



FACULTAD DE DERECHO

“ LÍMITES A LA POTESTAD TRIBUTARIA “

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

CARLOS ALFONSO SÁNCHEZ MARTÍNEZ

PUEBLA, PUE., ENERO DEL 2002



UPAEP – Secretaría General

Dirección General de Apoyos Académicos

Dirección del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.

Biblioteca Central - **Karol Wojtyla**

Tesis Digitales Restricciones de uso:

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

El uso de textos, imágenes, gráficas, 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 de donde la obtuvo mencionando el autor o autores involucrados en el documento.

Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INTRODUCCIÓN

En los albores de la organización humana, se presentaron las primeras manifestaciones de agrupación de individuos, en las cuales, como finalidad se tenía la supervivencia de los integrantes de la agrupación contra posibles ataques de bestias o fieras al igual que integrantes de otras agrupaciones. Ejemplos de éstas, eran el clan, la horda, la tribu, etc.

Por otro lado, el hombre en todas las épocas, ha idealizado y aceptado siempre la existencia de un ser superior, que pudiese representarse como superior jerárquico o la más común, como su Dios.

Así, es como aparecen las primeras manifestaciones de la facultad de imponer tributos, los tributos en una relación, de un hombre más fuerte que otro, el débil rendiría tributo pues de lo contrario su existencia se vería amenazada. Por otro lado, bajo el temor de no gozar de la vida inmortal, el apoyo y guarda de los dioses, se rendía tributo y honor a los mismos que podían ir desde frutos y animales, hasta personas que serían sacrificadas.

Posteriormente, aparece la formación de las primeras ciudades, en las que los subordinados para gozar de la protección de los reyes debían participarles a éstos

de sus frutos y ganancias. Algunos para el consumo del Rey, su familia y su servidumbre, y otros para los integrantes del ejército.

Desde luego, en todas y cada una de éstas etapas, la imposición de los tributos eran definitivamente anárquicas y por ende arbitraria, es decir ilimitada.

La certeza de los tributos no existía, mas era latente los inminentes y temerarios castigos por el incumplimiento.

Dentro del Estado moderno empieza a tomar mayor importancia la regulación en cuanto a su forma y en los términos que debemos contribuir, así el poder tributario, entendiendo éste como la expresión o manifestación del poder del Imperio del Estado, dicho poder en virtud de la cual el Estado impone tributos. Pero en el estado constitucional moderno dicho poder está sujeto al ordenamiento jurídico es decir que podrá existir siempre que actúe dentro del ámbito y límites del derecho positivo.

Así las cosas, el supuesto de que las cuestiones de las que se ha hecho mención se encuentran enmarcadas dentro de un estado de derecho, en el cual el principio de legalidad es observado, aunque teóricamente con generalidad, de manera que tanto gobernantes como gobernados se encuentran sometidos a la observancia de la ley, la que, en última instancia, es creada por los gobernados al designar al cuerpo legislador y es aplicada por los gobernantes, dentro de las facultades que

les han sido otorgadas, en principio también por designación popular, a través de los comicios.

El ejercicio de la Potestad Tributaria, que tiene reservado el Estado debe seguir los lineamientos señalados por la Constitución, tanto para el establecimiento de los tributos como para la actuación de la autoridad en la aplicación de la ley, conforme a los principios doctrinarios como Constitucionales los cuales constituyen el límite de actuación del Estado frente a los particulares. Es decir, debe actuar el Estado bajo los límites tributarios.

Con motivo de lo señalado, se plantea el presente trabajo a efecto de establecer cuales son los conceptos y principios fundamentales que deben ser conocidos y aplicados por el sujeto activo (gobernante), ya que de los mismos depende su eficacia y efectividad para percibir las contribuciones y la tranquilidad de los sujetos pasivos (gobernados) para cumplir con sus obligaciones de contribuir.

Es en éste sentido, se realiza el análisis jurídico tributario en base a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes respectivas de la materia.

Además del análisis jurídico, también se plantea el estudio comparativo de legislaciones y desde luego doctrinario con el propósito de contar con los diferentes y enriquecidos conceptos que aporten los elementos suficientes para

considerar armónicamente las diferentes implicaciones prácticas del derecho fiscal.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POTESTAD TRIBUTARIA.

1.1. ROMA.

Al referirnos a la cultura romana en el aspecto tributario, debe de reconocerse, que es en ésta cultura donde se sientan las bases para la regulación de la materia tributaria, que incluso siguen vigentes.

Es precisamente en roma donde surgen los términos tales como aerarium, tributum, fiscus, etc, que desde luego son la terminología fiscal empleada en la legislación nacional y las opiniones doctrinarias contemporáneas.

Durante el desarrollo de la cultura romana, no sólo se sentaron las bases para el derecho tributario sino para el derecho en sí. Es también evidente que durante la vigencia en el imperio, no fue de la imposición más justa, puesto que no existían limitantes para la imposición de las contribuciones, sin embargo sí fue la más acertada.

Los primeros controles, los órganos recaudadores, los primeros cuerpos jurídicos, incluso el primer censo de la historia (motivado por intereses tributarios) surgen en Roma.

En cuanto al pueblo romano dentro del campo tributario, como experiencias a las nuevas civilizaciones nos dejan las aportaciones de sus emperadores tales como Augusto, que en el tiempo que manejo los destinos del imperio estableció el impuesto del 1% sobre los negocios globales. Tito como emperador del Imperio

Romano también decreta el cobro de impuesto por el uso de los urinarios públicos. Existía en este imperio desde una organización bien fundada en el campo tributario hasta la tiranía de sus emperadores como es el caso de Tito, con un impuesto humillante como el citado de los urinarios públicos.

Debe resaltarse que en esta época empieza a desarrollarse una potestad tributaria que desgraciadamente era autoritaria y arbitraria, la cual no tenía ningún tope es decir, la autoridad actuaba de una manera libre, sin que tuviera algún límite, de ninguna clase.

1.2. EDAD MEDIA.

En esta época el poderoso estaba representado por el señor feudal, rico por tener abundancia de propiedades, pero que requería de manos útiles para cultivar su tierra y sobre todo para proteger su integridad física del ataque vandálico de posibles agresores.

En esta época el señor feudal establece sus condiciones para sus siervos los cuales están ante todo obligados a deberles respeto y agradecimiento, esto origina que la cuestión tributaria, se vuelva anárquica, arbitraria, injusta, es decir ilimitada.

Ya que los siervos deberían de cumplir con dos tipos de obligaciones: Personales y Económicas.

Las primeras consistían en prestar servicio militar a favor del señor feudal, siendo esto obligación libre, pero finalmente se restringió a 40 días de servicio y el siervo

solo tenia él deber de acompañarlo hasta determinada región. Dentro de estas obligaciones también surge la de cultivar las tierras propiedad del feudo.

La obligación de orientar al señor en los negocios y la de hacer guardia. Cuando alguno de los siervos no deseaba cumplir con las obligaciones personales quedaba obligado a pagar las conocidas tazas de rescate.

En cuanto al segundo tipo de obligaciones aparece él tener que pagar las banalidades por usar el horno o el molino del señor feudal, contribuir con vino, proporcionar granos, así como aportar los impuestos de la talla o pecho, el impuesto de la mano muerta, y el diezmo.

Otros tributos conocidos en esta época son: impuesto sobre la barba, impuestos sobre títulos de nobleza, impuesto de justicia, impuesto de peaje que consistía en pagar por transitar por los peligrosos y escasos caminos, impuesto de pontazgo mismo que consistía en pagar por pasar por los pocos puentes que existían en ese entonces.

La edad media, dentro del aspecto tributario no conocía, absolutamente nada de leyes, y a decir verdad la única ley que se aplicaba era la del mas fuerte y poderoso, sin ningún tipo de limites. El señor feudal actuaba como la autoridad suprema el cual hacia uso de su poder imponiendo tributos a su aldea, pero estos tributos eran inequitativos y autoritarios.

1.3. MEXICO. (ANTIGUO, CONQUISTA Y COLONIA)

A pesar del funcionamiento alterno, o paralelo de las culturas analizadas relacionadas con la presente, también en el otro lado del continente, se analizó la potestad para el establecimiento de los tributos y su limitación.

El pueblo Azteca determina la importancia de la imposición de los tributos y por ello estableció un sistema a través de los Calpixques quienes eran identificados en la gran Tenochtitlan por portar en una mano una vara y un abanico. El pueblo Azteca marca la pauta para lo que en nuestros días se conoce como impuestos ordinarios y extraordinarios, pues ellos manejaban impuestos normales y los famosos impuestos de guerra o para celebridades religiosas.

Los tributos del pueblo Azteca fueron desarrollándose en especie y posteriormente canjeados por el tributo en dinero o en monedas con la llegada de los conquistadores Españoles.

La conquista marca el periodo de cambio entre la época prehispánica y la colonia el pago con moneda y metales se hace de mayor interés para los conquistadores, al ver un pueblo lleno de riquezas que deja a un lado sus creencias religiosas y de culto para convertirse en un pueblo interesado y materialista que como consecuencia traería la imposición de nuevos tributos.

En nuestro país se han establecido impuestos en una variedad insospechada como lo son: impuesto de avería que consistía en el pago que hacían a prorrata que hacían los dueños de las mercancías que se transportaban en buques y que se pagaban para los gastos de los buques reales que escoltaban a las naves que entraban o

salían del puerto de Veracruz. Este llegó a manejarse hasta en un 4% del valor de las mercancías.

- Impuesto de almirantazgo: era aquel impuesto que pagaban los barcos que llegaban a los puertos, por la entrada y salida de mercancías. El pago de este impuesto lo hacían los dueños de las mercancías y llegó a alcanzar el 15%.
- Impuesto de lotería: mismo que alcanzó hasta un 14% sobre la venta total de dicha lotería.
- El impuesto de Alcabala que consistía en el pago por pasar mercancía de una provincia a otra.
- Impuesto de caldos: era el mismo que se pagaba por la fabricación de vinos y aguardientes.
- Impuesto de timbre: mismo que consistía en el pago amparado por estampillas que se adquirían ante las autoridades fiscales.
- Impuesto sobre ingresos mercantiles: Era aquel que era pagado por los comerciantes por el ejercicio de sus actividades el cual alcanza la tasa del 4%, el cual desapareció al surgimiento del Impuesto al valor agregado.

De lo anterior podemos concluir, que, el poder para imponer las contribuciones (es decir los tributos), no fue de lo más justo y equitativo, sino que conforme a los reclamos populares, su regulación tomó matices de proporcionalidad y equidad.

Lo importante a subrayar, es que tras de aparecer como la más trascendental muestra de imperio y arbitrariedad, se transforman en uno de los medios más importantes de subsistencia y justificación del Estado moderno, pero ahora ya dentro

de un marco jurídico establecido de acuerdo a principios y bases jurídicas de equidad.

CAPITULO 2.

2.1. LA POTESTAD TRIBUTARIA.

La potestad tributaria se traduce en el poder del Estado para imponer contribuciones connotación, ésta de carácter general que en la doctrina, para designarla, se suscitan controversias terminológicas. En efecto, también se le designa con los términos como supremacía tributaria, potestad impositiva, poder fiscal, poder de imposición, poder tributario, etcétera; sin embargo, todos dichos términos, aunque desde diversos puntos de vista, dan a entender que la que nosotros optamos por llamar potestad tributaria, se refiere a la posibilidad jurídica que tiene el Estado para imponer contribuciones.

Diversos autores han definido la potestad tributaria entre los que encontramos:

Dino Jarach¹ usa el termino poder fiscal y considera que éste “ es una expresión o manifestación del poder del imperio del Estado. Dicho poder, o sea, la potestad en virtud de la cual el estado impone tributos, es una manifestación de la fuerza del Estado. Pero en el Estado constitucional moderno dicho poder está sujeto al ordenamiento jurídico. En otras palabras, la fuerza estatal no actúa libremente, sino dentro del ámbito y los limites del derecho positivo”.

