidades Federativas han ido renunciando a fuentes impositivas muy importantes, conformándose con recibir la participación que el Congreso de la Unión les asigne en la Ley Tributaria.

inclusive de fuentes que sólo tienen importancia económica para ellas y no para la Federación, como es el caso del aguamiel y productos de su fermentación, cuyo rendimiento es bajo y de elevado costo de administración y control para la Federación.

La existencia de la fracción XXIX impide a los Estados establecer adecuados impuestos sobre la renta, ya que no pueden gravar las utilidades derivadas de las fuentes que en dicha fracción se enumeran.

Limites de la Competencia de los Municipios.—Como en los términos del artículo 115, Fracción II, de la Constitución, compete a la Entidad Federativa, por conducto de su Poder Legislativo, decretar las contribuciones que sus Municipios pueden recaudar para cubrir sus presupuestos, se concluye que éstos carecen de competencia impositiva.

Limites de la Competencia del Distrito y Territorios Federales.— En los términos del artículo 73 Frac. VI de la Constitución, compete al Congreso de la Unión conocer y aprobar las contribuciones necesarias para que el Distrito y Territorios Federales cubran sus respectivos presupuestos, por lo que al igual que los Municipios también estos entes carecen de competencia impositiva.

CAPITULO III

Sistema Fiscal de las Instituciones de Crédito.—Período del Porfirismo. —Contratos de la Federación y de los Estados.—Competencia de la Federación para legislar en forma privativa sobre materia bancaria.—Ley de 19 de marzo de 1897.—Comentarios.

Sistema fiscal de las Instituciones de Crédito.—Con el objeto de que se tenga una visión general sobre las franquicias y exenciones que en materia fiscal se han otorgado a las instituciones de crédito en México y, por ende, cuál es el sistema fiscal aplicable a dichas instituciones, se ha considerado pertinente dividir el estudio o planteamiento del problema en tres períodos:

Del Porfirismo,

Revolucionario, y

Contemporáneo.

Período del Porfirismo.—Banco de Empleados.—Mediante contrato-concesión de fecha 12 de junio de 1883, el Gobierno Federal autorizó la creación del "Banco de Empleados", estableciéndose en el artículo 27 del mismo que "las exenciones de este contrato se disfrutarían por el término de 30 años, contados a partir de la fecha en que dé principio el Banco a sus operaciones", y en el artículo 35 que: "durante el tiempo de esta concesión, estará exento el Banco del cobro de todo género de impuestos extraordinarios".

Con fecha 11 de mayo de 1886, se modificó el contrato-concesión denominándose en lo sucesivo "Banco Comercial".

El 21 de agosto de 1889, se modificó nuevamente el contrato-con-

cesión, dándosele nueva denominación al Banco, para que en lo sucesivo se llamará: Banco de Londres y México.

El art. 27 no fue modificado, pero sí el 35 que quedó en los términos siguientes:

"Art. 35.—El capital del Banco, cualquiera que sea su monto, sus acciones y billetes, estarán exentos durante el término de su concesión, de toda clase de contribuciones extraordinarias existentes y que se decreten en lo sucesivo, menos la del Timbre, la que pagará en los términos de su concesión primitiva y de las leyes vigentes, o con las modificaciones que se les hicieren en lo venidero, con excepción de los cheques que llevarán estampilla de cinco centavos cada uno, y de lo expreso en el párrafo que sigue:

"No causarán el impuesto del Timbre los documentos que use el Banco en su administración interior, ya sea que tengan las formas de mandatos u órdenes de la Dirección a los empleados, la de informes de éstos a la Dirección, la de cortes de caja, balances, estados de fondos, o cualquiera otra que no constituya obligación de pago de otro Banco o de tercera persona, los documentos que se cambien entre la Administración Central y las Sucursales y Agencias, siempre que no tengan por objeto crear derechos en favor de terceras personas extrañas al Establecimiento, incluyendo a los empleados de éste cuando estén personalmente interesados en algún negocio".

En el aspecto fiscal se adicionó el contrato-concesión con lo dispuesto en los artículos 10 y 11 del contrato de referencia y que expresan:

"Art. 10.—El Banco tendrá libertad de exportar libre de los derechos impuestos, o que se impongan en lo sucesivo a la moneda de oro y plata, la cantidad que importen las utilidades correspondientes a las acciones suscritas en el extranjero, cada vez que se declare públicamente un dividendo; pero se pagarán los derechos de amonedación y ensaye, si la exportación se hace en plata u oro en pasta, mientras esté vigente la ley de 24 de Diciembre de 1871, o se expida otra que lo determine".

"Art. 11.—En el inesperado caso de guerra o trastorno interior, no podrán ser embargadas ni confiscadas las propiedades que legítimamente haya adquirido el Banco, ni sus capitales, acciones, bonos, depósitos en caja y en cartera, ni los efectos que tenga en sus almacenes; tampoco se le impondrá ninguna contribución extraordinaria, ni se exigirá servicio

de ningún género a sus empleados y dependientes, y antes bien el Gobierno federal, en todo lo que sea posible le impartirá toda clase de auxilios, ya moral, ya efectivamente, para que en todo caso el Banco sea un establecimiento enteramente ajeno a la política y pueda inspirar al público la más completa seguridad y confianza para la guarda de sus propiedades e intereses".

Banco Mexicano de Fomento.—Mediante contrato celebrado el 24 de octubre de 1889, el Ejecutivo autorizó la creación del "Banco Mexicano de Fomento", otorgándose las siguientes exenciones y franquicias:

"Art. 13.—En compensación y en reciprocidad de la cuenta corriente que se abrirá al Supremo Gobierno de que trata el artículo 8o., y del anticipo y cuenta corriente al Nacional Monte de Piedad, según el artículo 9o., así como por la equidad del interés fijado, el Banco gozará de las siguientes exenciones y franquicias:

A.—El capital del Banco exhibido o por exhibir, así como sus acciones, billetes, vales de depósito y dividendos, estarán exentos durante el término de este Contrato de toda clase de contribuciones e impuestos federales y locales, ordinarios yextraordinarios, existentes y que se decretaren en lo sucesivo, con excepción de la predial y del timbre que se causan actualmente o que se decretaren en lo sucesivo; pero modificada la contribución del timbre con arreglo a la fracción B del art. 5o. y al inciso V del art. 12.

