

DERECHO FISCAL

INTRODUCCIÓN

El plan general de la obra obliga a que esta sección se limite a un estudio descriptivo del sistema fiscal sin hacer el examen analítico de cada uno de los tributos que lo integran. Es imposible proceder de otra manera dada la complejidad de cada uno de dichos gravámenes —especialmente **la del impuesto sobre la renta**—, y al imbricado mosaico de disposiciones originado por la multiplicidad de leyes establecidas por el Distrito Federal y cada una de las treinta y una entidades federales.

Dentro de ese límite, este trabajo proporciona una visión global de esta rama del derecho, desde que se inicia el proceso de elaboración del anteproyecto de ley dentro de la Secretaría de Hacienda, hasta su aprobación por la Cámara de Diputados. Asimismo, se describe en su totalidad el sistema tributario, y se abarcan, tanto a nivel federal como local, los gravámenes al ingreso, a la riqueza y al consumo; y se concluye con la armonización de ambas esferas de imposición en la coordinación fiscal. Se cumple de este modo con la finalidad de ofrecer un panorama general del derecho tributario mexicano.

De los capítulos de esta sección, el relativo a la preparación y aprobación de la ley se debe a la colaboración de la licenciada María del Carmen Compañ G.; el que aborda la coordinación fiscal se debe a la pluma de la licenciada María Jesús de Miguel; los que se refieren a la imposición al ingreso y a la imposición al consumo son obra del doctor Mauricio Fernández y Cuevas, y el que trata de la imposición a la riqueza es la participación de la licenciada Beatriz Chapoy Bonifaz.

CAPÍTULO PRIMERO

PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS LEYES FISCALES

SUMARIO: I. *Órganos que intervienen en la formulación.* II. *Elementos de definición.* 1. *Definición de la política fiscal.* 2. *Análisis del comportamiento económico.* 3. *Concertación y consulta.* 4. *Decisión.* III. *Elaboración del proyecto de iniciativa de leyes fiscales.* IV. *Propuesta al Legislativo y procedimiento de análisis y discusión.* V. *Conclusión.*

María del Carmen COMPAÑ G.

I. ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN LA FORMULACIÓN

La ley fundamental establece el principio de legalidad de las contribuciones, es decir, que las mismas deben estar previstas en ley.

La ley es un acto que emana del Poder Legislativo. La Constitución Política establece la facultad del Ejecutivo de participar en el procedimiento de elaboración de las mismas a través del derecho de iniciativa, de veto, de promulgación y publicación.

En materia fiscal, la ley fundamental prevé normas específicas que le otorgan a las leyes fiscales ciertas características.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política, es obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residen, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción VII de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión “imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”.

En el artículo 72 de la Constitución Política se establece en el inciso h) que “la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”.

Esta disposición prevé que en el caso de iniciativas fiscales, será Cámara de origen la de Diputados.

Por otra parte, en el artículo 74, fracción IV de la ley fundamental se señala que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación[. . .] discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos[. . .]”.

La disposición constitucional prevé el orden en el que deben discutirse los proyectos que se sometan a consideración de la soberanía nacional, precisando que primero se discutan las contribuciones que deben decretarse para cubrir el presupuesto.

En el mismo artículo, en su párrafo segundo, se determina que será el Ejecutivo quien hará llegar a la Cámara de Diputados la correspondiente iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar el 15 de noviembre de cada año o el 15 de diciembre, cuando inicie su encargo el presidente en ese año, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de la iniciativa y del proyecto.

La Constitución prevé, además, en el párrafo sexto de ese artículo, que

sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y de los proyectos de presupuesto de egresos o de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

En los artículos constitucionales citados se señalan las reglas que rigen en materia de leyes fiscales, de acuerdo con lo siguiente:

a) La iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos corresponde al Ejecutivo Federal.

b) La presentación de la iniciativa se hace anualmente.

c) El plazo para presentar la iniciativa y el proyecto concluye el 15 de noviembre o el 15 de diciembre, en el caso del primer año de gobierno.

d) Excepcionalmente el Ejecutivo puede solicitar la ampliación del plazo citado.

e) La iniciativa de Ley de Ingresos y de contribuciones e impuestos deben discutirse primero por la Cámara de Diputados y después por la de Senadores.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en lo establecido en los artículos 74, fracción IV y 71, fracción I de la Constitución, el Ejecutivo propone al Legislativo las iniciativas de leyes fiscales.