Para Miguel Valdés Villareal, define como poder tributario “ La potestad es el poder jurídico de establecer contribuciones, mediante una ley; de aplicar la ley en el caso y de asignar los bienes recaudados para expensar el gasto publico.”²

¹ Curso Superior e Derecho Tributario Tomo I. 1969.pag.23.

² Cita de Miguel Valdes Villareal, en Introducción al estudio del Derecho Financiero, pag. 332 y 333,

La Potestad tributaria del Estado es el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudarlas y destinarlas a expensar los gastos públicos.³

La facultad o posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones respecto de personas o bienes que se hallan en su jurisdicción, es lo que representa la potestad o poder tributario.⁴

2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA POTESTAD TRIBUTARIA.

De acuerdo, con la doctrina, la potestad tributaria del Estado, presenta las siguientes características:

- ✓ Es abstracto.
- ✓ Es permanente.
- ✓ Es irrenunciable
- ✓ Es indelegable.
- ✓ Es intrasmisible
- ✓ Es normativo.

Es abstracto porque la potestad tributaria, se manifiesta con base en supuestos normativos, establecidos de manera general, que de producirse en la realidad, generan la obligación de pagar contribuciones.

Es permanente porque la potestad tributaria, es connatural a la existencia misma del Estado, deriva su soberanía, y solo puede extinguirse dicho poder con el Estado mismo.

³ Raul Rodríguez Lobato, Derecho Fiscal, Editorial Harla, México 1999, pag. 6 y 7.

⁴ Jesús Quintana Valtierra, Derecho Tributario Mexicano, editorial trillas, México 1997, pag. 48

Mientras haya Estado, existirá la potestad tributaria, porque requiere de los recursos económicos que debe proporcionarse por la población, para el debido cumplimiento de las atribuciones propias a su naturaleza de ente público.

Es irrenunciable porque el Estado, no puede desprenderse en ningún momento de la potestad tributaria, pues sin éste no podría subsistir, toda vez que carecería o se privaría por si solo de la obtención de los recursos económicos, que le son tan vitales para la realización de sus atribuciones.

Es indelegable porque el ejercicio de la potestad tributaria, es propio y exclusivo del estado y es ejercitado exclusivamente por el poder legislativo, porque es el que tiene reservadas las facultades de expedir leyes.

No se puede delegar el poder de hacer una ley en ningún otro órgano del Estado, salvo en los casos de excepción, previstos en los artículos 29 y 131 de la Constitución Federal, que generan lo que se ha denominado decreto – ley y el decreto-delegado que para esos efectos, el poder ejecutivo realiza funciones en sentido estricto formal y material mente legislativo.

Es intransmisible por que no se puede transmitir o ceder a terceros el ejercicio el potestad tributaria, porque es propio y exclusivo de su naturaleza como Estado. A él le corresponde su ejercicio, por que es el que tiene el ejercicio del derecho de imperio sobre los gobernados.

No se puede trasmitir la potestad tributaria, por que el estado no puede desprenderse en ningún momento del mismo, pues sin éste no podría subsistir, por que carecería de los recursos económicos para la realización de sus atribuciones.

Es normativo por que el ejercicio de la potestad tributaria, no es arbitrario, sino que debe ejercitarse dentro del ámbito circunscrito previamente por las normas constitucionales y demás ordenamientos legales, que limitan su ejercicio a respetar lo que en ellos establece, para que no se incurra en la ilegalidad.

2.3. DIVISION DE LA POTESTAD TRIBUTARIA.

La potestad tributaria de acuerdo con nuestra Constitución Federal, puede ser de las siguientes clases:

- **Potestad tributaria originaria.**
- **Potestad tributaria derivada.**
- **Potestad tributaria exclusiva.**
- **Potestad tributaria concurrente.**
- **Potestad tributaria subordinada.**

La Potestad tributaria originaria

Se presenta cuando la propia Constitución Federal faculta, expresamente, a la Federación y a los Estados para establecer contribuciones sobre determinadas actividades. O sea el ejercicio de la potestad tributaria nace de la propia Constitución directamente.

Esta clase de potestad tributaria, lo tienen la Federación, los Estados y los Municipios por conducto de las legislaturas locales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 31 fracción IV y 73 fracción VII de la Constitución Federal, los cuales para su mejor apreciación, a continuación se transcriben.

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del estado y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.⁵

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.⁶

La Potestad tributaria derivada

Se presenta cuando el ente público que posee la potestad tributaria originaria (Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios), lo transmite a otro, autorizándolo para establecer contribuciones sobre determinadas actividades que le son propias, en los términos del acuerdo de delegación de facultades que al efecto se celebre, a cambio de una participación sobre el producto de la contribución de que se trate, aquí se presenta lo que puede llamarse "renuncia parcial o total al ejercicio de la potestad tributaria".

La Potestad tributaria exclusiva

Se presenta cuando la propia Constitución Federal faculta, expresamente de manera exclusiva, a un ente público a establecer contribuciones sobre determinadas actividades, con exclusión de los demás.

⁵ MARTINEZ MORALES Rafael, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORIAL OXFORD, MÉXICO 2001, PAG. 39

⁶ MARTINEZ MORALES Rafael, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORIAL OXFORD, MÉXICO 2001, PAG. 69

Como ejemplo de esta clase de poder fiscal tenemos el contenido de los artículos:

73 fracción XXIX y 115 fracción IV inciso a) Constitucionales.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria Federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.⁷

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.⁸

Artículo 115. Los estados adoptarán. Para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las siguientes bases:

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.⁹

⁷ MARTINEZ MORALES Rafael, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORIAL OXFORD, MÉXICO 2001, PAG.72

⁸ MARTINEZ MORALES Rafael, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORIAL OXFORD, MÉXICO 2001, PAG. 165

⁹ MARTINEZ MORALES Rafael, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORIAL OXFORD, MÉXICO 2001, PAG. 123

La Potestad tributaria concurrente

Se presenta cuando tanto la Federación, como el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, gravan en forma simultánea o coincidente, el mismo acto o actividad, dando origen a lo que se ha llamado múltiple imposición.

Es nuestra obligación contribuir para los gastos públicos, ya sea de la Federación, del Distrito Federal, del Estado o Municipio en el que se resida, y estos entes, en cualquier momento, pueden concurrir o coincidir gravando la misma actividad, dando origen a la múltiple imposición sin que pueda ser refutado de inconstitucional, porque el artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal, así lo establece expresamente.

La Potestad tributaria subordinada

Se presenta cuando el ente público que lo posee, para ejercitarlo, debe tener autorización expresa del Congreso de la Unión.

Como ejemplo de esta clase de potestad tributaria, tenemos que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 118 fracción I constitucional, los estados, para establecer derechos de tonelaje, derechos de puerto, o contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, requieren del consentimiento expreso del Congreso de la Unión.

2.4. ORGANOS TITULARES DE LA POTESTAD TRIBUTARIA.

Es el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudadoras y destinarlas a expensar los gastos públicos. El poder tributario es exclusivo del Estado y éste lo ejerce, en primer lugar, a través del Poder Legislativo, pues en observancia del principio de legalidad este poder expide las leyes que establecen los tributos y que deben contener los elementos esenciales de los mismos, en segundo lugar a través del Poder Ejecutivo, pues éste debe aplicar la Ley Tributaria y proveer en la esfera administrativa para su cumplimiento, y finalmente a través del Poder Judicial, Cuando éste dirime controversias entre la Administración y el gobernado.

Observamos entonces, que la potestad tributaria del Estado comprende tres funciones: la normativa, la administrativa y la jurisdiccional, para cuyo ejercicio el Estado tiene facultades de legislación, de reglamentación, de aplicación, de jurisdicción y de ejecución que ejercen los tres poderes de acuerdo con la competencia que le confieren las leyes.

La facultad de crear normas de Derecho se encuentra atribuida en la esfera federal al Congreso de la Unión. Conforme a lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, las facultades que no se encuentran conferidas por la Norma Fundamental a los funcionarios federales se entiende reservadas a los estados. El Estado Mexicano es un orden jurídico descentralizados en el dominio de la legislación , que al lado de las normas centrales válidas en todo el territorio, creadas por órganos centrales (Congreso de la Unión), coexisten normas válidas únicamente

En las divisiones territoriales o ámbitos de validez parciales del orden jurídico a las denominamos Estados-miembros. Estas normas locales, creadas por las legislaturas de los estados miembros no pueden ser suplantadas, suprimidas o derogadas por el órgano legislativo central ¹⁰

La potestad tributaria de los Estados y al Distrito Federal. En el dominio de legislación en un Estado Federal, la creación de normas jurídicas se encuentra descentralizada en forma perfecta,¹¹ porque las normas creadas por los órganos locales sólo son válidas en ordenes parciales (Estados) con exclusión de otros ordenes jurídicos parciales y el orden central. A esto debe agregarse que el Estado Federal se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada estado miembro es competente en relación con las materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad.

La facultad otorgada por la fracción VII del artículo 73 al congreso de la Unión para legislar en materia impositiva no excluye la facultad de los Estados de hacer lo propio dentro de su territorio, ya que dicha norma debe interpretarse en armonía con el artículo 124 constitucional que delimita las facultades del orden jurídico central y los locales. Dicha norma debe entenderse en el sentido de que autoriza al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto Federal.

¹⁰ Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*. Traducción del alemán por Luis Legaz. Editora Nacional México, 1965. p. 234. Del propio autor: *Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales* V. Español de Florencio Acosta. Fondo de Cultura Económica. México, 1943 p. 134 y siguientes.

¹¹ Kelsen. *Teoría General del Estado*, op, cit. p. 234 el concepto de descentralización perfecta

Por tanto es de concluirse que, con excepción de las materias expresamente reservadas a la Federación en el artículo 73, fracción XXIX y 131, así como las prohibiciones contenidas en los artículos 117 y 118 constitucionales, los estados están facultados para establecer impuestos en la medida y respecto a las fuentes que estimen convenientes.

En el ámbito local, las facultades del Gobernado en materia tributaria son análogas a las conferidas por la Carta Fundamental al Presidente de la República.

Facultad tributaria Municipal. Los municipios no tienen en nuestro régimen constitucional potestad para establecer contribuciones ya que conforme a la fracción II del artículo 115 constitucional, la hacienda pública de los Municipios debe reformarse por las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados. Sin embargo, en el ámbito de la ejecución, los Municipios pueden realizar todos los actos tendientes a la determinación y cobro de los créditos fiscales conforme a las normas que establezca al respecto la Ley Orgánica Municipal, respectiva.

CAPITULO 3.

SUJETO ACTIVO.

Conforme a nuestra Constitución, la calidad de sujeto activo recae sobre la Federación, Distrito Federal, los Estados o Provincias como se les denomina en otras naciones, y los Municipios; con la diferencia de que sólo los tres primeros tienen plena potestad jurídica tributaria, pues los Municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, la cual se forma de las contribuciones que les señalen las legislaturas de los Estados, según el artículo 115, fracción II de la propia Constitución. Fuera de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o Municipios, ningún otro organismo o corporación puede, en nuestro país, ser acreedor de créditos fiscales.

Primeramente hay que aclarar que el sujeto activo de toda relación jurídica tiene la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación en los términos fijados por la ley.

Sin embargo, en materia tributaria esta facultad no es discrecional, como en el Derecho Privado, sino, por el contrario, se presenta como una facultad-obligación de carácter irrenunciable, de lo que resulta que no sólo tiene el derecho o facultad de exigir el cumplimiento sino también la obligación de hacerlo.

En los términos del Artículo 31, fracción IV, constitucional, es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.¹²

¹² MARTINEZ MORALES Rafael, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORIAL OXFORD, MÉXICO 2001, PAG.39

El sujeto activo de la obligación tributaria es el Estado. Mas como este se descompone en nuestro orden constitucional en diversas competencias de naturaleza y alcance diversos, es necesario delimitar el campo de acción de las mismas.