B.—No estarán sujetos al impuesto del timbre, los documentos que use el Banco en su administración interior, ni los documentos de toda especie que se cambien entre el Banco central y sus sucursales o agentes, con tal que tales documentos no tengan por objeto crear derechos en favor de un tercero extraño a la administración del Banco, inclusos sus empleados y agentes en su carácter personal.

C.—Se exceptúan también del impuesto del timbre los extractos de cuentas corrientes y anticipos a que está obligado el Banco, conforme a lo estipulado en los arts. 8o. y 9o.

D.—Para los giros que se hagan a favor de particulares por el Banco Central contra sus sucursales o agentes, y viceversa, se podrán usar cheques, en cada uno de los cuales deberá cancelarse una estampilla de a cinco centavos.

E.—Los particulares a quienes el Banco o sus sucursales o agentes abriesen cuentas corrientes, podrán disponer de sus fondos, también por medio de cheques, en cada uno de los cuales deberá cancelarse una estampilla de a cinco centavos.

F.—En los documentos en que el Banco hiciere constar un depósito por el cual cobre un derecho de guarda, el timbre se causará sólo sobre el importe de esos derechos; y si nada cobrase, dichos documentos estarán sujetos al uso de una estampilla de a cinco centavos.

G.—El Banco podrá exportar, libre de los derechos de exportación que puedan imponerse en lo futuro al oro y a la plata amonedados, hasta una cantidad equivalente al rédito o producto de las acciones, cada vez que se declare pública y oficialmente un dividendo. También podrá exporta plata y oro en pasta, pagando el derecho de amonedación en el propio caso que el oro y la plata amonedados.

H.—En el inesperado y remoto caso de una guerra o trastorno interior, no podrán ser embargadas, ni menos confiscadas, ninguna de las propiedades raíces que legalmente haya adquirido el Banco en la República, ni tampoco sus capitales, depósitos en caja y cartera, ni sus efectos, mercancías en sus almacenes, ni sus acciones, billetes, libranzas o pagarés; ni en ese mismo caso de guerra, se le impondrá contribución alguna extraordinara, ni servicio militar a sus empleados o dependientes, y, antes bien, el Gobierno Mexicano, en todo lo que sea posible, le impartirá toda clase de auxilios, ya moral ya efectivamente, para que en todo caso y evento el Banco sea un Establecimiento enteramente ajeno a la política, y pueda inspirar al comercio y al público la más completa seguridad y confianza para la guarda de sus propiedades e intereses"...

Banco Hipotecario Mexicano.—Este Banco se estableció mediante contrato-concesión de fecha 24 de abril de 1882, estipulándose en el artículo 10 lo siguiente:

"Art. 10.—El "Banco Hipotecario Mexicano", su capital, acciones, bonos y escrituras, y los demás valores que constituyan su propiedad, estarán exentos de toda contribución extraordinaria, sea de la clase que fuere p,ero con sujeción a las base siguientes:

I.—El impuesto del timbre se causará por el "Banco Hipotecario", con arreglo a la legislación vigente, en las escrituras y demás documentos que extendiere o se extiendan a su favor.

II.—Si alguna vez se estableciere algún impuesto o gravamen especial sobre hipotecas o traslación de dominio, ya sea con el nombre de alcabala, derecho de registro o cualquiera otro, las operaciones que hiciere el "Banco Hipotecario" no quedarán sujetas a pagarlo.

III.—Aun cuando los capitales que imponga el "Banco Hipotecario" no causen impuestos, esta exención no alcanzará a los que con él practiquen operaciones, si sólo por razón del gravamen pretendieren reducción o exención del impuesto.

IV.—Las fincas en que el Banco estableciere sus oficinas, si fueren de su propiedad, no causarán la contribución predial o sobre propiedad; pero los bienes raíces que se adjudicare con motivo de las operaciones que hiciere, sí causarán dicho impuesto aun cuando estén poseídas por el "Banco Hipotecario", lo cual no puede tener lugar sino mientras las enajenare, a cuyo efecto gozará de un término de cinco años, que sólo podrá extenderse con permiso y autorización del Ejecutivo Federal".

Mediante contrato de fecha 31 de agosto de 1888 se reformó el de 24 de abril de 1882, consiguiéndose que en lo sucesivo el Banco Hipotecario Mexicano se denominaría "Banco Internacional Hipotecario Mexicano" y quedando el artículo 10 en los términos siguientes:

"El Banco, su capital, acciones, bonos, certificados de depósito, escrituras, y los demás valores que constituyen su propiedad, estarán exentos de todas contribuciones ordinarias y extraordinarias federales, existentes y que se decreten en lo sucesivo, sea de la clase que fueren, con sujeción a las bases contenidas en las tres últimas fracciones del art. 10 de la concesión de 24 de abril de 1882, modificándose la fracción I en estos términos:

"I.—El impuesto del timbre se causará en esta forma:

"Las escrituras y demás documentos que extendiese o se extendieran a favor del Banco, causarán a su otorgamiento la contribución ordinaria del timbre con arreglo a la legislación vigente.

"Los bonos hipotecarios, los de caja y certificados de depósito de plata u oro, llevarán el timbre de la cuota que fijó la ley de 7 de Diciembre de 1883.

"Las acciones ordinarias llevarán timbres de un centavo cada documento.

"II.—No causarán el impuesto del timbre los documentos que use el Banco en su administración interior, ya sea que tengan la forma de mandatos u órdenes de la Dirección a los empleados, la de informes de éstos a la Dirección, la de cortes de caja, balances, estados de fondos o cualquiera otra que constituya obligaciones de pago de una tercera persona o Banco; ni los documentos de toda especie que se cambien entre la Administración Central y las Sucursales y Agentes, siempre que no tengan por objeto crear derechos en favor de una tercera persona extraña del Establecimiento, incluyendo los empleados cuando estén personalmente interesados en el negocio.