Al respecto, el maestro Tena Ramírez señala: “es evidente que sólo el Ejecutivo, a través del complicado mecanismo técnico-político de la Secretaría de Hacienda, está en posibilidad de proponer el plan financiero anual de la Administración”.¹

Por otra parte, en el artículo 74, fracción IV se señala que será el secretario del ramo correspondiente quien comparezca a explicar la iniciativa de Ley de Ingresos.

En el artículo 90 de la Constitución se prevé que la Ley Orgánica que expida el Congreso distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado.

Conforme a lo anterior, en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las Leyes de Ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal.

IV. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la administración pública federal, considerando las necesidades del gasto público federal que provea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 6o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde al secretario de Hacienda:

“IV. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes y decretos[. . .]”.

Por otra parte, en el artículo 56 del mismo ordenamiento se establece que corresponde a la Dirección General de Política de Ingresos, estudiar y formular los anteproyectos de iniciativas de Leyes y Reglamentos en

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1987, p. 187.

materia fiscal de la Federación y local del Departamento del Distrito Federal.

Por último, en el artículo 10 del ordenamiento citado se señala que compete al procurador Fiscal de la Federación, formular los proyectos de iniciativas de leyes y decretos en materia hacendaria, entre las cuales se encuentran las fiscales.

II. ELEMENTOS DE DEFINICIÓN

La elaboración de las leyes fiscales, a través de los órganos antes señalados, constituye un cuidadoso proceso anual que culmina con la presentación de las iniciativas a la soberanía nacional por el Ejecutivo Federal.

El punto de partida de esta presentación de iniciativas en materia fiscal incluye:

1. Definición de la política fiscal;
2. Análisis del comportamiento económico;
3. Concertación y consulta, y
4. Decisión.

1. *Definición de la política fiscal*

Este concepto integra el marco de decisiones económicas que, convertidas en normas jurídicas, tienen por objeto alcanzar las metas del sistema político en el poder.

En relación con este tema, William F. Albrech señala que “el objetivo de la política fiscal es eliminar las distorsiones que se dan entre inflación y deflación. El presupuesto del gobierno y el sistema de contribuciones son los instrumentos básicos para ello, por sus efectos inmediatos y medibles en la demanda agregada[. ..]”.²

La definición de la política fiscal, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de mayo de 1989, constituye el cumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 25 que prevé:

Corresponde al Estado la planeación económica del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento

² Albrech, William F., *Economics*, New Jersey, Edit. P. Hall, 1974, p. 199.

del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

Por otra parte, en el artículo 26 de la ley fundamental se prevé:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y crecimiento y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”.

En este artículo se dispone igualmente que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

Tratándose de política fiscal, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establece los criterios a que debe sujetarse toda decisión política en la materia, conforme a los siguientes lineamientos:³

— Combinar la ampliación de las bases tributarias de los distintos impuestos y el número de contribuyentes con menores tasas impositivas.

— Avanzar paulatina y concertadamente en la desgravación del impuesto sobre la renta a personas físicas, para establecer la equidad del sistema tributario.

— Estimular la reinversión de las utilidades de las empresas.

— Lograr la reducción de las tasas impositivas y las distorsiones por elusión y evasión realizando un combate a fondo sobre éstos.

— Buscar fortalecer el sistema impositivo federal estatal y municipal en la política de coordinación fiscal, con el propósito de alcanzar solidez de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno.

— Favorecer la colaboración de los gobiernos estatales para que consoliden su hacienda, mediante la concertación, buscando siempre la compatibilidad del aumento de la recaudación con el mejoramiento de la distribución del ingreso y la eficiencia de los recursos.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo, el objetivo de la política fiscal es contribuir a alcanzar precisamente el desarrollo, entendido como el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de las condiciones de vida de los mexicanos.

Al respecto, Norris Clement señala que “la medición del desarrollo o más concretamente del crecimiento es un tarea difícil debido a la relati-

³ “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”, *Diario Oficial de la Federación* del 11 de mayo de 1989, p. 75.

vidad involucrada y por los juicios sobre valor que deben emitirse con respecto a la calidad de vida, por oposición a la cantidad de bienes”.⁴

Por su parte, Pierre Betram señala que “la fiscalidad en los países en vías de desarrollo es más importante que en sociedades industrializadas, debido a que ésta no sólo asegura la cobertura de los gastos públicos, sino que sirve como instrumento de desarrollo económico”.⁵

Alcanzar el desarrollo implica, en materia fiscal:

- Plantear un esquema de justicia tributaria.
- Generar efectos económicos redistributivos.