3.1. ORGANISMOS FISCALES AUTÓNOMOS.

El sujeto activo en toda relación jurídica tiene la facultad de exigir el cumplimiento de la obligación en los términos fijados por la propia ley. Sin embargo, en materia tributaria esta facultad no es discrecional, como en el Derecho Privado, sino, por el contrario, se presenta como una facultad-obligación de carácter irrenunciable, de lo que resulta que no solo tiene el derecho o facultad de exigir el cumplimiento si no también la obligación de hacerlo. Esta afirmación tiene su base en dos aspectos fundamentales: la naturaleza de la deuda tributaria y la naturaleza del sujeto activo.

Con relación al primer aspecto encontramos que, como ha reconocido la Suprema Corte, el cobro del crédito tributario es de interés público, ya que toda la legislación tributaria tiende a regular la obtención de los recursos que necesita el Estado para hacer frente a sus gastos, por lo que la administración no puede renunciar a la obtención de lo que tiene derecho y necesita, independientemente de que ello traería como consecuencia la falta de equidad de la ley, al dejar en desventaja a los sujetos que sí pagan frente a los que no lo hacen.

El segundo aspecto se fundamenta en el principio de que la autoridad sólo puede realizar aquello que la ley le autoriza, por lo que, al no estar facultada para dejar de cobrar determinadas contribuciones no puede renunciar a ese derecho, a costa de

violar la ley. Cuando hablamos de excepciones a la regla nos referimos a la posibilidad de que existan sujetos activos diferentes a la Federación, los estados o los municipios; es decir, sujetos que tengan una personalidad jurídica distinta de la del Estado.

En nuestra materia nos encontramos con sujetos que no obstante tener personalidad jurídica propia, diferente de la del Estado, pueden ser sujetos activos de la relación jurídico-tributaria. Estos entes son los denominados **Organismos Fiscales Autónomos**, ya que no obstante sus características particulares, conforme a la ley tienen la facultad para determinar las contribuciones, dar las bases para su liquidación y llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, en algunos casos por sí mismos, o a través de las Oficinas Federales de Hacienda.

De acuerdo con este orden de ideas, cuando el crédito tiene un contenido tributario que, como hemos visto, se puede derivar de impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejora y derechos, el sujeto facultado para realizar el cobro es el sujeto activo de la relación jurídico-tributaria; y frente a los adeudos originados por cuotas del Seguro Social, cuotas-del ISSSTE, cuotas del INFONAVIT, Derechos de Caminos y Puentes Federales de Ingresos, Derechos de Aeropuerto, etc, el acreedor es el ente o institución encargado de recaudar dichos ingresos.

Cuando hablamos de estos conceptos adquiere relevancia fundamental el Instituto Mexicano del Seguro Social, que como organismo fiscal autónomo, además de poder determinar los adeudos tiene la facultad económico-coactiva, que se traduce en la posibilidad de ejecutar sus propias resoluciones, ya que con base en su ley, está autorizado para ello.

Por tanto, podemos concluir que el sujeto activo de la relación jurídico- tributaria es el Estado, ya sea Federación, Estado o Municipio, y el Distrito Federal, y que además puede ser un ente con personalidad jurídica propia diferente a la del Estado, como los **ORGANISMOS FISCALES AUTÓNOMOS**.

De acuerdo a lo antes señalado con la constitución tenemos que son tres los sujetos activos además de los Organismos Fiscales Autónomos, el Distrito Federal entra dentro, de las denominadas Entidades Federativas :

- La federación, que es la persona jurídica que acumula el mayor número de facultades en materia fiscal.
- Los Estados o entidades federativas y
- Los municipios. Y;
- Distrito Federal
- Organismos fiscales autónomos.

Al ser el Estado el sujeto activo de los tributos, nos tenemos pues que referir a la estructura político-administrativa del Estado Mexicano que obedece a la presencia de tres órganos de poder diversos: Federación, Estados o Entidades Federativas y Municipios, cuyas características más importantes son:

3.2. F e d e r a c i ó n

Está constituida por la unión de las diversas entidades territoriales que componen la República Mexicana, las que a través de un pacto consagrado por la Constitución han convenido en someterse a la autoridad de un poder soberano para la atención de todas las funciones de gobierno que por su naturaleza rebasan el ámbito meramente local de cada entidad, como lo son, entre otras, la política internacional, la emisión de moneda, la construcción y administración de vías de comunicación nacionales, el comercio exterior, la defensa nacional, etc.

La esencia del pacto federal radica en el hecho de que diversas circunscripciones territoriales que por sí mismas difícilmente podrían subsistir, se unen para dar origen a una entidad superior (la Federación) que las represente y gobierne mediante el ejercicio de una serie de poderes y tributaciones que los entes creadores le otorgan y le reconocen. Así el artículo 40 Constitucional proclama " Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Así también haciendo referencia al artículo 41 de la ley antes en mención que dice "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal".¹³

Así tenemos pues que la Federación aparece como la esfera de poder supremo de la República, cuya autoridad soberana se ejerce en todo el territorio nacional y en el

ámbito internacional, de acuerdo con las atribuciones que le otorga la ley fundamental.

Existen algunas materias reservadas exclusivamente a la Federación, estas materias son: el comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución; servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

De este precepto se ha originado dos tesis interpretativas:

a) La fracción XXIX del artículo 73 Constitucional únicamente enumera determinadas fuentes impositivas que solo pueden ser gravadas por la Federación sin que ello signifique que está impedida para gravar otras fuentes, en cuanto fuere necesario para cubrir los gastos públicos, de acuerdo con lo establecido por la fracción VII del mismo artículo 73; por lo tanto, si las contribuciones que establece gravando las fuentes que consigna la citada fracción XXIX no fueren suficientes para satisfacer los presupuestos, la Federación puede concurrir con los Estados afectando otras fuentes hasta obtener los recursos suficientes.

b) La federación solo puede gravar las fuentes que enumera la fracción XXIX y será cuestión de las cuotas o tarifas, más o menos elevadas, el que de dichas fuentes se obtenga la recaudación necesaria para satisfacer el gasto público y

¹³ MARTÍNEZ MORALES Rafael, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EDITORIAL OXFORD, MÉXICO 2001, PAG.47

pretender que la federación puede establecer obligaciones sobre fuentes distintas sería violar el principio consignado en el artículo 124 Constitucional.

De las dos tesis anteriores la primera es la correcta, puesto que la potestad tributaria de la Federación y de los Estados, inherentes a su soberanía, es ilimitada y solo mediante manifestación expresa de la voluntad contenida en el Pacto Federal puede restringirse el ejercicio de esa potestad para uno de los sujetos activos en beneficio del otro. En el caso que se comenta, por manifestación expresa de la voluntad de los estados, contenida en el mencionado artículo 73, fracción XXIX de la Ley Fundamental, se restringe la potestad tributaria de las entidades federativas señalando la exclusividad de la Federación para gravar las fuentes económicas que limitativamente se enumeran en el precepto constitucional citado.

Así en los términos de las fracciones XXIX y VII del artículo 73 Constitucional, la Federación posee fuentes que sólo ella puede gravar en forma exclusiva y si su rendimiento no basta a cubrir el presupuesto, el Congreso Federal puede gravar otras fuentes hasta que basten a cubrirlos; así como que, constitucionalmente, las fuentes impositivas se clasifican en exclusivas y concurrentes; las primeras sólo las pueden gravar la Federación y respecto de las segundas pueden concurrir a gravarlas, simultáneamente la Federación, los Estados y los Municipios.

3.3. Estados o Entidades Federativas

Las Entidades Federativas son las partes integrantes de la Federación, dotadas de un gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior, vale decir en lo relativo al manejo político-administrativo de sus respectivos problemas locales.

De acuerdo con la Constitución, el régimen interior de los estados, a pesar de su autonomía relativa, no puede en ningún caso contravenir las estipulaciones del pacto Federal.

Las Entidades Federativas tienen facultades concurrentes con la Federación para gravar todas las demás fuentes económicas, las que no tiene prohibidas de acuerdo al artículo 117 fracciones IV a VII de la Constitución.

Respecto a la limitación establecida en función de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, cuya consecuencia ha sido que los Estados no establezcan su propio Impuesto sobre la renta, es de hacerse notar que en las leyes de hacienda de los Estados se ha gravado a la imposición de capitales, es decir, se ha establecido un impuesto sobre, los productos o rendimientos del capital; además, existen entidades Federativas que han establecido impuestos sobre los ingresos derivados del ejercicio de una profesión lucrativa, que no es otra cosa que gravar alguno de los ingresos de las personas físicas derivados del trabajo personal. O sea, existen establecidos algunos impuestos sobre la renta.

Al tratar lo referente a la potestad tributaria, debe mencionarse que los Estados también tienen dicha potestad. Ahora bien, al igual que en el caso de la Federación el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que es la facultad del Congreso de la Unión imponer las

Contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, así también en la mayoría de las Constituciones de las Entidades Federativas se encuentran preceptos similares, por ejemplo:

AGUASCALIENTES

CAPITULO VII

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

ARTICULO 27. - Son facultades del Congreso:

I.- Legislar para el Estado, sobre todas las materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación;

II.- Decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del Estado y de los Municipios.

En materia de contribuciones municipales sobre la propiedad inmobiliaria, tomando en cuenta anualmente a propuesta de los Ayuntamientos, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para su cobro a propuesta de los Municipios;¹⁴

CAMPECHE

CAPÍTULO XIII

De las Facultades del Congreso

ARTÍCULO 54.- Son facultades del Congreso:

III.- Imponer las contribuciones que deban corresponder al Estado y a los Municipios, fijando anualmente los ingresos y egresos que fueren necesarios para cubrir los presupuestos que se sometan a su consideración y aprobación por el Ejecutivo; estableciendo los ingresos y egresos

¹⁴ <http://www.congresoags.gob.mx/>

relativos a aquél y los ingresos que correspondan a éstos; determinar en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de esta Constitución, las participaciones que correspondan a los Municipios en los impuestos federales y estatales; Legislar sobre la integración del patrimonio del Estado y de los Municipios; Y legislar en todo lo concerniente a los diversos ramos de la Administración Pública del Estado;¹⁵

COLIMA

CAPITULO III.

Facultades del Congreso.

(REFORMADO, P.O. 26 DE MARZO DE 1994)

Artículo 33. - Son facultades del Congreso:

I.- Del orden federal, las que determinen la Constitución General de la República y demás leyes que de ella emanen.

III.- Aprobar anualmente, a más tardar el 31 de diciembre, la ley de ingresos y presupuesto de egresos del Estado así como las leyes de ingresos de los municipios del año siguiente y decretar, en todo tiempo, las contribuciones que basten a cubrir los egresos de los gobiernos estatales y municipales. Si en la fecha mencionada no hubieren sido aprobados los ordenamientos referidos, quedarán en vigor sin modificaciones en forma provisional los del año en curso, hasta en tanto sean aprobados los nuevos ordenamientos;

(REFORMADA, P.O. 30 DE SEPTIEMBRE DEL 2000)

IV.- Legislar sobre la organización y funcionamiento del Municipio Libre, en los términos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución;¹⁶

¹⁵ <http://www.congresocampeche.gob.mx/>

¹⁶ <http://www.congresocol.gob.mx/>

CHIHUAHUA.

CAPITULO III: DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.

Art. 64. - Son facultades del Congreso:

VI.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Estado, discutiendo y aprobando primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrirlo.