"III.—Tampoco causarán el impuesto del timbre, por ser del servicio de la Nación, los contratos que el Banco celebre con el Gobierno, los extractos de cuentas, las notas de pago o recibo, las libranzas, órdenes a favor del Banco, recibos, endosos, giros de toda clase que tengan lugar entre el Banco sus Sucursales y Agencias con el Gobierno o sus Oficinas, ya sea que intervengan o no corredores, con excepción de aquellos en que intervengan terceras personas interesadas que sean extrañas al Banco y al Gobierno, aun cuando sean empleados del Banco.

"IV.—Para los giros que se hagan a favor de particulares por la Administración Central del Banco contra sus Sucursales o Agentes, y viceversa, se podrán usar cheques, en cada uno de los cuales cancelarse una estampilla de cinco centavos.

"V.—Los particulares a quienes el Banco o sus Sucursales o Agentes, abrieren cuentas corrientes, podrán disponer de sus fondos también por medio de cheques, en cada uno de los cuales deberá cancelarse una estampilla de cinco centavos.

"VI.—En los documentos en que el Banco hiciere constar un depósito por el cual cobre un derecho de guarda, el timbre se causará sólo sobre el importe de esos derechos; y si nada cobrase, dichos documentos estarán sujetos al uso de una estampilla de cinco centavos".

Banco Nacional de México.—Con fecha 15 de mayo de 1884 se modifica el contrato de 16 de agosto de 1881, para que en lo sucesivo el Banco Nacional Mexicano se denomine Banco Nacional de México. En el artículo 9o. se establecen idénticas exenciones y franquicias a las otorgadas al Banco de Londres y México.

Banco de Santa Eulalia.—Por Decreto expedido por la Legislatura

del Estado de Chihuahua, de fecha 25 de noviembre de 1875, se estableció en el artículo 1o. lo siguiente:

"Art. 1o.—Se exceptúa al giro que con el nombre de "Banco de Santa Eulalia", trata de establecer el cuidadano americano Francisco Macmanus, de la contribución directa que deba causar por el transcurso de dos años, contados desde el día en que se pongan en circulación los primeros billetes".

Mediante el Decreto de 28 de junio de 1878 se exoneró a dicho Banco del "pago de las contribuciones ordinarias existentes y ordinarias y extraordinarias que en lo sucesivo se decretaren". Por Decreto de 31 de julio de 1882, se amplió dicho término a diez años.

Mediante Contrato celebrado con el Poder Ejecutivo Federal el 15 de marzo de 1889, se autorizó el cambio de denominación para que en adelante se llame Banco Comercial de Chihuahua, estableciéndose en el artículo 12 lo siguiente:

"Art. 12.—Durante los quince años de esta concesión, el Banco queda exceptuado de toda clase de impuestos ordinarios o extraordinarios, establecidos o por establecer, ya sean de la Federación o de los Estados y Municipios, con excepción del impuesto del Timbre, que pagará con arreglo a las leyes vigentes en la actualidad, o a las reformas que reduzcan esa contribución".

Banco de Chihuahua.—Esta Institución se autorizó por el Decreto de la Iegislatura del Estado de Chihuaha, de 19 de diciembre de 1883, estableciéndose en su artículo 5o. lo siguiente:

"Art. 5o.—Se exime a dicho Establecimiento, por el término de cinco años, del pago de toda contribución ordinaria y de las extraordinarias u ordinarias que en lo sucesivo se decretaren".

Banco Minero Chiuahhuense.—Por Decreto de la Legislatura del Estado, de 31 de julio de 1882, se autorizó el establecimiento de este Banco, consignándose en el artículo 4o. lo siguiente:

":'Art. 4o.—Se exime al expresado Banco por el término de tres años, del pago de toda contribución ordinaria existente y de las extraordinarias y empréstitos que en adelante pudieran sobrevenir, cuya exención comenzará a tener efecto, desde el día en que el interesado avise haber verificado la primera emisión de billetes".

Este plazo se amplió a cinco años por Decrto de 5 de diciembre de 1882.

Banco Mexicano de Chihuahua.—Por Decreto de 8 de marzo de 1878, se autorizó el establecimiento de esta Institución, consignándose en el artículo 3o.:

"Art. 3o.—Se exime al "Banco Mexicano" por cuatro años, del pago de toda contribución y empréstito, contándose este tiempo desde el día que comiencen a circular sus billetes".

Por contrato celebrado entre los representantes de los Bancos Minero y Mexicano y el Poder Ejecutivo Federal, de 22 de mayo de 1888, se expresó en la Cláusula 12a.:

"12a.—Durante los quince años de esa concesión, los Bancos Minero y Mexicano quedan exceptuados de toda clase de contribuciones o de impuestos ordinarios o extraordinarios, establecidos o por establecer, ya sea de la Federación o de los Estados y Municipios, con excepción del impuesto del Timbre que pagarán con arreglo a las leyes vigentes en la actualidad o a las reformas que reduzcan esa contribución".

Otros Bancos.—Durante el año de 1889, el Poder Ejecutivo Federal autorizó, con parecidas franquicias a las otorgadas al Banco Nacional de México, los siguientes Bancos:

Banco Agrícola e Industrial de Puebla (3)
Banco Agrícola e Industrial Yucateco (4)
Banco Minero de San Luis Potosí (5)
Banco Agrícola, Industrial y Minero Zacatecano (6)
Banco de Veracruz (7)
Banco de Sonora (8)
Banco Yucateco (9)
Banco Mercantil de Yucatán (10)
Banco Agrícola, Industrial y Minero de Guanajuato (11)
Banco de San Luis Potosí (12)

(3) Contrato de 10 de abril de 1889.
(4) Contrato de 24 de mayo de 1889.
(5) Contrato de 6 de agosto de 1889.
(6) Contrato de 6 de agosto de 1889.
(7) Contrato de 14 de agosto de 1889.
(8) Contrato de 30 de agosto de 1889.
(9) Contrato de 8 de septiembre de 1889.
(10) Contrato de 18 de septiembre de 188
(11) Contrato de 23 de septiembre de 188
(12) Contrato de 7 de octubre de 1889.