2. *Análisis del comportamiento económico*

Conforme a lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a partir de su responsabilidad de proveer el financiamiento del desarrollo, elabora un diagnóstico del comportamiento fiscal y la proyección anual del comportamiento económico para precisar la estrategia fiscal.

Los indicadores macroeconómicos que se consideran son, entre otros, los siguientes: crecimiento del producto interno bruto, incremento anual promedio del índice de precios al consumidor, precio promedio del petróleo, situación de la balanza de pagos, endeudamiento neto externo del sector público, tipo de cambio y costo porcentual promedio.

El comportamiento de estos elementos plantea la estrategia a seguir y, en materia fiscal, el diagnóstico se da con base en la revisión del comportamiento de la recaudación y de los elementos de proyección del comportamiento de la economía.

Por ejemplo, con relación al comportamiento relativo a 1988, el Banco de México señaló en su informe lo siguiente:

[. . .] los ingresos totales del Gobierno Federal se mantuvieron en la misma proporción con respecto al PIB que en el año anterior, es decir, 17.1%. Este resultado se explica por la evolución de los ingresos no petroleros, los cuales crecieron 1.6 puntos del PIB. El Impuesto sobre la Renta contribuyó con un aumento de 0.9 puntos del PIB, destacando en especial lo recaudado en el ISR de las sociedades mercantiles. Al disminuir la inflación, se redujeron los intereses nominales deducidos por las empresas, lo que aumentó la recaudación. Por otro lado, modificaciones en la forma de pago del ISR de las

⁴ Clement, N., *Economía. Enfoque América Latina*, México, Mc Graw Hill, 1979, p. 305.

⁵ Betram, Pierre, *Les systèmes fiscaux*, París, PUF, 1981, p. 31.

empresas hizo que en 1988 se registrara un volumen importante de pagos provisionales que, bajo la reglamentación anterior, se hubiera realizado normalmente como pagos definitivos en 1989. La recaudación por IVA, por su parte, aumentó en 0.2 puntos del PIB a pesar de que a partir del 1o. de septiembre se redujo a cero la tasa de los bienes grabados al 6 por ciento, principalmente alimentos procesados y productos farmacéuticos. No obstante el aumento en el volumen de importaciones, los impuestos correspondientes a dicho concepto disminuyeron en 0.4 puntos del PIB al aplicarse la reducción de aranceles (la tasa máxima pasó de 40 al 20 por ciento) y la eliminación de la sobretasa del 5 por ciento, como consecuencia de la apertura comercial.⁶

Como se observa, del diagnóstico que se elabora se obtienen conclusiones importantes sobre los diferentes sectores de la economía que participan en los procesos económicos.

3. *Concertación y consulta*

Los diversos sectores que participan en las actividades económicas, ocupados en la constante revisión de su ámbito de acción, acuden a las autoridades para plantear opciones que son objeto de concertación y coordinación.

Los sectores involucrados incluyen:

- Sectores sujetos de las normas fiscales.
- Sectores docentes o de investigación fiscal.
- Sectores de investigación económica y social.
- Sectores que analizan la interpretación judicial de las normas fiscales.

Por otra parte, los órganos de la administración hacendaria encargados de la aplicación de las normas fiscales plantean modificaciones con base en su experiencia operativa.

La identificación de los problemas de aplicación, de interpretación o de operación administrativa de las normas es analizado por los órganos competentes de la Secretaría de Hacienda a fin de elaborar un esquema de solución jurídica a la problemática planteada.

⁶ *Informe Anual 1988*, México, Banco de México, 1989, p. 212.

4. *Decisión*

La decisión es una opción normativa que involucra los conceptos de viabilidad económica, jurídica, política y social. Conjugar estas variables es un atributo del poder decisión.