El Ejecutivo del Estado hará llegar al Congreso la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos, a más tardar el día nueve de diciembre, debiendo comparecer el encargado de las finanzas del Estado a dar cuenta de las mismas,¹⁷

CHIAPAS

CAPITULO TERCERO

DE LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

ARTICULO 29. - Son atribuciones del Congreso:

I. Legislar en las materias que no estén reservadas al Congreso de la Unión, así como en aquellas en que existan facultades concurrentes, conforme a Leyes Federales;

XII. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos y fijar las contribuciones con que haya de ser cubierto, en vista de los proyectos que el Ejecutivo presente. Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por la Ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar la remuneración, se entenderá señalada la que hubiere tenido en el Presupuesto anterior o en la Ley que estableció el empleo;

XIII. Aprobar o desaprobar las solicitudes de empréstitos que gestione el Ejecutivo del Estado o los Municipios, y en su caso, autorizar o negar la contratación definitiva de dichos créditos, siempre y

¹⁷ <http://www.congresoags.gob.mx/>

cuando sean para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo casos de emergencia previamente declarada;

XIV. Aprobar o desaprobar cualquier otro compromiso por el que se afecte el Patrimonio del Estado o de los Municipios siempre y cuando sea de notorio beneficio a la colectividad;¹⁸

COAHUILA

CAPITULO IV.

Facultades del Poder Legislativo.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, P.O. 17 DE JUNIO DE 1988)

Artículo 67. Son facultades del Poder Legislativo:

XXIV. Elaborar y aprobar su propio presupuesto de egresos, así como rendir su cuenta pública en los términos de ley.¹⁹

DURANGO

SECCION D.

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.

ARTICULO 55. - EL CONGRESO TIENE FACULTADES PARA LEGISLAR EN TODO AQUELLO QUE NO ESTE EXPRESAMENTE ESTABLECIDO COMO ATRIBUCION DEL CONGRESO DE LA UNION O DE ALGUNA DE SUS CAMARAS Y ADEMAS PARA:

¹⁸ <http://www.congresochiapas.gob.mx/>

¹⁹ <http://www.congresocoahuila.gob.mx/>

III.- APROBAR Y MODIFICAR EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO, Y DECRETAR CONTRIBUCIONES SUFICIENTES PARA CUBRIRLO, TOMANDO EN CONSIDERACION LAS PARTICIPACIONES Y SUBSIDIOS FEDERALES Y ESTATALES, EN SU CASO;

IV.- DECRETAR LAS CONTRIBUCIONES Y OTROS INGRESOS SUFICIENTES PARA ATENDER LAS NECESIDADES DE LOS MUNICIPIOS, TOMANDO EN CONSIDERACION LAS PARTICIPACIONES Y SUBSIDIOS FEDERALES Y ESTATALES, Y EN TODO CASO, INCLUYENDO LAS CONTRIBUCIONES Y PERCEPCIONES A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 111 DE ESTA CONSTITUCION;²⁰

GUANAJUATO

SECCION CUARTA

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO DEL ESTADO

ARTICULO 63. - Son facultades del Congreso del Estado:

XIII.- Fijar anualmente los gastos que requiere la Administración Pública del Estado, previo examen del Presupuesto de Egresos presentado por el Gobernador y decretar la Ley de Ingresos respectiva;²¹

GUERRERO

CAPITULO V

DE LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

Artículo: 47

²⁰ <http://www.congresodurango.gob.mx/>

²¹ <http://www.congresogto.gob.mx>

Son atribuciones del Congreso del Estado: I. Expedir Leyes y Decretos en todas aquellas materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación, en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Expedir anualmente la Ley de Ingresos del Estado, señalando las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;²²

HIDALGO

SECCIÓN V

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

ARTICULO 56. - SON FACULTADES DEL CONGRESO:

I.- LEGISLAR EN TODO LO QUE CONCIERNE AL RÉGIMEN INTERIOR DEL ESTADO;

II.- EXPEDIR LAS LEYES QUE SEAN NECESARIAS PARA HACER EFECTIVAS LAS FACULTADES OTORGADAS POR ESTA CONSTITUCIÓN A LOS PODERES DEL ESTADO;

III.- EXPEDIR LAS LEYES REGLAMENTARIAS Y EJERCER LAS FACULTADES QUE LE OTORGA LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA;

XXIX.- LAS DEMÁS FACULTADES QUE LE SEAN CONCEDIDAS POR ESTA CONSTITUCIÓN.²³

JALISCO

CAPITULO III

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO DEL ESTADO

Artículo 35. - Son facultades del Congreso:

²² <http://www.congresogro.gob.mx/>

²³ <http://www.congresohgo.gob.mx/>

I. Legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias, salvo aquellas concedidas al Congreso de la Unión conforme al Pacto Federal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Determinar los gastos del Estado para cada ejercicio fiscal, así como las contribuciones del Estado y municipios para cubrirlos y examinar las cuentas correspondientes;²⁴

MORELOS

Capítulo III

De las facultades del Congreso

Artículo 40. - Son facultades del Congreso:

V.- Fijar los gastos del Estado y establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos;

VI.- Legislar sobre todo aquello que la Constitución General de la República no encomiende expresamente al Congreso de la Unión;²⁵

NUEVO LEÓN

VII. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del Gobernador, la Ley de Ingresos del Estado y los proyectos y arbitrios de pública Utilidad.

ARTICULO 64. - No puede el Congreso:

I.-Establecer más contribuciones que las indispensables para satisfacer las necesidades generales del Estado y de los Municipios;²⁶

²⁴ <http://www.congresoal.gob.mx/>

²⁵ <http://www.congresomor.gob.mx/>

²⁶ <http://www.congresoni.gob.mx/>

TLAXCALA

CAPITULO IV

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

ARTICULO 54. - Son facultades del Congreso:

XII.- Expedir la Ley de Hacienda y el Código Fiscal del Estado. Decretar las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos del Estado y la de Ingresos de los Municipios, previa iniciativa del Ejecutivo y de los Ayuntamientos.

XIII.- Discutir, aprobar o modificar en su caso el Presupuesto de Egresos que para el Ejercicio Anual del Congreso proponga la Comisión de Finanzas, Contraloría y Administración Pública del mismo.²⁷

ZACATECAS

SECCIÓN TERCERA

DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LA LEGISLATURA

Artículo 65. Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

XII. Aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado que el Ejecutivo presentará a la Legislatura a más tardar el día quince de diciembre de cada año, requiriéndose previamente la comparecencia del Secretario del ramo.

Quando por cualquier circunstancia no llegaren a aprobarse tales ordenamientos, se aplicarán la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos que rigieron en el año fiscal anterior;²⁸

²⁷ <http://www.congresotlax.gob.mx/>

²⁸ <http://www.congresozac.gob.mx/>

3.4. DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Estatuto del distrito federal y las demás disposiciones legales aplicables. La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal está determinada, además de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dispone el Estatuto del Distrito Federal.

Las Autoridades Locales de Gobierno del Distrito Federal son:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará por 40 diputados. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional.

La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los diputados a la Asamblea Legislativa serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente.

Facultades de la Asamblea

La Asamblea Legislativa tiene facultades para:

II. Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo. Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo. Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales o privadas en relación con dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas;

III. Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

3.5. Municipios

Puede definirse al Municipio como la célula de la organización del Estado Mexicano al servir de base para la división territorial y para las estructuras políticas y administrativas de las Entidades y miembros de la Federación.

Manuel Ulloa Ortiz considera como Municipio a la reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de la vida doméstica que sin participar por ello de la intimidad del hogar son, sin embargo, una prolongación de este mismo lugar.

Los Municipios se representan como una serie de pequeñas circunscripciones territoriales cuyo conjunto integra una entidad federativa.

La idea de dividir al país en múltiples células municipales tuvo por objeto constituir un primer frente de autoridad que localmente pueda atender y resolver los más pequeños, pero ingentes problemas de cada comunidad, como los servicios de agua potable, alcantarillado, policía, etc. Obviamente, esto ocasiona en el ámbito local una situación similar a la que ocurre en el ámbito nacional: La coexistencia de dos tipos de autoridades la estatal y la municipal que deben quedar perfectamente limitadas tanto por la Constitución Federal como por las Constituciones de cada Estado.

El Municipio es, sin duda, el de situación económica más precaria, la entidad política que en forma directa satisface las necesidades esenciales de la población, principalmente a través de la prestación de diversos servicios públicos. Esta situación se debe a que el Municipio tiene la imposibilidad de establecer por si mismo sus tributos ya que los tributos municipales son establecidos por las legislaturas Estatales y el Municipio, ya que ellos tienen la libre administración de su hacienda pudiendo solamente sugerir a las legislaturas estatales los tributos que consideren necesarios y convenientes.

Se considera que las fuentes tributarias que deben ser exclusivas de los Estados y Municipios son las siguientes:

- La propiedad o posesión de bienes inmuebles, es decir, lo que se grava a través de los impuestos territoriales o prediales.
- Los ingresos de naturaleza mercantil, percibidos por actividades que no estén delegadas a la federación, es decir, los impuestos al comercio y a la industria.
- Los ingresos derivados de las actividades agrícolas y ganaderas.

Francisco de la Garza en su obra Hacienda Municipal justifica el derecho del Municipio de la percepción de ingresos diciéndonos que satisface necesidades esenciales de su población mediante la prestación de una serie de servicios públicos, cuya suspensión total o parcial, ocasionaría daños y perjuicios inmediatos, ingentes e irreparables, como lo serían el trastorno y molestias que acarrearían la falta de

prestación de los servicios de barrido y limpieza de las calles, recolección de basura domiciliarias, alumbrado público, de abastecimiento de agua potable, de drenaje, de policía, etc, Los que por su fundamental importancia es necesario que el municipio tenga la seguridad permanente de poder prestar.

De ahí es urgente que el municipio goce de una sólida situación financiera que le permita mantener, permanentemente y en todo momento la prestación de todos los servicios públicos, que juega un papel tan predominante en la vida municipal.

Por lo que podemos apreciar, se trata de una obligación jurídica, es decir un vínculo jurídico que constriñe al contribuyente a su cumplimiento, es decir al pago y a la realización de todas las obligaciones accesorias como pudiere ser el presentar declaraciones informativas, llevar contabilidad, expedir comprobantes, etc.

CAPITULO 4

SUJETO PASIVO.

Una y otra vez se ha señalado que el sujeto pasivo será aquel sobre el que recaiga la obligación de pago y sus accesorias.

Por sujeto pasivo de la obligación tributaria debe entenderse a la persona física o moral, nacional o extranjera, que realiza el hecho generador de un tributo o contribución es decir, a la que se le coloca dentro de la correspondiente hipótesis normativa.

También lo es según el artículo 3 de la Ley del impuesto al valor agregado, la federación, el distrito federal los estados los municipios los organismos descentralizados y las instituciones publicas de seguridad social .

El Artículo 1º. Del Código Fiscal nos señala que las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas, así podemos concluir que existen dos clases de sujetos pasivos:

Personas Físicas: todo ser humano dotado de capacidad de goce, es decir, de la posibilidad de ser titular de derechos y obligaciones, lo cual amplia enormemente el concepto; pues aun los menores de edad e incapaces, representados desde luego por quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, pueden llegar a ser sujetos pasivos de un tributo.

Persona Morales: Constituidas por todas las asociaciones, o sociedades civiles o mercantiles debidamente organizadas conforme a las leyes del país que tengan establecido su domicilio social y la Federación, el Distrito Federal los Estados los Municipios los Organismos Descentralizados y las Instituciones Publicas de Seguridad Social.

Dentro del nuestro sistema tributario federal, una persona física o moral adquiere el carácter de sujeto pasivo mediante la simple realización de un hecho generador de un tributo, independientemente del lugar donde tenga su domicilio.

Una persona física o una moral es susceptible de transformarse en sujeto pasivo conforme a nuestro derecho fiscal, en cuanto se coloca en la correspondiente hipótesis normativa sin importar su domicilio, nacionalidad, estatus jurídico y en el caso de los individuos, su edad, sexo, actividad o creencias personales.