Proyecto de Ley Bancaria de Luis G. Labastida.—El Proyecto de Ley Bancaria que el Diputado Lic. Luis G. Labastida sometió a la consideración de la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Públcio, consignó en los artículos 12 a 19, las franquicias y prerrogativas siguientes: (13)

"Art. 12.—El capital de un Banco, cualquiera que sea su monto, así como sus acciones, billetes y dividendos, estarán exentos durante cincuenta años de toda clase de contribuciones federales, ordinarias y extraordinarias, con excepción de la predial y de la del timbre, que se causan actualmente, o que se decretaren en lo sucesivo".

"Art. 13.—No causarán el impuesto del timbre, los documentos que use un Banco en su administración interior, ni los que se cambien en la administración central y sus sucursales o agencias, siempre que no tengan por objeto crear derechos en favor de un tercero, inclusos los empleados o agentes, cuando estén en el asunto, personal y no oficialmente interesados".

"Art. 14.—Tampoco causarán el impuesto del timbre, los contratos que un Banco celebre con el Gobierno; los extractos de cuentas que se cambien entre un Banco y la Tesorería general; las notas de pago o recibos que diere el Banco en operaciones de cambio u otras, practicadas con la Tesorería general o con alguna oficina de la Federación; las libranzas, letras u órdenes a favor de un Banco; sus sucursales o agentes, ni los recibos que dieren los endosantes o el Banco mismo, tratándose de intereses del Erario; ni por último, los giros, ya sean telegráficos o en cualquiera otra forma, que el Banco, sus sucursales o agentes hicieren a favor del Gobierno".

"Art. 15.—No quedan exentos del timbre los recibos de terceras personas a quienes el Banco haga pagos por cuenta del Erario Federal, ni los recibos o cualquiera clase de documentos del Banco para con particulares, o en que no esté interesado el propio Erario".

(13) La Legislación de los Bancos. México, 1889, pág. 152.

"Art. 16.—Los cheques para los giros que se hagan a favor de particulares por la administración central de un Banco contra sus sucursales o agentes, y viceversa, llevarán una estampilla de cinco centavos".

"Art. 17.—Los particulares a quienes un Banco abra cuentas corrientes, podrán disponer de sus fondos por medio de cheques, en cada uno de los cuales deberá cancelarse una estampilla de cinco centavos."

"Art. 18.—En los documentos en que un Banco hiciere constar un depósito por el cual cobre un derecho de guarda, el timbre se causará sólo por el importe de esos derechos; y si nada cobrare, dichos documentos estarán sujetos al uso de una estampilla de cinco centavos".

"Art. 19.—Cada Banco podrá exportar libre de los derechos de exportación que puedan imponerse en lo futuro al oro y a la plata amonedados, hasta una cantidad equivalente al rédito o producto de su capital, con autorización de la Secretaría de Hacienda. En los mismos términos podrá exportar oro y plata pasta, previo el pago de derecho de amonedación".

Competencia de la Federación para legislar en forma privativa sobre materia bancaria.—Ante el argumento de que en el artículo 72 de la Constitución no se consignaba que los Estados habían concedido a la Federación la facultad de legislar con el carácter de general sobre Bancos, se sostuvo y privó la tesis de que como en la Frac. X del citado artículo 72 se autoriza al Congreso de la Unión para establecer bases generales de la legislación mercantil, es de concluirse que todo lo que "se refiere a las organizaciones de las compañías de Banco, a los documentos que éstos emitan y en general a todo lo que en ellos se pueda considerar como relativo al comercio de dinero que hacen esos establecimientos, le está notoriamente sujeto". (14).

Lo anterior quedó consignado en el artículo 640 del Código de Comercio, expedido el 15 de sep. de 1889. —al expresar que las instituciones de crédito quedan sujetas en toda la República a una Ley especial, que emitirá el Poder Ejecutivo, en virtud de la autorización concedida por el Congreso en la Ley de 4 de junio de 1887.

(14) Luis G. Labastida, obra citada, pág. 120.

La Ley General de Instituciones de Crédito se expidió el 19 de marzo de 1897, y sus principales características en materia fiscal fueron:

a).—Se conserva el grueso de las franquicias que se habían otorgado en las concesiones especiales;

b).—Por ello se dispuso que el capital de los bancos, las acciones que lo representen, los dividendos que reportaren y los diversos títulos que emitan, quedarán exentos de toda clase de impuestos de la Federación, de los Estados y de los Municipios.—Arts. 121 y 122;

c).—Cualquiera que sea el valor de los billetes de bancos, de los bonos hipotecarios, de los certificados de depósito y de los bonos de caja que se pongan en circulación, la estampilla con que dichos documentos deberán legalizarse, nunca excederá de 5 centavos.—Art. 124;

d).—Apoyado el legislador en el precedente por virtud del cual quedó limitada la facultad de los Estados para establecer impuestos a la minería, se establece "a fin de que las legislaciones no puedan, en ningún caso, entorpecer la marcha de los bancos por medio de medidas fiscales", que los Estados de la Federación no podrán gravar con impuesto alguno las operaciones propiamente bancarias que practiquen las instituciones de crédito, con excepción de los préstamos con garantía hipotecaria, en los cuales el monto del impuesto no excederá de un cuarto por ciento sobre el importe de la operación.—Art. 125.

e).—Las exenciones o disminuciones de impuesto durarán veinticinco años, y sólo podrán otorgarse al primer banco que se establezca en cualquiera de los Estados de la República, o de los Territorios Federales, debiendo los demás bancos que se funden posteriormente, pagar todos los impuestos establecidos por las leyes generales y, además, uno especial en favor de la Federación de 2% anual sobre el importe del capital exhibido.—Arts. 128 y 129.