Expertos en estos temas han señalado que “la definición de alternativas dependerá siempre de su idoneidad para alcanzar los objetivos propuestos, debiendo siempre elegirse aquellas que presenten un mayor grado de eficacia y conveniencia”.⁷

III. ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE INICIATIVA DE LEYES FISCALES

De las diez fuentes de financiamiento que prevé la Ley de Ingresos de la Federación, una de ellas lista las relativas a contribuciones, clasificándolas en cuatro: impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras (ver anexo 1).

De acuerdo con estas fuentes de ingresos y conforme a lo dispuesto en la Constitución política, las contribuciones se establecen en ley. Las leyes fiscales son las siguientes:

Leyes fiscales de contenido genérico

- Ley de Ingresos de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Aduanera.
- Ley de Coordinación Fiscal.

Leyes fiscales específicas

- Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Ley del Impuesto sobre Erogaciones por Remuneración al trabajo Personal prestado Bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón.
- Ley del Impuesto al Activo de las Empresas.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley del impuesto sobre la adquisición de Azúcar, cacao y otros bienes.
- Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

⁷ Sáenz Arroyo, José, *et al.*, *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1988, p. 12.

- Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.
- Ley de Servicios expresamente declarados de Interés Público, en los que intervengan empresas concesionarias de Bienes del Dominio Directo de la Nación.
- Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.
- Ley del Impuesto de Importación.
- Ley del Impuesto de Exportación.

Para hacer el planteamiento de modificación de las leyes fiscales se realizan proyecciones y estimaciones y se hacen los cálculos económicos correspondientes a fin de plantear, conforme a la tendencia que muestre cada sector económico, adecuaciones de alta rentabilidad para el financiamiento del desarrollo.

La política indicativa permite definir si es más rentable y viable revisar los gravámenes al ingreso, al consumo o al capital, o si cierta política o tendencia ha sido eficiente aumentando las tasas o ampliando la base gravable y si resulta más adecuado optar por diversificar las fuentes de ingreso o definir nuevas fuentes contributivas.

En la elaboración de las leyes fiscales, estas opciones de política económica se describen en la exposición de motivos de cada iniciativa, mismas que explican el contenido normativo del proyecto.

El diagrama de instrucciones o lineamientos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo y el programa de Financiamiento del Desarrollo, identifican los textos de artículos que deben ser modificados.

Se revisa que los planteamientos económicos se enmarquen en lo dispuesto en el artículo 31 constitucional, así como que la fuente gravable se ajuste a los principios de distribución de competencia entre la Federación y las entidades federativas.

El proyecto que se elabora se correlaciona con los ordenamientos legales a fin de guardar congruencia con todo el marco normativo mexicano.

Se elabora un esquema de correlación de textos ya que a partir de una decisión económica pueden ser diferentes leyes fiscales las que se deben ajustar.

Se efectúa una revisión sistemática a fin de que haya homogeneidad y simetría en las propuestas.

A esta parte del procedimiento que consiste en elaborar materialmente el proyecto se le denomina técnica legislativa. Esta etapa incluye el diseño de proyecto, la redacción específica de la norma jurídica, la esquematización de la regulación y la preparación del documento definitivo.

El diseño del proyecto comprende la definición sistemática del orden de los títulos, de los capítulos y de los artículos.

La redacción de las normas jurídicas es la parte medular del proceso ya que los principios aplicables al fondo y a la forma de las mismas se expresa en la articulación lingüística de la norma jurídica.

Al respecto, Fritz Newmark señala que en la estructura de las normas los principios jurídico-tributarios son: congruencia y sistematización de las medidas tributarias, transparencia y practicabilidad de las medidas fiscales.⁸

Con relación a estos temas, otros autores, como Pérez de Ayala, se refieren a la técnica de ficciones, ya que “el legislador al elaborar el supuesto o hecho legal procede por abstracción de una realidad prejurídica[. . .]” y que “[. . .] para que la norma jurídica cumpla sus fines como instrumento de organización social[. . .] es preciso que alcance ciertos grados de certeza en sus definiciones normativas o de su eficacia y viabilidad aplicativa”.⁹

La esquematización del proyecto comprende la ordenación material del mismo. Con relación a este aspecto, las definiciones de práctica legislativa han recomendado el empleo de la técnica de paquete en la presentación de iniciativa que consiste en integrar en un solo proyecto de iniciativa las diferentes leyes fiscales que se modifican.

