

ARTÍCULO 31

b) por residir en el extranjero más de cinco años en su país de origen sin regresar a México; c) por usar pasaporte extranjero siendo ya mexicano por naturalización, y d) por hacerse pasar en el país como extranjero a fin de obtener ciertos beneficios, habiéndole sido ya concedida carta de naturalización. Véanse los artículos 21 y 32.

BIBLIOGRAFÍA: Trigueros S., Eduardo, *La nacionalidad mexicana*, México, Jus, 1940, pp. 37-56; Siqueiros, José Luis, *Síntesis de derecho internacional privado mexicano*, 2ª ed., México, UNAM, 1972, pp. 86-97; Sierra, Manuel Justo, *Tratado de derecho internacional privado*, México (s.p.i.), 1947, pp. 187-193; Von Liszt, Franz, *Derecho internacional público*, 12ª ed., Barcelona, Gustavo Gili, 1939; Congreso de la Unión, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1978, t. IX, pp. 254-261.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

ARTÍCULO 31. Son obligaciones de los mexicanos:

- I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;
- II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar;
- III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior, y
- IV. Contribuir para los gastos públicos, así 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.

COMENTARIO: El antecedente inmediato del artículo 31 de la ley fundamental que se comenta es, con algunas reformas, el precepto del mismo número del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. Por otra parte, debe señalarse que la fracción III del vigente artículo 31 proviene del artículo correspondiente de la Constitución de 1857.

El objetivo principal del numeral 31 de la carta magna consiste en asentar las principales obligaciones que tienen los mexicanos como consecuencia de tener la nacionalidad mexicana.

Si bien el concepto de la nacionalidad implica la existencia de ciertos derechos para quienes la poseen, también establece obligaciones para éstos. Esto es así, entre otras razones, porque los miembros de una sociedad gozan de los beneficios que brinda la coexistencia organizada dentro de un Estado y, por ello, es claro que tienen también ciertas obligaciones de carácter fundamental que apuntalan la estructura social. Ahora bien, de no observarse dichas obligaciones, el bien común de una comunidad, y por ende el de sus miembros individualmente considerados, no sería realizable.

Aquí debe señalarse que este artículo de ninguna manera es exhaustivo en la enumeración de las obligaciones de los mexicanos, puesto que la misma Constitución, en otros numerales, contiene expresa o tácitamente otras obligaciones a cargo de los nacionales mexicanos.

El precepto analizado contiene tres deberes prioritarios a cargo de los mexicanos que, a su vez, corresponden a tres rubros vitales para la existencia y el desarrollo de un Estado.

En primer término, mediante la reforma de principios de 1993 a la fracción I de este artículo, que tuvo por objeto su consonancia con la última frase del primer párrafo del artículo 3º constitucional, establece la obligación para los padres o tutores de hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación básica (primaria y secundaria), así como para recibir la militar en los términos que establece la ley.

En segundo término —y como resultado de la historia del pueblo mexicano, que ha estado llena de luchas por alcanzar su independencia, conservar su soberanía y configurar un Estado de justicia social— se fija como una obligación de la más alta trascendencia la de que todo mexicano que esté mental y físicamente apto defienda a la patria en lo interno y en lo externo contra cualquier fuerza que intente perjudicar los intereses nacionales. Como corolario de esta importantísima obligación está el requerimiento de que los mexicanos obtengan la instrucción cívica y militar que los habilite para la defensa de la patria. Consiguientemente el Constituyente de 1917 estableció la anterior obligación como proyecto para mejorar una sociedad donde las altas tasas de analfabetismo constituían un valladar para el progreso espiritual y material del pueblo mexicano.

En tercer lugar, el citado artículo establece la obligación de que los mexicanos aporten recursos a los tres niveles de gobierno existentes en el país para el sostenimiento y el desarrollo de la maquinaria estatal. Siendo que en nuestra sociedad el Estado se constituye como rector de la vida económica y administrativa de la sociedad en algunos sectores prioritarios, se entiende que las contribuciones que los mexicanos hagan al gasto público son de vital importancia para el desarrollo del país. Cabe apuntar, por otro lado, que esta obligación no es exclusiva de los mexicanos, sino que está dirigida a todo individuo que habite el país, ya sea nacional o extranjero.

La fracción IV del artículo 31 constitucional contiene seis elementos de gran trascendencia para el derecho fiscal mexicano.

En primer término, establece la obligación, a cargo de todo mexicano, de contribuir a los gastos públicos. En relación a este punto, surge la pregunta de si la ley fundamental establece que sólo los mexicanos tienen la obligación de pagar impuestos con exclusión de los extranjeros. Esta duda se desprende no sólo de la redacción misma del artículo 31, sino del hecho de que dicho numeral se encuentra precisamente en el capítulo II que se denomina "De los mexicanos". No obstante los comentarios anteriores y en vista de que el artículo no está prohibiendo expresamente que se fijen impuestos a cargo de extranjeros, se ha considerado que corresponde a la legislación ordinaria establecer dichos impuestos. Así, quedan sujetos a pagar impuestos quienes encuadren como sujetos pasivos en los supuestos establecidos por los textos legislativos ordinarios. De esta manera, existen diversos cuerpos legislativos que crean obligaciones fiscales a cargo de extranjeros. Tal es el caso del artículo 3º de la Ley del Impuesto sobre la Renta y del artículo 13 del Código Fiscal de la Federación.