Con fecha 16 de febrero de 1900, se expidió la Ley sobre Almacenes Generales de Depósito, estableciéndose en su artículo 2o. que los almacenes generales de depósito serán considerados como instituciones de crédito, y se les aplicarán, por tanto, las disposiciones de la Ley de 19

de marzo de 1897, en lo relativo a su creación, a las franquicias de que disfrutan y a las demás prevenciones comunes a todas las instituciones de crédito.

COMENTARIOS: El Ejecutivo, en su afán de facilitar la creación de bancos y de mantenerlos libres de toda clase de presiones políticas o de eventualidades que asolaron al País, otorgó franquicias y exenciones fiscales que colocaron, en una época, a las Instituciones de Crédito y al personal que en ellas prestaban sus servicios casi, se puede sostener, en igualdad de condiciones que las Embajadas extranjeras y personal diplomático en ellas comisionado, al aceptarse que en caso de guerra o trastornos interiores, las instituciones no podrán estar afectas a ninguna contribución extraordinaria, ni se exigirá servicio de ningún género a sus empleados y dependientes.

En otras palabras, las instituciones de crédito y su personal gozaban de inmunidad en el cumplimiento de obligaciones constitucionales.

Se observa en los autores de la Ley General de Instituciones de Crédito, inseguridad en la tésis de que sólo la Fderación puede legislar y gravar a las instituciones de crédito, al expresarse en el artículo 26 que los Estados no podrán gravar con impuesto alguno las operaciones propiamente bancarias que practiquen dichas instituciones, con excepción de los préstamos con garantía hipotecaria, en los cuales el monto del impuesto establecido no excederá de 1/4% sobre el importe de la generación.

Con feliz criterio se sostuvo que los almacenes generales de depósito son instituciones de crédito.

Son violatorios del pacto federal el grueso de las limitaciones que a la competencia impositiva establecen los contratos, primero y después la Ley de 19 de marzo de 1897, ya que la facultad que a la Federación otorga la Constitución en su artículo 73, Frac. X, sólo es para "establecer las bases generales de la legislación mercantil".

Pretender que la facultad impositiva queda también comprendida, es darle un alcance al precepto que se comenta que no tiene y que no respalda ningún otro precepto de la misma Constitución.

CAPITULO IV.

Periodo Revolucionario.—Reforma Constitucional.—Leyes de 24 de diciembre de 1924 y de 31 de agosto de 1926.—Periodo contemporáneo.—Leyes de 28 de junio de 1932 y de 3 de mayo de 1961.—Reforma de 13 de octubre de 1942.—Problemas.

Periodo Revolucionario.—Este periodo corre de 1910 a 1932 y durante el mismo encontramos: la autorización de la primera Bolsa de Valores; la reforma constitucional; la expedición de las Leyes Generales de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 24 de diciembre de 1924 y de 31 de agosto de 1926.

Primera Bolsa de Valores.—Por Decreto de 3 de julio de 1916 y en uso de las facultades de que estaba investido el entonces Presidente de la República, Dn. Venustiano Carranza, se autorizó, mientras la Secretaría de Hacienda reglamentaba las Bolsas de Valores, la apertura de un establecimiento de esa clase.

Reforma Constitucional.—La Constitución de 1917, que reforma a la de 5 de Febrero de 1857, consignó en su artículo 73, Frac. X, la facultad privativa de la Federación para legislar sobre instituciones de crédito.

Sin embargo, al omitir el Constituyente señalar en el artículo 73 cuáles eran las fuentes impositivas exclusivas de la Federación, surge de inmediato la duda sobre la limitación de los Estados para gravar a las instituciones de crédito.

Al fundar la facultad privativa de la Federación para gravar a las instituciones de crédito, se expresa en la exposición de motivos de la Ley de 24 de diciembre de 1924, que se ha cuidado "de proteger a la industria bancaria, en lo relativo a las instituciones de crédito de concesión federal, estableciendo claramente cuáles son los únicos impuestos

que tienen que pagar tales instituciones, y prohibiendo que los Estados y Municipios las graven con contribuciones distintas a las que la propia Ley establece"; agregándose que esta protección tiene por objeto evitar que los Estados y Municipios puedan contrarrestar los propósitos de la legislación federal" por medio de una política fiscal y bancaria distinta de la que ha adoptado la Federación", así como para "prevenir el peligro de que las entidades federativas traten de atraer a las instituciones de crédito y por medio de sistemas diferenciales de impuestos".

Termina el legislador diciendo que "siendo tales instituciones del resorte del Gobierno Federal, todo cuanto con ellas se relacione, debe ser gobernado por la ley federal".

Esta tesis, que no fué impugnada por ninguna entidad federativa o municipal, adolece de una base sólida en la misma Constitución, por cuanto que si es del resorte de la Federación todo lo que queda comprendido dentro del artículo 73, y lo que no incluye corresponde a los Estados, se tendría que llegar a la conclusión que la casi totalidad de los impuestos federales son inconstitucionales por gravar actividades o materias sobre las cuales no puede legislar la Federación.

La reforma constitucional fué un acierto al despejar la duda que pudiera existir acerca de la facultad privativa de la Federación para reglamentar jurídicamente las actividades de las instituciones de crédito.

Ley de 24 de diciembre de 1924.—En el Capítulo VIII del Título I, se señala que las instituciones de crédito sólo serán sujetos al pago, por lo que toca a los Estados y Municipios, de impuestos prediales que se cause sobre los edificios propiedad de ellas; así como de impuestos y derechos, por servicios municipales.—Artículo 75.

En el artículo 78 se expresa que "Ni la Federación ni los Estados podrán gravar con otros impuestos el capital de los bancos, ni las operaciones propiamente bancarias que practiquen, con excepción de los préstamos hipotecarios, refaccionarios o de habilitación o avío en los cuales el monto del impuesto no excederá del 1/4% sobre el importe de la operación, por una sola vez, como derecho de inscripción en el Registro, sea de hipoteca o de comercio. La cancelación de las inscripciones no causará derecho alguno. Para los efectos de este artículo el Distrito y los Territorios Federales se equiparan a los Estados".