En síntesis, cabe señalar que basta con que una persona física o moral obtenga un ingreso de fuente de riqueza ubicada en México y/o en el extranjero si es que en este último caso se encuentra domiciliada en el territorio nacional, para que en forma automática e inmediata adquiera el carácter de sujeto pasivo de la obligación tributaria en materia de impuestos sobre la renta sin que para dicha consideración influyan en absoluto los enunciados factores de domicilio y nacionalidad. Entendiendo por fuente de riqueza el lugar donde se produce los hechos generadores de tributo. Es decir, el sitio donde el sujeto pasivo percibe el ingreso, rendimiento o utilidad gravados por la ley tributaria o donde se derivan tales percepciones, cuando este sitio o lugar se localiza en algún punto del territorio

nacional, surge para el receptor del beneficio económico la obligación de esterar los tributos o contribuciones federales que procedan conforme a las leyes aplicables.

Podemos decir pues que el sujeto pasivo de la obligación fiscal es la persona que conforme a la ley debe satisfacer una prestación determinada a favor del fisco, ya sea propia o de un tercero, o bien se trate de una obligación fiscal sustantiva o formal.

Al referirnos al sujeto pasivo cabe aclarar que no siempre es la persona a quien la ley señala como tal es la que efectivamente paga el tributo, sino que en ocasiones es una persona diferente quien lo hace, es decir, quien ve disminuido su patrimonio por el cumplimiento de la obligación y se convierte, entonces, en el sujeto pagador del tributo.

El caso se presenta cuando se da el efecto de la translación del tributo, donde el sujeto pasivo es la persona que realiza el hecho generador y el sujeto pagador es la persona en quien incide el tributo debido a la translación del mismo, el primero viene a ser, pues, el contribuyente de derecho y el segundo, el contribuyente de hecho y de los dos el único que interesa al Derecho Fiscal es el primero.

Otro aspecto del estudio del sujeto pasivo es la determinación del tipo de responsabilidad de quien paga la deuda impositiva pues el Derecho Fiscal con frecuencia separa la responsabilidad del pago de la titularidad de la deuda y esta

separación consiste en que aunque la deuda sea a cargo de una persona, la responsabilidad de pago recae sobre otra distinta.

Debemos distinguir al titular del adeudo del tercero con responsabilidad de pago denominado al primer deudor o responsable directo y al segundo deudor o responsable indirecto.

El motivo para atribuir a un tercero ajeno a la relación fiscal la responsabilidad del pago puede derivar de una relación particular entre el deudor directo y el deudor indirecto; o de ser el sucesor de otra persona; o del incumplimiento de una obligación legal.

No debe confundirse, la distinción entre deudor o responsable indirecto, con la distinción entre contribuyente de derecho y contribuyente de hecho, respectivamente, pues la primera de las distinciones mencionadas se refiere únicamente a contribuyentes de derecho.

Los sujetos pasivos de la obligación fiscal pueden ser a su vez las agrupaciones que constituyen una unidad económica diversa de sus miembros que carecen de personalidad jurídica.

Podemos concluir que sujeto pasivo será todo aquel (persona física o moral) que se sitúe en el supuesto jurídico previsto por la norma tributaria.

4.1. Clasificación del sujeto pasivo.

Nuestra legislación Tributaria, sin entrar en tantas complicaciones terminológicas, esencialmente regula dos tipos de sujetos pasivos: el causante directo y el responsable solidario.

Nuestro Derecho Fiscal, a pesar de hacer mención exclusivamente a dos clases de sujetos pasivos, en realidad comprende a cuatro tipos, aunque englobando a los tres últimos bajo el común denominador de “responsables solidarios”. Así se comprende a los siguientes sujetos pasivos o causantes:

1.- Sujeto Pasivo Contribuyente u Obligado Directo.

2.- Sujeto Pasivo Obligado Solidario.

3.- Sujeto Pasivo Obligado Subsidiariamente o por Sustitución; y

4.- Sujeto Pasivo Obligado por Garantía.

1.- Sujeto Pasivo Contribuyente u Obligado Directo.

Es el típico sujeto pasivo, se trata de la persona física o moral, nacional o extranjera, que lleva a cabo el hecho generador del tributo, obteniendo un ingreso, rendimiento o utilidad gravables, de una fuente de riqueza ubicada en territorio nacional y/o en el extranjero, cuando en este último caso tenga establecido en México su domicilio.

Se le da tal nombre por que sobre él recae el deber tributario, es quien específicamente se coloca dentro de la hipótesis normativa.

El obligado directo es el principal sujeto pasivo de los tributos y este a diferencia de los otros tres sujetos pasivos, es el único al que propiamente pueda denominársele “causante”. También es el único al que propiamente puede denominársele como “contribuyente”, toda vez que es quien con cargo en su patrimonio contribuye a sufragar los gastos públicos.

2. - Sujeto Pasivo Obligado Solidario.

Se le define como la persona, física o moral nacional o extranjera, que en virtud de haber establecido una determinada relación de tipo jurídico con el sujeto pasivo obligado directo, por disposición expresa de la ley tributaria aplicable, adquiere concomitantemente con dicho obligado directo y a elección del fisco, la obligación de cubrir un tributo originalmente a cargo del propio contribuyente directo.

3. - Sujeto Pasivo obligado Subsidiariamente o por Sustitución.

Podemos definirlo como aquella persona, generalmente física, que se encuentra legalmente facultada para autorizar, aprobar o dar fe respecto de un acto jurídico generador de tributos o contribuciones y a la que la ley hace responsable de su pago bajo determinadas circunstancias en los mismos términos que al sujeto pasivo obligado directo.

Margain Manautou nos dice: “ El responsable por sustitución es aquel que, en virtud de una disposición de la ley, es responsable del pago del crédito fiscal, no por la intervención personal y directa que tuvo en su creación, sino por que la conoció o pasó ante él, sin haber exigido al

responsable contribuyente el pago respectivo. Quedan comprendidos dentro de esta categoría, los funcionarios públicos, magistrados, notarios, retenedores, recaudadores, etc.”.

4.- Sujetos Pasivos Obligados por Garantía.

Podemos definirlo como la persona física o moral que voluntariamente afecta un bien de su propiedad u otorga una fianza, con el objeto de responder ante el fisco, a nombre y cuenta del sujeto pasivo obligado directo, del debido entero de un tributo originalmente a cargo de este último y cuyo pago ha quedado en suspenso, en el supuesto de que al ocurrir su exigibilidad, el propio obligado directo no lo cubra oportunamente.

Así podemos mencionar como características de esta definición: que el obligado por garantía puede ser tanto una persona física como una moral. El carácter de sujeto pasivo por garantía se adquiere como consecuencia de un acto de libre manifestación de la voluntad, es decir, que este es el único sujeto pasivo que no asume tal papel por suposición de la ley, sino por voluntad propia.

El obligado por garantía adquiere expresamente el deber de responder ante la autoridad hacendaria por orden y cuenta del contribuyente directo del entero oportuno de una contribución originalmente a cargo de este último.

Para ello, debe afectar en garantía un bien de su propiedad o responder patrimonialmente poniendo a disposición del fisco sus recursos económicos si es que se trata de una institución de fianzas debidamente autorizada.

El fisco esta además en plena libertad de hacerlo efectivo, cobrándolo en forma inmediata al sujeto pasivo obligado por garantía sin necesidad detener que llevar a cabo previamente ninguna gestión de cobro ante el contribuyente directo.

En síntesis podemos, afirmar que el sujeto obligado por garantía debe su existencia y reconocimiento legal a al ineludible necesidad de que el Estado asegure, por todos los medios a su alcance, la percepción de los ingresos tributarios.

4.2. Criterios de Vinculación del Sujeto Pasivo.

Llamase criterio de vinculación al señalamiento por la ley de cómo, cuándo, dónde y por qué surge el nexo entre el sujeto activo y el sujeto pasivo de la obligación.

Flores Zavala "dice que si el Estado grava a las personas teniendo en cuenta su situación económica general de cualquiera que sea la fuente de riqueza de las rentas o de sus bienes, se le llama sujeción personal y si el Estado grava a las personas teniendo en cuenta las rentas creadas y los bienes situados en territorio y no las cualidades de las personas que los perciben o poseen, se llama sucesión real. En el primer caso se trata de los criterios subjetivos de vinculación, como son la nacionalidad y el domicilio y la residencia. En el segundo caso se trata de criterios objetivos, como son la fuente de riqueza y el establecimiento permanente." ³⁰

³⁰ QUINTANA VALTIERRA Jesús, DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO, Editorial TRILLAS MÉXICO 1991, PAG 237.

Conforme al criterio de nacionalidad, es decir, al vínculo jurídico y político que une a la persona con el Estado, los nacionales de un país están obligados a contribuir para los gastos públicos de ese país, independientemente de donde tengan su domicilio, su residencia fiscal o cuál sea el lugar de origen de sus ingresos o donde estén ubicados sus bienes.

Conforme al criterio de domicilio, están obligados al pago de tributos en un país las personas que en él tiene su domicilio y corresponde a la legislación interna de cada país definir este concepto. En México se considera como domicilio el lugar donde reside la persona física con el propósito de establecerse en él; a falta de éste, el lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios; y a falta de uno y otro, el lugar donde se halle. Para las personas morales su domicilio es el lugar donde se halle establecida su administración.

De acuerdo con el Código fiscal este considera como domicilio fiscal:

a) Tratándose de personas físicas:

- Cuando realizan actividades empresariales, el local en que se encuentra el principal asiento de sus negocios.
- Cuando no realicen actividades señalada en el punto anterior y presten servicios personales independientes, el local que utilice como base fija para el desempeño de sus actividades.

- En los demás casos, el lugar donde tengan el asiento principal de sus actividades.

b) Tratándose de personas morales:

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

Conforme al criterio de residencia, las personas están obligadas al pago de tributos en un país por su sola estancia en él.

Conforme al criterio de la fuente de riqueza, las personas están obligadas al pago de tributos en un país si en él se origina el ingreso gravado o él se encuentra los bienes afectos al tributo, sin importar su nacionalidad, domicilio o residencia.

Conforme al criterio de establecimiento permanente, están obligadas al pago de tributo en un país las personas que sin tener domicilio o residencia en ese país, tengan en él un lugar de negocios en el que realicen actividades gravadas, respecto de los ingresos atribuibles al establecimiento.

También se considera que existe establecimiento permanente, aun cuando no haya lugar de negocios en territorio nacional, si un residente en el extranjero actúa en el país a través de una persona física o moral que tenga y ejerza poderes para celebrar contratos a nombre del residente en el extranjero, tendientes a la realización de las actividades empresariales de éste en el país que no sean de las mencionadas en el artículo 3º.

CAPITULO 5

LIMITES A LA POTESTAD TRIBUTARIA.

5.1. PRINCIPIOS TEÓRICOS DE ADAM SMITH

Adam Smith, en el libro V de su obra De la riqueza de las naciones, desarrolla en forma clara cuatro principios, de los cuales debe supeditarse toda norma jurídica tributaria, a efecto de que ésta cree un orden jurídico justo, que fomente el esfuerzo, la productividad y la imaginación creadora, que son la causa de la riqueza y no desalienten la actividad humana.

Dicha obra fue escrita por este economista inglés, desde hace más de dos siglos y continúa influyendo actualmente de manera decisiva en las legislaciones fiscales de todos los países del mundo con economías de mercado o capitalistas.

Los principios considerados como fundamentales son el de justicia, el de certidumbre, el de comodidad y el de economía.

El principio de justicia

Considera que los habitantes de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades; es decir, en proporción a los ingresos de que gozan o perciben bajo la protección del Estado. De la observancia o el menoscabo de esta máxima, depende lo que se llama equidad o falta de equidad de la imposición.

Lo fundamental de este principio es que las contribuciones deben ser justas y equitativas.

Para que se logre su contenido, debe desarrollarse a través de dos reglas que son: Generalidad y Uniformidad.