La preparación material del proyecto integra el documento final con el contenido siguiente:

- a) Exposición de motivos.
- b) Descripción de artículo de los textos que se reforman en cada ley fiscal.
- c) Disposiciones de vigencia anual.
- d) Artículos transitorios.

Este paquete, denominado “paquete fiscal”, se integra con lo siguiente:
Ley de Ingresos de la Federación.

Ley que Establece, Modifica, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 71, fracción I de la Constitución Política, el presidente de la República envía al Poder Legis-

⁸ Newmark, Fritz, *Introducción a la imposición*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1974, p. 399.

⁹ Pérez de Ayala, *Las ficciones del derecho tributario*, Madrid, Edit. Derecho Financiero, 1978, p. 119.

lativo Federal sus iniciativas de leyes fiscales, proponiendo a la soberanía nacional su propuesta jurídico-económica.

Este grupo de iniciativas son presentadas por el secretario de Hacienda y Crédito Público en la comparecencia específicamente planteada para el efecto.

IV. PROPUESTA AL LEGISLATIVO Y PROCEDIMIENTO DE ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

La elaboración de los proyectos de iniciativa de Leyes de Ingresos de la Federación, y de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, es el punto de partida para que el Congreso de la Unión apruebe un programa económico contenido en disposiciones fiscales.

La Cámara de Diputados se integra por quinientos diputados, trescientos de mayoría relativa y doscientos de representación proporcional. Representan las ideologías registradas a través de los diferentes partidos políticos, PRI, PAN, PRD, PARM, PFCRN y PPS.

El Congreso de la Unión realiza sus actividades en dos periodos ordinarios de sesiones. El primero, del 15 de abril al 15 de julio y el segundo del 1o. de noviembre al 31 de diciembre.

Conforme a la naturaleza de las leyes fiscales, las iniciativas en esta materia se presentan en el segundo periodo por exactitud en la Ley de Ingresos y por conveniencia funcional en las demás leyes fiscales.

Ante esta representación nacional, el Ejecutivo presenta su propuesta, misma que es examinada, analizada y discutida en todos sus aspectos por los representantes populares.

El procedimiento legislativo incluye las siguientes etapas:

- Comparecencia del secretario de Hacienda ante la Cámara de Diputados para explicar las iniciativas.
- Análisis de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de las iniciativas y formulación del dictamen correspondiente.
- Examen y discusión por el pleno de la Cámara de Diputados incluyendo la posibilidad de modificaciones en tribuna.
- Votación del dictamen.
- Aprobación por la mayoría y envío a la Cámara de Senadores, o
- Reenvío a la Comisión de Hacienda para su reformulación.

En la comparecencia que efectúa el secretario de Hacienda y Crédito Público se prepara un acuerdo entre las diferentes fracciones parlamentarias a fin de discutir el empleo del tiempo entre la exposición y las preguntas que formulan al secretario. La fecha en que se programa la comparecencia prevé un plazo a fin de que los diputados puedan analizar las iniciativas del caso.

Después de recibidas las iniciativas se expide un acuerdo de trámite que da por recibidas las iniciativas y determina que se turnen a la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso, cada comisión se integra, por regla general, con diecisiete diputados.

Las fracciones parlamentarias que integran la Cámara de Diputados son seis, y corresponden a cada uno de los partidos políticos. Cada una de ellas está representada en la Comisión y participa en la elaboración de la Ley de Ingresos de la Federación, así como de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones en Materia Fiscal.

La elaboración del dictamen de ley lo realiza la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y su contenido consiste en la explicación de la aceptación o el rechazo de la propuesta formulada por el Ejecutivo, y el contenido de cada uno de los artículos con el texto propuesto por la Comisión.

El dictamen es discutido por la asamblea en pleno, procediendo después a la votación conforme a las reglas que, en forma común para ambas Cámaras, se comentan más adelante.

En el caso de la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece en su artículo 22 que a toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición no se altera el equilibrio presupuestal.

Esta correlación es importante ya que se generaría como consecuencia de una propuesta hecha al presupuesto pero que repercute en la Ley de Ingresos de la Federación o del Departamento del Distrito Federal.

La minuta que se integra en el texto del dictamen y las modificaciones que se hayan hecho en tribuna son turnadas a la Cámara de Senadores.

Esta Cámara está integrada por 62 senadores, dos por cada estado y dos por el Distrito Federal, todos los cuales integran la representación federal.