Termina el Capítulo con el artículo 79, que establece que "las exen-

ciones o limitaciones de que hablan los artículos precedentes, durarán treinta años contados desde la fecha de esta ley".

Ley de 31 de agosto de 1926.—En esta ley se tiene el acierto de considerar como institución de crédito a los Almacenes Generales de Depósito y de aclarar en el Capítulo X que los impuestos y derechos de carácter municipal que causen los edificios propiedad de las instituciones de crédito en razón de pavimentos, atarjetas y limpia, por su frente a la vía pública, y por el agua potable de que disfruten, deberán cubrirlos en las mismas condiciones que deban pagarlos los demás causantes.—Art. 248, Frac. I.

Las demás disposiciones consignan las franquicias y exenciones que establece la Ley de 24 de diciembre de 1924.

PERIODO CONTEMPORANEO.—Durante este periodo se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito, de 28 de junio de 1932, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 3 de mayo de 1941, que se halla en vigor, y se promovió la reforma al art. 73, Fracc. XXIX de la Constitución, del 13 de octubre de 1942.

Ley de 28 de junio de 1932.—En este Ordenamiento el legislador distingue entre instituciones de crédito e instituciones auxiliares a las de crédito, que son: los Almacenes Generales de Depósito, las Bolsas de Valores, las Cámaras de Compensación, las Sociedades, Uniones o Asociaciones de Crédito y las Sociedades Financieras.—Arts. 1o. y 6o.

En el Título V, Capítulo I, De las Relaciones Fiscales, se incluyen a las instituciones auxiliares como acreedoras a las mismas franquicias y exenciones fiscales que favorecen a las instituciones de crédito. Por lo demás, se consignan las mismas prohibiciones y exenciones fiscales que establecía la Ley de 31 de agosto de 1926, que se abroga.

Ley de 3 de mayo de 1941.—Esta Ley, al igual que la Ley de 28 de junio de 1932 que se deroga, distingue entre instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de crédito, que son: Almacenes General de Depósito, Cámaras de Compensación, Bolsas de Valores y Uniones de Crédito.

En el Título IV, Disposiciones Generales, Capítulo V, De las Relaciones Fiscales, encontramos las exenciones o limitaciones fiscales en favor de las Instituciones de Crédito, organismos auxiliares y agentes y

corredores de Bolsa. Por considerarse de interés se transcribe los artículos que forman este Capítulo.

"Art. 154.—Las instituciones de crédito, las que legalmente formen parte de los sistemas de instituciones nacionales, las organizaciones auxiliares y las sucursales estarán sujetas únicamente al pago de los impuestos siguientes de acuerdo con las leyes respectivas:

I.—Predial, que se cause sobre los inmuebles de su propiedad, en las mismas condiciones en que se cause por lo demás obligados al pago de este impuesto;

II.—Impuestos de carácter municipal que causen dichos inmuebles, en razón de pavimentos, atarjeas y limpia por su frente a la vía pública y por el agua potable de que disfruten, en las mismas condiciones en que deban pagarlos los demás causantes;

III.—Impuestos sobre las utilidades líquidas anuales que causen los balances aprobados por la Comisión Nacional Bancaria, después de hechas las deducciones correspondientes a castigos directos o al establecimiento de fondos o reservas para castigos, para fluctuaciones o para otras previsiones similares que la propia Comisión Nacional Bancaria apruebe, o que establezca esta ley.

Los impuestos que hayan de ser pagados por las sucursales de instituciones extranjeras con motivo de su capital, se calcularán sobre el capital que conforme a la ley conserven en la República dichas sucursales y no sobre el capital total que tenga la institución matriz.

Ni los Estados ni el Distrito y Territorios Federales, ni los municipios podrán gravar con otros impuestos que los previstos en esta ley, el capital ni las operaciones propias del objeto de las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito, ni el principal ni los intereses que se cubran por los bonos, cédulas u otros títulos o valores que dichas instituciones u organizaciones emitan o garanticen."

"Art. 155.—No causan el impuesto del timbre los libros de contabilidad de las instituciones a que se refiere el artículo anterior, ni los contratos que ellas celebren, ni los títulos o documentos que ellas expidan, cualquiera que sea su carácter y siempre que tales contratos, títulos o documentos sean propios del objeto de la institución o se celebren o expidan con motivo de los servicios que la institución esté autorizada a

prestar. La exención anterior comprende a todas las partes que intervengan en los contratos, títulos o documentos para los que la misma se concede".

"Art. 155 bis.—Tanto los bonos financieros con garantía específica que emitan las sociedades financieras como los valores que emitan las instituciones de crédito, estarán sujetos al mismo régimen fiscal, que los Valores del Gobierno Federal".

"Art. 156.—En el caso de operaciones de fideicomiso o de comisiones o mandatos conferidos a instituciones autorizadas para actuar como fiduciaria, el acto constitutivo del fideicomiso o el documento en que conste la comisión o el mandato, quedarán comprendidos en la exención que el artículo anterior establece; pero los actos, contratos y documentos que deben ejecutarse u otorgarse para la realización del fideicomiso o para el desempeño del mandato o de la comisión, causarán el impuesto que corresponda como si tales actos, contratos o documentos hubieren sido ejecutados u otorgados por el fideicomitente, mandante o comitente."

"Art. 157.—Las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito estarán sujetas al pago de todos los derechos que correspondan por la prestación de servicios públicos, de la Federación, de los Estados y de los municipios en las mismas condiciones en que deban pagarlos los demás causantes. Sin embargo, los créditos hipotecarios, refaccionarios o de habilitación o avío no podrán devengar como impuesto o derechos de inscripción en el Registro, sea de la Propiedad, de Hipotecas o de Comercio, o de Crédito, cantidad que exceda del 0.25% sobre el importe de la operación, por una vez. La cancelación de las inscripciones no causará derecho alguno. Para los efectos de este artículo el Distrito y los Territorios Federales se equipararán a los Estados.