La generalidad significa que comprenda a todas las personas cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador de la obligación fiscal. O sea, que si la ley grava el ingreso por el producto del trabajo, deben pagar dicho impuesto todas aquellas personas que obtenga un ingreso como producto de su trabajo, sin exclusión alguna, para que el impuesto reúna el requisito de generalidad.

Sin embargo, se ha sostenido que deben eliminarse, como excepción a esta regla, a aquellas personas que carecen de capacidad contributiva, o sea a quienes la ley señala con mínimos de subsistencia, por el monto del ingreso que perciben como producto de su trabajo, que es el equivalente al importe del salario mínimo fijado por la ley correspondiente. Establecerles un impuesto a quienes perciben el salario mínimo como ingreso, aunque sea de un peso, sería agravar más su ya de por sí precaria situación económica.

La uniformidad significa que todas las personas son iguales frente a la contribución, el impacto de la contribución igual para todos los que se encuentren en la misma situación; en otras palabras, el pago del gravamen debe de ser lo más cercano posible a la capacidad contributiva del particular, y por ésta debemos considerar, al menos por lo que se refiere al ingreso por producto del trabajo, el excedente de lo que la ley señala como mínimo de subsistencia.

El principio de certidumbre

Según este principio las contribuciones deben poseer fijeza en sus principales elementos o características, para evitar actos arbitrarios por parte de la administración pública.

Al efecto señala Adam Smith, que la contribución que cada individuo está obligado a pagar debe ser fija y no arbitraria. La fecha de pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagar, deben ser claras para el contribuyente y para las demás personas.

Cuando no suceda así, toda persona sujeta a una contribución se halla más o menos a merced del recaudador, el cual puede exagerar el importe del gravamen para cualquier contribuyente que le desagrade, o arrancarle, por la amenaza de esa grabación, algún presente o propina. La inseguridad de los impuestos estimula a la insolencia y favorece la corrupción de una clase de hombres, que ya por la función que desempeñan son impopulares, incluso cuando no son ni insolentes ni corruptos.

La certidumbre de lo que cada individuo deberá pagar es, en lo que respecta a las contribuciones, una cuestión de tan extrema importancia que es, y así parece deducirse de la experiencia de todas las naciones, que un grado muy considerable de desigualdad produce efectos menos dañinos que un grado muy pequeño de inseguridad.

La doctrina fiscal considera que este principio se cumple, si se respetan las siguientes reglas:

- Las leyes sobre contribuciones deben ser redactadas claramente, de manera que sean comprensibles para todos; no deben contener fórmulas ambiguas o imprecisas.
- Los contribuyentes deben tener todos los medios para conocer fácilmente las leyes, reglamentos, circulares que les afecten, o sea que los ordenamientos fiscales tengan bastante publicidad.
- Debe precisarse si se trata de una contribución Federal, del Distrito Federal, Estatal o Municipal.
- Se debe preferir el sistema de cuotas al de derrama, por ser menos incierto.
- El legislador debe ser imparcial en el establecimiento de la contribución.
- Se debe evitar lo más que se pueda el contacto de la administración con el contribuyente para eliminar actos de corrupción.
- Las declaraciones que se tengan que formular, para el pago de las contribuciones, deben ser claras y sencillas, de manera que todo contribuyente las pueda entender y llenar con los datos que se requieran.

Para satisfacer este principio se requiere que el legislador precise con claridad el objeto, la base, la tasa o tarifa, las infracciones, sanciones, el momento de causación, la época y la forma de pago, para que por otros medios no se lleguen a alterar dichos elementos en perjuicio del contribuyente, y no se produzca incertidumbre en el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

El principio de comodidad

Consiste en que toda contribución debe recaudarse en la época y la forma en la que es más probable que convenga su pago al contribuyente.

En otras palabras, deben escogerse aquellas fechas o periodo, que en atención a la naturaleza de la contribución, sean las propicias y ventajosas para que el contribuyente realice su pago.

La observancia de este principio por el legislador, trae como consecuencia un cumplimiento más efectivo de las obligaciones fiscales, principalmente la de pago, evitando la evasión fiscal.

Como ejemplo de que este principio ha sido debidamente respetado por el legislador, tenemos que la Ley del Impuesto sobre la Renta, en el título II de las sociedades mercantiles, establece que éstas deben pagar el impuesto a su cargo, dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio; El impuesto al valor agregado debe pagarse dentro de los diez días siguientes de cada mes; además se facilita que el pago se haga en instituciones de crédito o por correo, facilitando más a los contribuyentes el cumplimiento de dichas obligaciones.

El principio de economía

Este principio establece que toda contribución debe planearse de modo que la diferencia de lo que se recauda sea superior a lo que se gasta en su administración, control y recaudación.

Señala como causas que convierten en antieconómica una contribución las siguientes:

-El empleo de un gran número de funcionarios, cuyos sueldos pueden absorber la mayor parte del producto de la contribución, constituyendo dichos sueldos una especie del impuesto adicional con cargo al contribuyente.

-Las contribuciones no deben ser tan elevadas, para que no desanimen la inversión y producción individual.

-Las multas y otras penas, en que incurren voluntaria o involuntariamente los contribuyentes, cuando son excesivas o confiscatorias, arruinan a los particulares, desalentando el empleo productivo de sus capitales.

-Las frecuentes visitas y fiscalizaciones que hacen los visitadores fiscales, ocasionan molestias, vejaciones, operaciones, incomodidades innecesarias, la mayor parte de las veces a los contribuyentes, las cuales lejos de favorecer la recaudación la obstaculizan.

Se estima doctrinalmente que los gastos de la administración fiscal, control y recaudación no deben exceder de un 2 % del total de lo recaudado.

Todos los principios fundamentales o básicos, sólo pueden realizarse a través de un sistema fiscal debidamente organizado y sistematizado, que aproveche los adelantos científicos y tecnológicos, además de elevar fundamentalmente la conciencia fiscal de los contribuyentes.

5.2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Del contenido de la fracción IV del Artículo, 31 Constitucional, que dice:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Podemos desprender la existencia de los siguientes Principios.

- a) Principio de Generalidad;
- b) Principio de Obligatoriedad;
- c) Principio de Vinculación con el Gasto Público;
- d) Principios de Proporcionalidad y Equidad;
- e) Principio de Legalidad.

II. PRINCIPIO DE GENERALIDAD

El principio de Generalidad encuentra su fundamento constitucional en el encabezado del Artículo 31, el que, como se recordará, a la letra dice: "Son obligaciones de los mexicanos"; lo cual, significa que toda persona que se coloque en cualquiera de las hipótesis normativas contenidas en las leyes expedidas por el Estado Mexicano, automáticamente queda obligada a contribuir a los gastos públicos. Obviamente, dicha obligación general lleva implícita la "capacidad contributiva"

Los tributos o contribuciones participan de las características esenciales del acto que les da vida: la ley.

Es así como en primer término tenemos que hacer referencia al apuntado Principio de Generalidad, ya que el ser general es uno de los principales elementos del acto legislativo.

Al hablar de generalidad en su acepción jurídica, tenemos por fuerza que formular una importante distinción entre este concepto y el de uniformidad, con el que, indebidamente pero con gran frecuencia, suele confundírsele. Distinción que es de gran trascendencia para la aplicación a casos concretos de las normas jurídico-tributarias.

Así, se dice que una ley general cuando se aplica, sin excepción, a todas las personas que se coloquen en las diversas hipótesis normativas que la misma establezca. Por eso se afirma que las leyes van dirigidas a "una pluralidad innominada de sujetos"; o sea, a todos aquellos que realicen en algún momento los correspondientes supuestos normativos.

En cambio, una disposición es uniforme cuando debe aplicarse por igual y sin distinciones de ninguna especie a todas las personas colocadas bajo la potestad o jurisdicción de quien la emita.

Evidentemente, el concepto de "uniformidad" repugna al más elemental sentido común y por ello, está proscrito del campo del Derecho, cuyas normas exclusivamente se expresan en disposiciones de carácter general, atribuyéndole a dicha generalidad efectos de elemento esencial del acto legislativo.

El Principio de Generalidad Tributaria puede enunciarse diciendo que, sólo están obligados apagar los tributos aquellas personas, físicas o morales, que por cualquier motivo o circunstancia se ubiquen en alguna de las hipótesis normativas previstas en las leyes tributarias, llevando acabo en consecuencia, el correspondiente hecho generador de los tributos o contribuciones de que se trate.

Comentando esta máxima, Flores Zavala indica que: "El principio de Generalidad no significa que todos deben pagar impuestos, sino que todos los que tienen capacidad contributiva paguen algún impuesto. Sin embargo, este principio puede también aplicarse a cada impuesto individualmente considerado, y entonces debe interpretarse, en el sentido de que el impuesto debe gravar a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, sin excepciones. ..."31

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencia definida que:

"Es carácter constante de las leyes, que sean de aplicación general y abstracta; es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y se apliquen sin consideración de especie o de persona, a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto que no sean abrogadas. Una ley que carece de esos caracteres va en contra del Principio de Igualdad, garantizado por el Artículo 13 Constitucional y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia"32

³¹ Flores Zavala, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. Ed. Porrúa, número 179. México, D.F.

³² (Tesis 17, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1965. Primera parte, página 58).

La parte del artículo 321 fracción IV en la que habla de las "obligaciones de los mexicanos", no puede tomarse de una manera limitativa y de exclusión a los extranjeros.

Resultaría absurdo que México, reaccionando a la inversa de las demás naciones del mundo occidental, estableciera semejante privilegio a la inversión foránea, la que en tal evento ni siquiera tendría que pagar impuestos a cambio de las utilidades, regalías, intereses y demás provechos económicos que obtuviera. De ahí que no se puede concebir aceptar que por el solo hecho de que la fracción IV del Artículo 31 Constitucional esté formalmente ubicada en la parte relativa a las obligaciones de los mexicanos, los extranjeros queden por ese simple hecho relevados de cualquier obligación tributaria en México.

En apoyo de nuestro criterio, podemos citar el siguiente precedente de la Suprema Corte de Justicia, que por su claridad pone punto final al problema: "Es incuestionable que en el caso en que la fuente de riqueza o del ingreso está situada dentro del territorio nacional, el Estado Mexicano, en uso de su soberanía tributaria, tiene derecho a recabar los tributos legítimamente creados sin que ello pueda conceptuarse como violatorio del Artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicho precepto corresponde al capítulo de las obligaciones de los mexicanos; pero sin que ello signifique que por estar obligados los mexicanos a contribuir a los gastos de la Federación, de los Estados y de los Municipios en donde residen, de la manera proporcional y equitativa que señalan las leyes, los extranjeros están exentos

de dicha obligación cuando la fuente de la riqueza radica en territorio nacional o en otro supuesto, cuando están domiciliados en la República Mexicana".³³

PRINCIPIO DE OBLIGATORIEDAD

De acuerdo con la fracción IV del Artículo 31 Constitucional, el contribuir a los gastos públicos de la Federación, de las Entidades Federativas y de los Municipios, constituye una obligación ciudadana de carácter público, como pueden serlo el prestar servicio militar o el hacer que los hijos concurran a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria elemental.

Este deber vinculado al Principio de Generalidad, significa que toda persona que se ubique en alguna de las hipótesis normativas previstas en una ley tributaria expedida por el Estado Mexicano, automáticamente adquiere la obligación de cubrir el correspondiente tributo, dentro del plazo que la misma ley establezca.