En segundo lugar, la fracción IV declara que los entes habilitados para recibir impuestos son la Federación, el Distrito Federal, los estados o entidades federativas y los municipios.

Con motivo de la reforma política del Distrito Federal del año de 1993, se adiciona esta fracción señalando al Distrito Federal como ente facultado para recibir contribuciones y destinarlos a los gastos públicos.

Conforme al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que corresponde expedir al Congreso de la Unión, se deberán determinar los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal, debiendo tomar en cuenta los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Por supuesto que esta determinación contributiva estará a cargo de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, considerado como organismo de gobierno legislativo para varias materias, entre ellas, las impositivas.

En tercer lugar, la citada fracción aclara que la entidad y municipio que pueden fijar gravámenes son sólo aquellos en los que resida un contribuyente. El anterior concepto podría interpretarse en el sentido de que las legislaturas locales únicamente están en posibilidad de gravar a quienes residen en la entidad respectiva. Sin embargo, esto es sólo parcialmente cierto, puesto que de hecho tanto las entidades como los municipios crean impuestos indirectos que tienen como sujetos pasivos a todo el que consuma bienes o servicios en el ámbito respectivo, ya sea que resida o no en el estado o municipio de que se trate.

En cuarto término, la fracción analizada declara que los impuestos deben ser establecidos a través de una ley. Así, se especifica que la creación de impuestos estará sujeta al principio de legalidad. Por lo tanto, todo impuesto debe estar contenido en una ley general, abstracta e impersonal que provenga del Poder Legislativo.

Sin embargo, el principio de legalidad tiene dos excepciones. La primera la constituye el caso de la suspensión temporal de las garantías individuales contenida en el artículo 29 constitucional. Bajo este supuesto, se da el caso de que un impuesto puede ser creado por el Poder Ejecutivo federal durante un estado de emergencia, al final del cual debe regir nuevamente el principio de legalidad. La segunda excepción está contenida en el artículo 131 constitucional que establece que el Congreso General de la Unión podrá facultar al Ejecutivo para que éste aumente, disminuya o suprima los montos de las tarifas de exportación e importación establecidas por el propio Congreso y también para establecer otras.

En quinto lugar, la fracción cuarta declara que los impuestos son creados con el fin de contribuir a los gastos públicos. Pero ¿qué debe entenderse por gasto público? La Suprema Corte de Justicia y la doctrina lo han conceptualizado de diversas maneras. Sin embargo, la corriente preponderante lo define como todo gasto hecho por el Estado —sea o no realizado mediante un acto de gobierno— para dar satisfacción a las necesidades comunitarias. Por otro lado, la Suprema Corte ha sentado que en vista de que los gastos públicos son fijados en el presupuesto de egresos, y los impuestos para financiarlos están contenidos en el de ingresos, del análisis de la ley creadora de un impuesto o del presupuesto de egresos surgirá a la vista cualquier gravamen que no esté aparejado con un gasto público.

Por último, la fracción IV dispone que los impuestos serán equitativos y proporcionales. Este concepto ha sido objeto de grandes polémicas, en especial en épocas recientes en que la filosofía de la progresividad de los impues-

tos se ha establecido como uno de los principios fundamentales de la tributación contemporánea. La adopción de la progresividad en la tributación ha sustituido al principio del beneficio que implica que los impuestos se establecen tomando en cuenta el beneficio, utilidad o provecho que el sujeto pasivo obtiene del Estado como contraprestación. Pues bien, en lugar del citado concepto del beneficio se ha adoptado el de la capacidad de pago, que implica el establecimiento de contribuciones según la posibilidad económica de cada individuo, determinándose esta última principalmente con base en el ingreso personal.

De lo anteriormente comentado se desprende que existe un posible conflicto conceptual entre la idea de la proporcionalidad y equidad de un impuesto y la del establecimiento del impuesto sobre la renta. Sin embargo, en este sentido la Suprema Corte se ha pronunciado por la legitimación de la progresividad en el gravamen al ingreso.

En otro orden de ideas, debe señalarse que el artículo 31 está vinculado primordialmente con el artículo 30, que especifica quiénes son mexicanos; con el 36, que establece como deber de los ciudadanos mexicanos el alistarse en la Guardia Nacional; con el 39, que sienta las bases del sistema educativo nacional; con el 65, fracción II; con el 73, fracción VIII, y con el 126, que se relaciona con las finanzas del gobierno.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 4ª ed., México, Porrúa, 1982, pp. 116-130; Chapoy Bonifaz, Dolores y Gerardo Gil Valdivia, "Derecho fiscal", *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1981, t. I, pp. 346-349; Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, 21ª ed., México, Porrúa, 1979, pp. 200-216; Garza, Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 9ª ed., México, Porrúa, 1979, pp. 260-283.

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ
Juan José RÍOS ESTAVILLO

ARTICULO 32. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea, y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellas, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana.