



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

LOS IMPUESTOS PARTICIPABLES

JUAN EDUARDO REYES RETANA CAVAZOS

MEXICO, 1977



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LOS IMPUESTOS PARTICIPABLES

T E S I S

que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

JUAN EDUARDO REYES RETANA CAVAZOS

MEXICO, 1977

Hubiera querido dedicar personalmente este trabajo, corolario de la primera etapa de mi vida, a todas aquellas personas que de una manera u otra han hecho posible esta feliz e importante culminación, pero sería casi imposible, pues siempre pecaría de omiso, así es que, a todos ustedes, ¡Muchas gracias!

**A mis padres, Lic. Francisco Reyes
Retana (q. e. p. d.) y Sra. Gloria
Cavazos de Barajas, quienes con
su ejemplo, apoyo y sabiduría,
pudieron guiarme hasta alcanzar
esta primera meta.**

**A mi segundo padre, Sr. José Barajas
V., quien asimismo me ha ayudado a
sortear los obstáculos que se me han
presentado en el camino.**

**A mis hermanos: Edmundo Maximino, María
Inés, Alma Laura, Gloria Elena, Manuel,
Carlos Manuel, María Elena, José Manuel,
Mauricio Alejandro, Marco Antonio e Iliá
Horacio, a unos por su ejemplo que deseo
haber sabido seguir, y a los otros, para
que ésto les sirva de estímulo para su
vida.**

**Muy especialmente a mi hermano Francisco
Javier, a quien tanto debo en este éxito
y que tan humildemente pretendo pagarle.
¡Recibe este trabajo como parte del pago!**

**Al Sr. Lic. Humberto Barbosa Heldt,
director de este trabajo, y a su
señora esposa, Enriqueta López de
Barbosa, por quienes siempre fui
recibido como uno más de sus hijos,
brindándome el mismo apoyo y consejo
que a ellos.**

**A sus hijos: Humberto, Ma. Teresa,
René, Armando, Diana, Carlos, Mirna
y, muy especialmente, a Enrique
Alejandro, quien ha sido el fiel
compañero y amigo de estos últimos
años de mi vida.**

**A todos mis familiares que de alguna
manera han estado al tanto de mi
desarrollo.**

**A todos mis amigos, que de igual
manera me he valido de ellos para
continuar el camino.**

**A mis compañeros y maestros de la
Facultad de Derecho.**

I N T R O D U C C I O N

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, en el aspecto relativo a la tributación, no estableció un definido y preciso plan nacional de arbitrios entre la Federación, los Estados y los Municipios para el cabal desenvolvimiento y la acción específica de cada una de las jurisdicciones impositivas. El establecimiento de las fuentes de tributación se elaboró, evidentemente, en beneficio de la Federación, dejándose a las Entidades Federativas y a los Municipios, en condiciones precarias -- para la captación de ingresos suficientes o, cuando menos, indispensables, para atender a un gasto público cada vez más creciente ante la necesidad de implementar obras de infraestructura económica y social que elevaran las condiciones de vida exigidas por una población cada vez mayor.

El desenvolvimiento del País, debido primero al centralismo y, después, a la centralización, ha transitado aparentemente alejado a los principios de la democracia federalista. En el aspecto económico las prioridades han sido tradicionalmente establecidas del centro hacia la periferia. Todo esto se ha traducido, en la esfera política, en la creación de canales de influencia entre la sede federal administrativa y los que vienen siendo subcentros del poder, ya sean gobiernos, personalidades o grupos de poder, institucionalizados o no. Este control, por parte del Gobierno Federal es perceptible, incluso, en el papel tan desproporcionado que tienen todo tipo de delegados, gerentes y demás representantes federales

en los Estados.

En las áreas educativa y cultural; en las relaciones obrero-patronales y hasta en el establecimiento de los valores que rigen la vida de relación social, la administración federal ha pasado a ser la última instancia. En el fondo de esta cuestión subyace la penuria económica de los Estados y de los Municipios.

El hecho de que la Constitución otorgue un mayor poder tributario a la Federación aparece como un fenómeno que resta capacidad a los otros dos estamentos gubernamentales y, principalmente, a los Ayuntamientos. Así, mientras que en 1910 la Federación se reservaba para sí el 70.63 por ciento de todos los recursos captados por la vía fiscal, en 1970 absorbió el 86.50 por ciento (1).

Se ha sostenido, en diversas ocasiones (2), que nuestra Constitución, en materia tributaria, siguió como modelo a la de los Estados Unidos de Norteamérica, al reservar a la Federación fuentes propias y exclusivas de imposición, dejando a las Entidades Federativas y a los Municipios las menos productivas. Sin embargo, la política fiscal y financiera de los EE.UU., ha corregido constantemente el sistema constitucional, permitiendo el desarrollo económico de los estados miembros.

Otro tanto comienza a suceder en México a partir del año de 1970 al iniciarse la instauración de la reforma administrativa con la desconcentración del fisco federal y la descentraliza--

ción en materia tributaria que, aunque tímidas, entrañan ya el interés de la Federación porque los Estados y los Municipios cuentan con mayores recursos.

Es propósito de este trabajo examinar este proceso, ubicarlo correctamente y determinar si, en definitiva, el sistema de impuestos participables lleva a un racional sistema de distribución de arbitrios entre los tres niveles de gobierno.

N O T A S :

- (1) "Comunicación Directa de Política". Núm. 2, Año I, Octubre 21, 1976. Órgano del Centro Nacional de la Comunidad. -- P. 4.**
- (2) "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Ernesto Flores Zavala. Edit. Porrúa, S. A. México 1974. pp. 333 y ss.**

C A P I T U L O I

BASES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE ARBITRIOS TRIBUTARIOS

- a).- Impuestos Privativos de la Federación**
- b).- Impuestos Privativos de los Estados**
- c).- Impuestos Participables**
- d).- Los Arbitrios Municipales**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia impositiva, establece facultades privativas para la Federación y facultades concurrentes entre aquella y los Estados sobre diversas fuentes de ingresos. Y aún cuando no queda claramente señalada ninguna facultad privativa tributaria para las entidades federativas, creemos que, del propio texto constitucional, es posible derivarla.

a).- Impuestos Privativos de la Federación. Tienen este carácter todos los tributos al comercio exterior y los del timbre, así como los establecidos sobre aquellas materias que, sin ser expresamente privativas de la Federación desde el punto de vista fiscal son, sin embargo, de carácter federal.

La importación y la exportación, gravadas por la Federación con impuestos y derechos en la Ley Aduanal, son fuente privativa que deriva directamente de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX, punto 1o., y 131. Y en forma indirecta, de la prohibición establecida en los artículos 117, fracción V y 118, fracción I, todos de la Carta Magna.

El primero de los preceptos mencionados establece -- que "el Congreso tiene facultad: XXIX.- Para establecer contribuciones: 1o. Sobre el comercio exterior", misma que reitera el artículo 131 al señalar que "es facultad privativa de la Federación -- gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional...."

Los artículos 117 y 118, en las fracciones mencionadas, prohíben gravar directa o indirectamente a los Estados la entrada o la salida de ellos de mercancías nacionales o extranjeras o establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Al prohibir el artículo 117, en su fracción III, la emisión de estampillas por parte de los Estados, y no haberlo vetado a la Federación, ésta la ha empleado como fuente privativa para recaudar el impuesto del timbre. Por interpretación fiscal federal, - confirmada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las entidades federativas no sólo no pueden utilizar las estampillas o timbres para percibir ingresos de naturaleza tributaria, sino ninguna otra forma similar, como los marbetes, sellos, precintos, etc., - aún cuando se puedan establecer, por facultad concurrente, gravámenes sobre mercaderías en las cuales la Federación utiliza estos medios para que el causante compruebe el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Las facultades que la Federación había obtenido a través de la interpretación dada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Pacto Federal y que recibieron el nombre de "implícitas", para diferenciarlas de las privativas y las concurrentes, y a virtud de las cuales los Estados quedaban imposibilitados para imponer gravámenes sobre materias exclusivas de la Federación, pasaron a ser facultades privativas al quedar incorporadas a la Constitución, el -

a adicionarse en el año de 1942, su artículo 73 con la fracción XXIX - (1).

En esta forma, sólo la Federación puede establecer contribuciones: sobre el comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o., y 5o., del artículo 27. Instituciones de crédito y sociedades de seguros y sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

b).- Impuestos Privativos de los Estados. El artículo 124 de la Constitución Federal establece que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados", precepto de donde dimana, en relación a lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV del propio Ordenamiento, la facultad de los Estados para fijar y cobrar impuestos.