El Principio de Obligatoriedad en Materia Fiscal tiene que entenderse en función no de la existencia de un simple deber a cargo de los sujetos pasivos de la relación jurídico-tributaria, sino como una auténtica obligación pública, de cuyo incumplimiento pueden derivarse severas consecuencias para los particulares. El contribuir al sostenimiento de los gastos públicos no es, en modo alguno, una donación graciosa o una aportación voluntaria. Se trata de un verdadero sacrificio económico que las circunstancias imponen a la ciudadanía con el objeto de que

³³ ". (Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en Revisión. Société Anonyme des Manufactures des Glaces et Produits Chimiques de Saint Gobain Chuny etCiry, y Fertilizantes de Monclova, S.A., páginas 290 a 292).

puedan contar con una serie de servicios públicos y obras de beneficio colectivo, sin las cuales la vida en sociedad resultaría prácticamente imposible. Por eso nuestra Constitución le impone el carácter de obligación pública y por eso faculta expresamente al Estado para llevar acabo, en las situaciones que así lo ameriten, el aludido procedimiento económico-coactivo. Recuérdese que el segundo párrafo del Artículo 22 de nuestra Ley Suprema dispone textualmente que: "No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o *para el pago de impuestos o multas*".

Comentando esta disposición, el distinguido jurista mexicano, Ignacio Burgoa Orihuela, afirma: "...también están permitidas la aplicación o la adjudicación de los bienes de una persona en favor del Estado cuando dichos actos tengan como objetivo el-pago de créditos fiscales resultantes de impuestos o multas y para cuya realización las autoridades administrativas están provistas de la llamada facultad económico-coactiva, cuyo fundamento constitucional, a nuestro entender, se encuentra en el propio Artículo 22 de la Ley Suprema, el cual también delimita su procedencia. " ³⁵

La propia Constitución, al mismo tiempo que estatuye el Principio de Obligatoriedad como un deber ciudadano de orden público, otorga al Estado los instrumentos jurídicos adecuados para velar por su plena vigencia y su cabal cumplimiento. De ahí la singular importancia de que sin duda está revestido este segundo Principio que hemos desprendido de la invocada fracción IV de nuestro Artículo 31 Constitucional.

³⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales, página 567. Editorial Porrúa, S.A. México,D.F.

IV. PRINCIPIO DE VINCULACION CON EL GASTO PUBLICO

La fracción IV del Artículo 31 de la Constitución Política que nos rige, señala en su parte inicial: "Son obligaciones de los mexicanos: IV. *Contribuir para los gastos públicos*, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan..."

Los ingresos tributarios tienen como finalidad costear los servicios públicos que el Estado presta, por lo que tales servicios deben representar para el particular un beneficio equivalente a las contribuciones efectuadas, ya que resultaría ilógico e infundado que el Estado exigiera en forma permanente de sus súbditos, una serie de contribuciones sin entregarles nada a cambio. Por el contrario, es una verdad fácilmente comprobable que en aquellos países en donde se disfruta de mejores servicios públicos, los ciudadanos pagan con mayor regularidad y seriedad sus impuestos que en aquellos en donde tales servicios resultan deficientes e inconstantes en cuanto a su prestación.

Esto prueba la estrecha vinculación e interdependencia que debe existir entre ambos conceptos y la imposibilidad de desligarlos. Es más, puede afirmarse que ningún ciudadano accedería a contribuir al sostenimiento de un Estado que se negara a satisfacer las necesidades sociales básicas, ya que las principales causas de la evasión impositiva se localizan precisamente en la indebida atención de los servicios públicos. A nadie le gusta ser víctima de estafas y tal sentimiento puede advertirse con frecuencia en ciudadanos promedio ante los problemas y trastornos que la ineficacia del aparato gubernamental les ocasiona.

Por eso las autoridades hacendarías, en sus numerosas campañas de difusión fiscal, acostumbran insistir en los logros alcanzados por la Administración Pública como consecuencia del pago regular y oportuno de los tributos.

Por esa razón, y previendo posibles desviaciones, nuestra Carta Magna impone a los gobernantes el deber de destinar las contribuciones ciudadanas exclusivamente a la satisfacción de los gastos públicos y otorga implícitamente a los gobernados una especie de derecho moral para, en conciencia, negarse al sostenimiento económico de un gobierno que haga un uso indebido de sus aportaciones. En esencia, este tercer Principio Constitucional establece una importante obligación a cargo del Estado, el cual sólo la cumplirá si emplea escrupulosamente todos y cada uno de los ingresos tributarios que recaude en la integración de un Presupuesto Nacional cuyo contenido sea ampliamente divulgado entre la población, la que tiene el derecho y por supuesto, el gobierno la obligación correlativa de conocer detalladamente en qué forma se manejan sus contribuciones. De lo contrario la Administración Pública de que se trate quedará automáticamente colocada al margen de la Constitución.

V. PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD y EQUIDAD

Principio de Proporcionalidad

De acuerdo con la definición de Serra Rojas, "proporción es la disposición, conformidad o correspondencia debida de las partes de una cosa con el todo o entre cosas relacionadas entre sí".³⁶

Aplicando esta definición a la materia fiscal podemos decir que la proporcionalidad es la correcta disposición entre las cuotas, tasas o tarifas previstas en las leyes tributarias y la capacidad económica de los sujetos pasivos por ellas gravados.

El Principio de Proporcionalidad significa que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de sus respectivas capacidades económicas, aportando a la Hacienda Pública una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos, pero nunca una cantidad tal que su contribución represente prácticamente el total de los ingresos netos que hayan percibido, pues en este último caso se estaría utilizando a los tributos como un medio para que el Estado confisque los bienes de sus ciudadanos.

Es decir, el Principio de Proporcionalidad implica, por una parte, que los gravámenes se fijen en las leyes de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a las de medianos y reducidos recursos; y por la otra, que a

³⁶ 5 Ob. Cit., página 773

cada contribuyente individualmente considerado, exclusivamente la ley lo obligue a aportar al Fisco una parte razonable de sus percepciones gravables.

Los tributos que se ajustan a este Principio son los que se determinan a base de tarifas progresivas, ya que dichas tarifas son precisamente las únicas que garantizan que aun ingreso superior corresponda, en términos cualitativos, una contribución mayor, tal y como lo explicamos detalladamente en el Capítulo inmediato precedente. De ahí que en aquellos regímenes fiscales en los que se desea velar por la debida vigencia del Principio que nos ocupa, se proscriba toda posible existencia de impuestos a tasas o cuotas fijas, las que, como lo señalamos en su oportunidad, implican que quienes más ganan contribuyan cuantitativa mente en mayor volumen que los que menos ganan, pero sufriendo ambos tipos de contribuyentes idéntica afectación patrimonial. Cosa que desde luego no sucede cuando se establecen tarifas porcentuales progresivas, como es el caso, para citar un ejemplo de Derecho Comparado, del sistema fiscal italiano, que se rige por un inteligente Principio consignado en el Artículo 53 de la respectiva Constitución Política, en los siguientes términos: "Todos son llamados a concurrir a los gastos públicos en razón a su capacidad contributiva. *El sistema tributario se inspirará en criterios de progresividad*".

El Principio de Proporcionalidad aparece estrechamente vinculado con la capacidad económica de los contribuyentes, la que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas para que en cada caso el impacto patrimonial sea distinto no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado

cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, la que debe corresponder a su vez, a los ingresos obtenidos.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que el Principio de Equidad, el cual, en su parte conducente, expresa textualmente lo que a continuación se transcribe:

"Todos son llamados a contribuir a los gastos públicos en razón de su capacidad contributiva y el sistema tributario se inspirará en criterios de progresividad; *estos criterios de progresividad son con justeza la proporcionalidad de que trata la fracción IV del Artículo 31 de la Constitución de México, si se tiene en cuenta que la proporción impositiva está en relación inmediata con la capacidad contributiva del obligado a satisfacer el tributo ya las necesidades requeridas para solventar los gastos públicos de la Nación*".³⁸

El principio de Proporcionalidad, tal y como atinentemente lo apunta Adam Smith, debe considerarse en relación a la economía general de un país, de tal manera que las cargas tributarias se distribuyan, justa y adecuadamente, entre las fuentes de riqueza disponibles y existentes. Es decir, no basta con ser grave a los ciudadanos en función de sus respectivas capacidades económicas; es además necesario que los gravámenes se repartan equilibradamente entre las diversas fuentes de riqueza, con el objeto de que no sean una o dos las que preferentemente sostengan al Fisco.

La opinión de don José Rivera Pérez Campos, antiguo Ministro de nuestro Máximo Tribunal, cuya parte medular reproducimos a continuación:

³⁸ (Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al terminar el año de 1969. Jurisprudencia, Sala Administrativa. Página 52).

"...la proporcionalidad (atiende), básicamente, a los factores de economicidad del impuesto, proporción que ha de establecerse decíamos, contemplando la redundancia del *tributo* en el fenómeno de la capitalización nacional, así como en el impulso o refrenamiento de actividades frente al desarrollo general de la economía del País.

Cómo ha de considerarse la actividad de producción frente a múltiples actividades de servicio, inclusive al servicio de diversión, así como frente a actividades de especulación. Pero claro, esta máxima y extrema relatividad del concepto de proporcionalidad, obliga a pensar en la proporcionalidad de las fuentes tributarias y de las tarifas unas frente a otras. En la proporcionalidad, insistimos, ha de considerarse el tributo en relación a la economía general".³⁹

Como resultado podemos distinguir los siguientes elementos primordiales:

a. La capacidad económica de los ciudadanos, a fin de que cada uno de ellos contribuya cualitativamente en función de dicha capacidad.

b. Una parte justa y adecuada de los ingresos, utilidades o rendimientos percibidos por cada causante como factor determinante para fijar la base gravable.

c. Las fuentes de riqueza disponibles y existentes en el País, entre las cuales deben ser distribuidas en forma equilibrada todas las cargas tributarias, con el objeto de que no sean sólo una o dos de ellas las que la soporten en su totalidad.

^{39 34} Rivera Pérez Campos, José. Revista de Investigación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, No.51, Marzo de 1970, páginas 71 a 90.

C. - Principio de Equidad

Seguendo el criterio del doctor Andrés Serra Rojas, por equidad debemos entender *una igualdad* de ánimo, un sentimiento que nos obliga a actuar de acuerdo con el deber o de la conciencia, más que por los mandatos de la justicia o de la ley".³⁵

Su acepción aristotélica, menciona la equidad significa la aplicación de la justicia a casos concretos, la cual se obtiene tratando igual a los iguales y en forma desigual a los que no se encuentran en igualdad de circunstancias.

Margain Manautou estima a su vez que un tributo será equitativo cuando su impacto económico "sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación".⁴⁰

Rivera Pérez Campos sostiene que: "el elemento equidad mira fundamentalmente a la generalidad de la obligación. En estos términos, cuando la ley no es general, ya sólo por ello es inequitativa. Por ser general, ya se podrá admitir que goza de caracteres de justicia, precisamente porque no hay excepción ni privilegio. Y este aspecto no encierra problema ajeno a las funciones del juez; pues única y exclusivamente puede examinarse jurídicamente. La ley misma faculta al juez para determinar si ella es o no general. Si adolece de falta de generalidad, por sólo ello es inequitativa y contraría ala fracción IV del Artículo 31 Constitucional..."⁴¹

El común denominador del Principio de Equidad está constituido por la igualdad. Esto significa que para el debido acatamiento del Principio, las leyes tributarias deben

⁴⁰ Ob.Cit.,páginas773y774..

otorgar el mismo tratamiento a todos los sujetos pasivos que se encuentren colocados en idéntica situación, sin llevar a cabo discriminaciones indebidas y, por ende, contrarias a toda noción de justicia.