Cuando la operación haya de inscribirse en varias entidades federativas, los impuestos o derechos se dividirán entre dichas entidades en la proporción que corresponda, atendiendo al valor fiscal de los bienes situados en cada una de ellas y sin que nunca la suma de lo pagado exceda de la cuota antes señalada.

Lo dispuesto en este artículo aprovechará lo mismo a las instituciones que a las personas que con ellas contraten. Los impuestos o derechos de registro que en él se autorizan deberán ser cubiertos por quien solicite la inscripción".

Art. 158.—Igualmente aprovechará lo que el artículo 155 dispone, a los agentes y corredores de bolsa, a que se refiere la fracción II del artículo 69, por lo que hace a los libros de contabilidad que están obligados legalmente a llevar, a los contratos u operaciones que celebren en bolsa y a los títulos o documentos que expidan con motivo de esas operaciones".

"Art. 159.—Las exenciones o limitaciones de impuestos de que hablan los artículos anteriores, durarán hasta el 31 de diciembre de 1960, con excepción de las que concede el artículo 155 bis.

No quedan comprendidas en dichas exenciones o limitaciones de impuestos, las operaciones comerciales que realicen las sociedades financieras especializadas, así como los contratos que celebren, títulos o documentos que expidan en uso de las facultades que les otorga la Fracción X del artículo 33 de esta ley. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por razones de orden económico, y por medio de disposiciones generales, podrá otorgar estas exenciones o limitaciones de impuestos para las financieras especializadas en determinados ramos, por los plazos y en las condiciones que estime pertinentes".

Reforma de 13 de octubre de 1942.—Con el objeto de dar término al caos que en materia de competencia impositiva privaba entre la Federación y los Estados, se promovió la reforma a la Fracción XXIX del art. 73 Constitucional, estableciéndose las fuentes económicas que sólo pueden estar sujetas al régimen fiscal federal.

En dicha fracción, como se observa en la transcripción hecha en el Capítulo I de este trabajo, se establece la facultad de la Federación para establecer contribuciones sobre instituciones de crédito.

A partir de la vigencia de esta reforma, compete en forma exclusiva a la Federación reglamentar jurídicamente todo lo relativo a instituciones de crédito, así como establecer el régimen fiscal a que deben estar sujetos.

Por último es digno de mencionarse que por Decreto de 16 de diciembre de 1954, se reformó el artículo 159 que amplió hasta el 31 de diciembre de 1960, las exenciones o limitaciones que por treinta años se decretó en la Ley de 24 de diciembre de 1924.

Las exenciones volvieron a prorrogarse durante 1961 en el artículo

37 de la Ley de Ingresos de la Federación para 1961; nuevamente en la Ley de Ingresos para 1962 y durante el presente año en el artículo 36 de la vigente Ley de Ingresos para la Federación.

PROBLEMAS.—Hasta en lo aquí citado del Período Revolucionario y del Contemporáneo, encontramos que las exenciones y limitaciones fiscales que se consignan en favor de las instituciones de crédito plantean los siguientes problemas:

1.—Como la Constitución sólo se refiere a las instituciones de crédito, tanto en la fracción X como en la XXIX del artículo 73, ¿es correcto que los organismos auxiliares de crédito queden sólo afectos al sistema fiscal federal?

2.—¿Es correcto, desde el punto de vista Constitucional, que el artículo 154 señale qué impuestos pueden exigir a las instituciones de crédito los Estados y Municipios?

3.—¿Es correcta la prohibición que señala el último párrafo del artículo 154?

4.—¿Es correcta la exención que establece el artículo 155 sobre el impuesto del timbre?

5.—¿Es Constitucional la autorización que el artículo 157 concede en favor de los Estados y Municipios respecto al pago de los derechos que correspondan por la prestación de servicios públicos?

Primer problema.—Interpretando en forma literal y estricta las fracciones X y XXIX del artículo 73 de la Constitución, tenemos que llegar a la conclusión de que se viola el pacto federal contenido en el artículo 124 de la misma Constitución, al pretenderse que los organismos auxiliares de crédito queden sólo sujetos al régimen fiscal federal.

Sin embargo, se considera que la solución al problema está en analizar si es correcta la diferenciación que el legislador ordinario hace entre instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de crédito.

En el artículo 3o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se establece que las sociedades que hayan obtenido autorización para realizar a alguno de los grupos de operaciones de banca y crédito que en el mismo precepto se detallan, serán instituciones de crédito.

En el artículo 3o. de la misma Ley se enumeran las organizaciones auxiliares de crédito que son: Almacenes Generales de Depósito, Cámaras de Compensación; Bolsas de Valores y Uniones de Crédito.

Analizados los objetivos de los organismos auxiliares de crédito, se llega a la conclusión de que al coadyuvar estos organismos a las operaciones de banca y crédito, deben llamarse también instituciones de crédito.

En efecto, las Cámaras de Compensación son elementos de movilización y de economía en el manejo monetario; las Uniones de Crédito incorporan al crédito a los pequeños productores o empresarios cuyas necesidades individuales de crédito son tan reducidas que o pasan inadvertidas para los bancos o las operaciones correspondientes no resultan costeables para éstos, es decir, a grupos para los que resulta inaccesible las formas ordinarias de crédito; las Bolsas de Valores precisan el carácter y las condiciones de emisión y circulación de los valores existentes en el mercado, y, por último, los Almacenes Generales de Depósito que expiden títulos que constituyen no sólo un punto de apoyo de las operaciones de los bancos, sino también una fuente para obtener directamente la inversión de los recursos del público.

El legislador ordinario ha hecho una distinción entre instituciones que son de crédito, originando un problema cuya solución no se encuentra en los límites de la competencia legislativa e impositiva de la Federación, sino en la misma ley reglamentaria.

En la Ley sobre Almacenes Generales de Depósito de 16 de febrero de 1900 y en la Ley de 31 de agosto de 1926, se reputaron como instituciones de crédito a los Almacenes Generales de Depósito, por lo que se concluye que ha sido el legislador ordinario el que ha hecho una distinción entre instituciones de crédito, considerando a algunas como principales y a otras como auxiliares, pero cometiendo el error de dar sólo la denominación de instituciones de crédito a las principales.