De la minuta se da cuenta a la asamblea, y el documento es enviado a la Comisión de Hacienda para la elaboración del correspondiente dictamen.

Es necesario recordar que en el artículo 72 constitucional se prevé el procedimiento intercameral de análisis y revisión de las iniciativas, mismo que ha sido esquematizado por Jorge Sayeg Helú en el cuadro que como anexo 2 se incorpora al presente estudio.¹⁰

Con relación al procedimiento legislativo, existen reglas comunes sobre la discusión y votación de las leyes, en este caso a las leyes fiscales, a las que conviene referirse en forma igual para ambas Cámaras.

Conforme a los artículos 90 a 170 del Reglamento para el Gobierno Interior de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de discusión y votación es el siguiente:

En la sesión programada para analizar la iniciativa correspondiente se lee la iniciativa y después el dictamen y el voto particular, si lo hubiere.

El presidente de la Cámara forma una lista de los individuos que deseen hacer uso de la palabra en contra y otra de los que la pidan en favor. Esa lista se lee íntegra antes de iniciar la discusión.

Todo proyecto de ley se discute primero en lo general, es decir, en conjunto, y luego en lo particular cada uno de los artículos.

Los miembros de la Cámara hablan alternativamente en contra y en pro, iniciándose la discusión por el primero de los miembros inscritos para hablar en contra.

Los discursos de los miembros de la Cámara no pueden durar más de media hora, salvo autorización del presidente.

Existe disposición expresa en el sentido de que todas las iniciativas de ley que consten de más de treinta artículos puedan ser discutidas y aprobadas por libros, capítulos, secciones o párrafos en que se dividan.

Si en lo particular sólo se impugnan ciertos artículos, se vota individualmente sobre el resto de los preceptos, dejando para discusión los restantes.

Antes de cerrarse la discusión en lo general y en lo particular pueden hablar hasta seis miembros en favor y seis en contra.

El presidente pregunta a la asamblea si el proyecto está suficientemente discutido y si lo está se procede a la votación, primero en lo general y luego en lo particular.

La votación de los proyectos de leyes es nominal.

¹⁰ Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo*, México, Edit. Mexicanos Unidos, 1988.

Después de aprobados en su totalidad los artículos, la Cámara que debe enviarlos al Ejecutivo los pasa a la Comisión de estilo para que ésta elabore la minuta de lo aprobado. La minuta debe contener exactamente lo que hubieren aprobado las Cámaras, sin poder hacer otras variaciones a la ley que las que se contraigan a las que demande el buen uso del lenguaje y la viabilidad de las leyes.

El texto de ley aprobado por ambas Cámaras pasa al Ejecutivo y debe ir firmado por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas.

En el artículo 108 del reglamento citado se señala que las leyes votadas por el Congreso general se expiden bajo la siguiente fórmula: "El Congreso de los Estados Unidos decreta (aquí el texto de ley o decreto)".

El texto de ley es enviado al presidente de la República, quien en cumplimiento por lo dispuesto en el artículo 72 cuenta con un plazo de diez días para ejercer su derecho de veto.

El presidente promulga la ley y la envía a publicación al *Diario Oficial* de la Federación.

Las leyes fiscales se publican en el *Diario Oficial* de la Federación. En ellas se prevé la fecha de entrada en vigor, misma que, por regla general, es el primero de enero del año siguiente.

Las autoridades hacendarias cuentan con programas de edición, distribución y difusión de las leyes fiscales.

V. CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo señalado, es válido afirmar lo siguiente:

Por disposición constitucional sólo por ley pueden establecerse contribuciones.

A las leyes fiscales se aplican disposiciones constitucionales específicas sobre iniciativa, elaboración y discusión.

Por su finalidad y contenido, las leyes fiscales se erigen en instrumento de desarrollo.