El Principio de Equidad va a significar, que debe existir una, la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo; los que, en tales condiciones, deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc.; Debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente. En esencia la equidad atiende a la igualdad en la regulación de todos los elementos integrantes del tributo o contribución, con excepción de las tasas, cuotas o tarifas. Es decir, la norma jurídico-tributaria no debe establecer distinciones concediendo, por ejemplo, mayores plazos de pago para unos contribuyentes que para otros, sancionando con diferente severidad el mismo tipo de infracción, etc.; cuidándose tan sólo, en acatamiento del ya analizado Principio de Proporcionalidad, de que las tarifas, cuotas o tasas impositivas contengan diferencias porcentuales, a fin de que cada quien contribuya según el volumen de ingresos, utilidades o rendimientos gravables que perciba.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, menciona a continuación:

"También este Tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinando que es norma de equidad la que se encuentren obligados a determinada

⁴¹ 9 Ob.Cit., páginas 71 a 90.

situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y que no se encuentran en esa misma situación los que están en situación jurídica diferente; O sea, tratar a los iguales de manera igual..."⁴²

"...es norma de equidad la de que se encuentren obligados a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido en la ley, y que no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente".⁴³

"...del texto del Artículo 316 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal se desprende con claridad que la fuente gravable está constituida por el derecho efectivo, y no supuesto, a percibir ingresos con motivo de la inversión del capital, ingresos que no constituyen una consecuencia ineludible de la citada inversión, sino que es preciso que se pacten en las operaciones relativas, en las que inclusive se puede establecer expresamente que no existe el derecho de percibirlos, y una disposición legal de carácter tributario no puede desconocer esas situaciones, al través de la presunción de que forzosamente deben percibirse intereses fijados arbitrariamente en la suma de seis por ciento anual, con lo cual se está contrariando el principio de equidad en la imposición consagrada por el Artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal."⁴⁴

La última de las tesis jurisprudenciales transcritas nos proporciona inclusive un ejemplo práctico del Principio, al no permitir que se dé un tratamiento igual a quienes se encuentran colocados en situaciones desiguales.

⁴² (Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 321 del Informe de Actividades rendido por su Presidente al terminar el año de 1974).

⁴³ (Informe de Actividades rendido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al terminar el año de 1956, página 49).

⁴⁴ (Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época. Volumen XLVIII, página 49. Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

VI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

La parte final de la fracción IV del Artículo 31 de nuestra Constitución Política establece que debe contribuirse a los gastos públicos "de la manera proporcional y equitativa que *dispongan las leyes*", ratificando mediante esta última frase el Principio de la Legalidad tributaria.

En tales condiciones, nuestra Ley Suprema viene a confirmar el postulado básico del Derecho Fiscal relativo a que toda relación tributaria debe llevarse a cabo dentro de un marco legal que la establezca y la regule.

Por tanto, está haciendo referencia a la llamada "piedra angular" de la disciplina que estudiamos, expresada a través del célebre aforismo latino "nullum tributum si- ne lege" (No puede existir ningún tributo válido sin una ley que le dé origen).

La consagración legal de todas las situaciones que se presenten en el ámbito hacendario ha sido desde tiempos inmemoriales una garantía elemental de seguridad para los ciudadanos, ya lo hemos señalado en diversas oportunidades: sólo la ley permite que el particular conozca de antemano hasta dónde llega su obligación de contribuir al sostenimiento del Estado y qué derechos puede hacer valer ante posibles abusos por parte del Fisco.

Por eso la existencia de normas jurídico-tributarias constituye la mejor barrera que puede oponerse a la actitud arbitraria de quienes, detentando el poder público, pretenden utilizar el derecho que el Estado tiene de exigir aportaciones económicas

de sus gobernados como pretexto para hacerlos víctimas de toda clase de abusos y confiscaciones.

Nuestra Constitución ha dispuesto que se deba contribuir a los gastos públicos de la manera "que dispongan las leyes", significando con ello que el vínculo indispensable en virtud del cual el Estado se encuentra facultado para exigir de los ciudadanos la entrega de prestaciones monetarias o en especie, debe ser de carácter jurídico. De ahí que la materia fiscal sea, ante todo, una disciplina que pertenece a la Ciencia del Derecho.

Los dos enunciados a los que obedece el Principio de Legalidad:

a) La autoridad hacendaria no puede llevar a cabo acto alguno o realizar función alguna dentro del ámbito fiscal, sin encontrarse previa y expresamente facultada para ello por una ley aplicable al caso.

b) Por su parte, los contribuyentes sólo se encuentran obligados a cumplir con los deberes que previa y expresamente les impongan las leyes aplicables y exclusivamente pueden hacer valer ante el Fisco los derechos que esas mismas leyes les confieren.

En apoyo de esta definición de la legalidad tributaria, podemos citar la siguiente tesis jurisprudencial, emanada de nuestro Máximo Tribunal:

"...examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y su evolución racional e histórica, se

encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley no significa tan sólo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, ya la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante.

"Esto, por lo demás, es consecuencia del *principio general de legalidad*, conforme al cual, ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el Artículo 14 de nuestra ley fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles".⁴⁵

⁴⁵ Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo LXXXI, página 6374).

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La potestad tributaria del Estado se justifica por la necesidad que tiene el Estado de subvenir los gastos públicos cuya finalidad es atender los servicios públicos y de interés general. Al ser la potestad tributaria, una facultad inherente al Estado, éste debe de acoplar su facultad totalmente a los lineamientos estipulados dentro de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetando a las garantías individuales, las cuales son los límites que el Estado no puede pasar, así como también deben ser observadas las tesis y principios de los principales estudiosos de la materia, puesto que el establecimiento de un tributo al no crearse dentro de un ámbito reglamentado, estaría el estado actuando dentro de un ámbito totalmente de arbitrariedades, es decir, la vida del país se desarrollaría fuera de un Estado de Derecho, provocando la desconfianza en los sujetos pasivos, y tal vez contribuyendo a fomentar la evasión fiscal.

SEGUNDA.- Un Estado de Derecho es, entonces, aquella entidad política que mediante una personificación jurídica es limitada constitucionalmente en su poder respecto de los gobernados. Es un Estado para sus gobernados, un poder democrático que se instituye a partir de cuerpos representativos de la composición plural de la sociedad, y el establecimiento de mecanismos constitucionales para asegurar la observancia de la ley, como elementos mínimos indispensables.

TERCERA.- Las libertades publicas presuponen que el Estado reconoce a los individuos el derecho de ejercer, al abrigo de toda presión exterior, cierto numero de actividades determinadas. Así pues, son libertades publicas porque corresponde a los órganos del Estado, titular de la soberanía jurídica, realizar tales condiciones, ya que las libertades públicas solo se conciben en el marco de un sistema jurídico determinado.

BIBLIOGRAFIA.

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. **Derecho Fiscal**. Editorial Themis. México 2000.

CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. **Introducción al Estudio del Derecho Fiscal**. Editorial Porrúa. México 1999.

DE LA CUEVA, Arturo. **DERECHO FISCAL**. Editorial Porrúa. México 1999.

DE LA GARZA, Sergio F. **Derecho Financiero Mexicano**. Editorial Porrúa. México 1998.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. **Principios del Derecho Tributario**. Editorial Limusa. México 1997.

ESCOBAR RAMÍREZ German, **PRINCIPIOS DE DERECHO FISCAL**, Editorial Editores S.A. de C.V., México 1997.

HEINRICH WILHELM Kruse, **DERECHO TRIBUTARIO**. Tercera Edición, Editorial Editoriales de Derecho Reunidas S.A. Madrid 1993.

JIMÉNEZ GONZALEZ, Antonio. **Lecciones de Derecho Tributario**. Editorial Ecasa. México 1998.

LATAPI RAMÍREZ, Mario. **Introducción al Estudio de las Contribuciones**. Editorial Amif. México 1996.

MARGAIN MANAUTUU, Emilio. **Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano**. Editorial Porrúa. México 1997.

SÁNCHEZ MARTINEZ Francisco, **FORMULARIO FISCAL Y JURISPRUDENCIAL**, Editorial Trillas, México 1990.

SAYEG HELELÚ, Jorge. **El Poder Legislativo Mexicano**. Editorial Trillas. México

QUINTANA VALTIERRA, Jesús. **Derecho Tributario Mexicano**. Editorial Trillas. México 1991.

LEGISLACIÓN

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Editorial Porrúa, México 2001.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Sista, México 2001.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Trillas, México 2001

FISCO AGENDA, Editorial Isef, México 2001.

OTRAS FUENTES

<http://mx.search.yahoo.com/search/mx?p=poder+legislativo&R=on>

http://mx.dir.yahoo.com/zonas_geograficas/paises/mexico/politica_y_gobierno/poder_legislativo/Congresos_estatales/

<http://www.congresogto.gob.mx/>

<http://www.congresocol.gob.mx/>

<http://www.congresoags.gob.mx/>

<http://www.conggro.gob.mx/>

<http://www.jalisco.gob.mx/plegisla/congreso/congreso.html>

<http://www.congreso-nl.gob.mx/>

http://mx.dir.yahoo.com/Zonas_geograficas/Paises/Mexico/Estados/Morelos/Politica_y_gobierno/

<http://mx.search.yahoo.com/search/mx?p=Constituci%F3n+pol%EDtica&R=y>

http://mx.yahoo.com/Zonas_geograficas/Paises/Mexico/Politica_y_gobierno/Constitucion/

INDICE GENERAL

PÁGINA

INTRODUCCIÓN.

CAPITULO 1.

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA POTESTAD TRIBUTARIA.

1.1. ROMA. 1

1.2. EDAD MEDIA. 2

1.3. MÉXICO (ANTIGUO, CONQUISTA, COLONIA) . 4

CAPITULO 2.

LA POTESTAD TRIBUTARIA.

2.1. LA POTESTAD TRIBUTARIA. 7

2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA POTESTAD TRIBUTARIA . 8

2.2.1. ABSTRACTA 8

2.2.2. PERMANENTE 9

2.2.3. IRRENUNCIABLE. 9

2.2.4. INDELEGABLE. 9

2.2.5. INTRASMICIBLE. 10

2.2.6. NORMATIVA. 10

2.3. DIVISION DE LA POTESTAD TRIBUTARIA. 11

2.3.1. POTESTAD TRIBUTARIA ORIGINARIA. 11

2.3.2. POTESTAD TRIBUTARIA DERIVADA. 12

2.3.3. POTESTAD TRIBUTARIA EXCLUSIVA. 12

2.3.4. POTESTAD TRIBUTARIA CONCURRENTE. 13

2.3.5. POTESTAD TRIBUTARIA SUBORDINADA . 14

2.4. ORGANOS TITULARES DE LA POTESTAD TRIBUTARIA.

14

CAPITULO 3.

SUJETO ACTIVO

3.1. ORGANISMOS FISCALES AUTÓNOMOS.

18

3.2. FEDERACIÓN.

22

3.3. ENTIDADES FEDERATIVAS.

25

3.4. DISTRITO FEDERAL

34

3.5. MUNICIPIO.

37

CAPITULO 4.

SUJETO PASIVO

4.1. CLASIFICACION DEL SUJETO PASIVO.

44

4.1.1. SUJETO PASIVO CONTRIBUYENTE

44

4.1.2. SUJETO PASIVO OBLIGADO SOLIDARIO

45

4.1.3. SUJETO PASIVO OBLIGADO POR SUBSTITUCIÓN

45

4.1.4. SUJETO PASIVO OBLIGADO POR GARANTIA

46

4.2. CRITERIOS DE VINCULACION DEL SUJETO PASIVO.

47

CAPITULO 5.

LIMITES A LA POTESTAD TRIBUTARIA.

5.1. PRINCIPIOS TEÓRICOS DE ADAM SMITH.

52

5.1.1. PRINCIPIO DE JUSTICIA.

52

5.1.2. PRINCIPIO DE CERTIDUMBRE

52

5.1.3. PRINCIPIO DE COMODIDAD.

56

5.1.4. PRINCIPIO DE ECONOMIA.

57

	PAGINA
5.2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES .	59
5.2.1. PRINCIPIO DE GENERALIDAD.	59
5.2.2. PRINCIPIO DE OBLIGATORIEDAD	63
5.2.3. PRINCIPIO DE VINCULACION CON EL GASTO PUBLICO	65
5.2.4. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD	67
5.2.5. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.	74
 CONCLUSIONES.	 77
 BIBLIOGRAFÍA.	 79
 INDICE GENERAL	 81