Segundo problema.—Si el artículo 73, Frac. XXIX, inciso 3o., de la Constitución expresa que el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones sobre instituciones de crédito, se llega a la conclusión que es inconstitucional lo dispuesto en el artículo 154, fracciones I y II y último párrafo del mismo.

En efecto, si constitucionalmente sólo la Federación puede establecer contribuciones, sean impuestos, contribuciones especiales o derechos sobre las instituciones de crédito, es indebida la autorización que el legislador ordinario hace en favor de los Estados y Municipios para que exijan el impuesto predial y las contribuciones de mejora por los servicios municipales de pavimentos, atarjeas y consumo de agua potable.

La única fundamentación que puede darse para el pago del impuesto predial por las instituciones de crédito, la encontramos en el artículo 121, frac. II, de la Constitución, al establecerse que los bienes muebles e inmuebles se regirán por las leyes del lugar de su ubicación.

Quizás el Constituyente de 1917 usó el término contribución como sinónimo de impuesto; si así fué cometió un grave error de técnica legislativa.

Considero que es justo que las instituciones de crédito cubran la contribución por mejora cuando los inmuebles de su propiedad se beneficien con la realización de obras públicas y también justo que contribuyan al costo de los servicios estatales o municipales que soliciten. Lamentablemente la Constitución usa el término contribución y por lo tanto, las instituciones de crédito no pueden estar sujetas a ningún tributo local o municipal.

Tercer problema.—La limitación que consigna el último párrafo del artículo está de más, pues su contenido parece indicarnos que no basta que la Constitución limite la competencia impositiva de los Estados y Municipios, sino que es necesario establecer la limitación en la propia ley ordinaria.

Cuarto problema.—La exención realmente opera cuando el contribuyente del impuesto del timbre es el tercero con quien contrata la institución de crédito, pues siendo los actos de ésta de naturaleza mercantil no es sujeto del Impuesto del Timbre, salvo en las operaciones de compraventa y arrendamiento de inmuebles por ella efectuadas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2o. de la Ley General del Timbre.

De no existir la exención que se comenta, el tercero repercutiría el impuesto sobre las instituciones de crédito.

Se opina, que dado el desenvolvimiento económico de dichas instituciones ya no se justifica la exención, debiendo incorporarse dichas operaciones a la tributación.

Además, la ley reglamentaria de lo dispuesto en el artículo 73, Fracciones X y XXIX, de la Constitución, sobre instituciones de crédito, se excede de sus límites al decretar exenciones de impuestos a terceros por el solo hecho de contratar o celebrar operaciones con instituciones de crédito.

Quinto problema.—El artículo 157 viola lo dispuesto en el artículo 73, Fracción XXIX, inciso 3o., de la Constitución, ya que si los derechos son contribuciones y éstos sólo los puede establecer la Federación, es inconstitucional la autorización que da.

CONCLUSIONES

PRIMERA.—A partir de la reforma de 31 de octubre de 1942, no existe controversia alguna sobre la competencia de la Federación para gravar en forma exclusiva a las instituciones de crédito.

SEGUNDA.—Los organismos auxiliares de crédito están afectos sólo al régimen fiscal federal por reputarse instituciones de crédito. El legislador ordinario ha ocasionado la duda al hacer una errónea clasificación.

TERCERA.—En los términos del artículo 73, fracción XXIX, inciso 3o., de la Constitución, en relación con el 124 de la misma Carta Magna, los Estados no pueden gravar, ni autorizar a sus Municipios a gravar a las instituciones de crédito, sea con el impuesto predial, contribución de mejoras o derechos por la prestación de servicios públicos.

CUARTA.—Es justo que las instituciones de crédito contribuyan al costo tanto de las obras estatales como municipales que proporcionan una mejoría económica a sus inmuebles, como de los servicios públicos que a dichos entes les solicitan, por lo que debe de modificarse la fracción XXIX del artículo 73 y limitar la competencia impositiva de la Federación sólo a impuestos.

QUINTA.—Es conveniente reformar el inciso 3o. de la citada fracción XXIX, con el objeto de que la facultad privativa de la Federación sea sólo para gravar la actividad mercantil bancaria y no a las instituciones que realizan dichas actividades.

El impuesto predial grava a la institución bancaria como propietaria de un inmuebles, no a sus actividades mercantiles; la contribución por mejora grava el beneficio económico que experimenta el inmueble de la institución, no a sus actividades; los derechos se exigen a la institución en contraprestación de un servicio público que solicita, no grava su actividad.

SEXTA.—Ya no se justifica la prórroga de las exenciones decretada en la Ley de 24 de diciembre de 1924. Además, pugnan ellas con el compromiso adquirido por México en la Convención de Montevideo, que dió origen a la Alianza para el Progreso, de modificar sus leyes fiscales a fin de lograr que los contribuyentes con capacidad económica tributen en forma más correcta al gasto público.

BIBLIOGRAFIA:

1.—APUNTES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, de Guillermo López Velarde, México. 1958.

2.—APUNTES SOBRE LEGISLACION FISCAL.—Joaquín B. Ortega, México. 1959.

3.—Código de Comercio.

4.—Constitución Política Mexicana.

5.—DERECHO BANCARIO MEXICANO.—Octavio A. Hernández. México. 1956.

6.—DERECHO CONSTITUCIONAL.—Felipe Tena Ramírez. México. 1949.

7.—FINANZAS PUBLICAS MEXICANAS.—Ernesto Flores Zavala. México. 1946.

8.—LA POLITICA HACENDARIA Y LA REVOLUCION MEXICANA.—Alberto J. Pani. México. 1951.

9.—LA LEGISLACION DE LOS BANCOS.—Luis G. Labastida. México. 1889.

10.—LEGISLACION BANCARIA.—Tomos I, I, III y V.—Sría. de Hacienda y Crédito Público.—Direc. Gral. de Crédito. México. 1957.