De las leyes fiscales, tres de ellas resultan de alto rendimiento tributario: Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado y Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

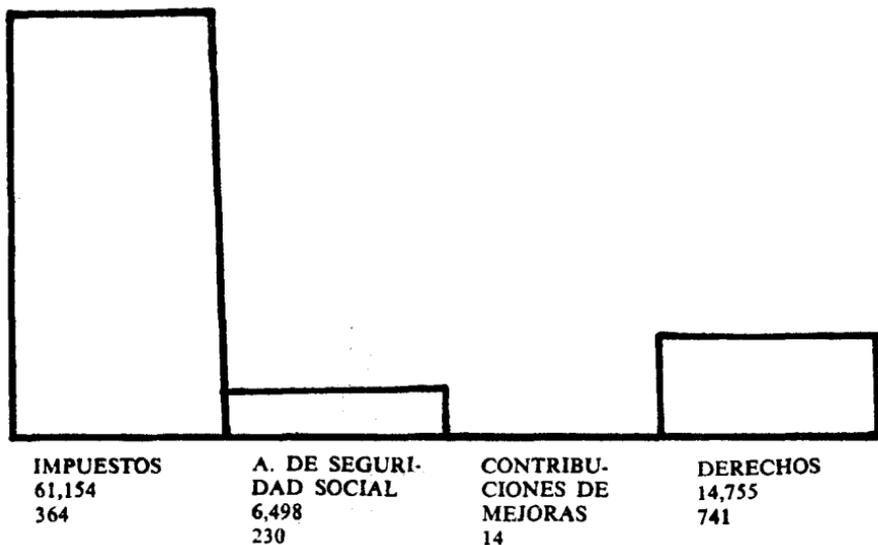
ANEXO 1

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1989

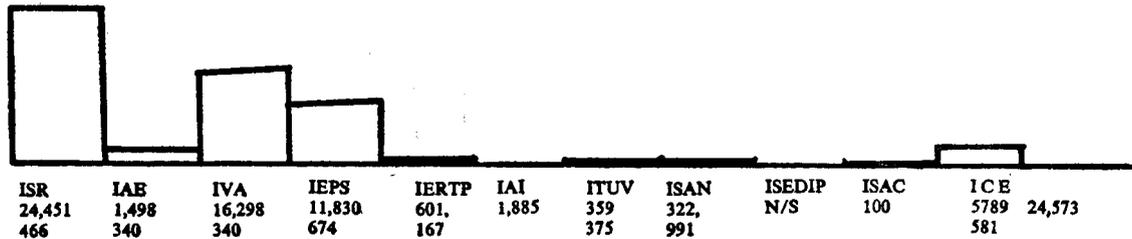
Distribución de ingresos por contribuciones

Total: 82,338,349

Distribución



Total de Ingresos
Por impuestos: 61,154,364



ANEXO 2

PROYECTOS NO VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

<i>Cámara de origen</i>	<i>Cámara revisora</i>	<i>Resultado</i>	<i>P. Ejecutivo</i>
Primer caso: aprueba.	aprueba.	Pasa al Ejecutivo.	publica.
Segundo caso: aprueba.	rechaza totalmente.	vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente el proyecto no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.	
aprueba nuevamente	desecha nuevamente.		
Tercer caso: aprueba.	rechaza totalmente.	vuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas, a fin de ser discutido nuevamente pasa al Ejecutivo.	
aprueba nuevamente	aprueba		publica.
Cuarto caso: aprueba.	desecha en parte, reforma o adicional.	vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones: pasa al Ejecutivo.	
aprueba supresión, reforma o adiciones.			publica.

<i>Cámara de origen</i>	<i>Cámara revisora</i>	<i>Resultado</i>	<i>P. Ejecutivo</i>
Quinto caso: aprueba.	desecha en parte, reforma o adiciona.	vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechable o de las reformas o adiciones, el proyecto no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.	
rechaza supresión, reformas o adiciones.	insiste en supresiones, adiciones o reformas.		
Sexto caso: aprueba.	desecha en parte, reforma o adiciona.	vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas o adiciones.	
rechaza supresión, reformas o adiciones.	rechaza supresión, reformas o adiciones, es decir, acepta el proyecto primitivo.	pasa al Ejecutivo.	publica.

PROYECTOS VETADOS POR EL PODER EJECUTIVO

<i>Cámara de origen</i>	<i>Cámara revisora</i>	<i>P. Ejecutivo</i>	<i>Resultado</i>
Séptimo caso: rechaza.		no puede volver a presentarse en las sesiones del año.	
aprueba.	aprueba.	desecha en todo o en parte.	vuelve a la Cámara de origen con sus observaciones.
insiste por la misma mayoría. de las 2/3 partes de votos.	insiste en su proyecto por mayoría	debe ordenar la publicación.	