Felipe Tena Ramírez opina que es indudable que los Estados tienen dicha facultad; "pues de otro modo los gastos de su administración tendrían que ser cubiertos con cargo al tesoro federal, lo que haría desaparecer la autonomía de los Estados". La facultad de la Federación de imponer tributos; sigue diciendo el distinguido jurista mexicano, consagrada por la fracción VII del artículo 73 no excluye, no obstante el principio que sustenta el artículo 124, "la facultad de los Estados para imponer contribuciones, pues si se fuera se vendría abajo todo el sistema federal al subordinar

la vida económica de las Entidades Federativas a los Poderes de la Unión" (2).

En general, y sin discrepancia alguna, los tributaris tas aceptan, dentro del régimen federal; la facultad de los Estados miembros de legislar en materias impositivas no reservadas exclu sivamente a la Federación. El problema se establece si los Estados pueden, privativamente, establecer gravámenes sobre determi nadas fuentes.

Nosotros estimamos que tal posibilidad existe en materia de inmuebles, en lo que hace a la propiedad o posesión de los mismos, a través del impuesto predial. Es verdad que la Constitución, al no reservar esta facultad a la Federación, permitiría concluir que es concurrente o coincidente con los Estados. Sin embargo, por tradición, el impuesto predial, rústico y urbano, se ha reservado a las entidades federativas, como lo confirmó la deroga ción, en 1949, de la contribución adicional, sicabala que pesaba so bre los Estados desde el año de 1861 para el sostenimiento de la Federación y que se ratifica en diversos ordenamientos federales que permiten a los fiscos locales gravar la propiedad inmueble, es én en aquellas materias sobre las que exclusivamente ella puede legislar, como resulta, entre otras, en electricidad y minería.

Técnicamente, la facultad de gravar la propiedad inmueble, podría no ser privativa de los Estados por disposición expresa constitucional; pero sí en forma implícita por tratarse, en la

especie, de una materia en la que sólo legislan las Entidades Federales.

Por tales consideraciones, no aceptamos en su totalidad, la tesis expuesta por el maestro Tena Ramírez cuando afirma que "no se olvide, sin embargo, la merma que se produce en dicha autonomía por el solo hecho de que los Estados no cuentan -- con un solo arbitrio absolutamente propio y definido, que asegure aunque sea en mínima parte lo que es base y reflejo de la autonomía política, según es la autonomía tributaria" (3).

Por las mismas razones tampoco coincidimos con el tributarista mexicano Sergio Francisco de la Garza cuando sostiene que el Congreso de la Unión, a virtud de las facultades ilimitadas concurrentes derivadas del artículo 73, fracción VII de la Constitución, puede imponer cualquier tributo sobre cualquier materia y sin ninguna limitación (4), ya que, más adelante reconoce, al hablar de los principales tributos establecidos por los Estados que éstos "han utilizado como fuentes de ingresos tributarios tradicionalmente los siguientes: Impuesto sobre la Propiedad Rústica y Urbana, el cual sigue siendo el más importante ingreso autónomo de los Estados..." (5).

c).- Impuestos Participables. Dentro de los impuestos privativos de la Federación, el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución Federal, en el punto 5o., establece como facultad del Congreso de la Unión la de imponer gravámenes especiales sobre

energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolinas y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, -- agumiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Los hemos tratado fuera del enunciado del inciso a) del presente Capítulo por la característica que asumen al ordenar la parte final de la fracción citada que "las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en -- sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

Hasta antes del 13 de octubre de 1942, en que se adicionó la fracción XXIX al artículo 73 Constitucional, parece evidente que, sobre los impuestos especiales que enumera en su punto -- So., las facultades entre la Federación y las Entidades Federativas era concurrente, si no hubiese existido el criterio de la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación que, al abandonar la tesis de Vallarta, sostenida por la jurisprudencia y la doctrina norteamericanas, en el sentido de que las facultades del Congreso Federal y de las -- legislaturas de los Estados en materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas; es decir, que aquél puede decretar una contribución que recaiga sobre el mismo ramo de la riqueza pública, y gravada por el Estado" (5), consideró que si corresponde al Congreso legislar sobre determinadas materias, las facultades de imposi

ción sobre las mismas son implícitas y excluyen al poder tributario de los Estados.

La adición al artículo 73 de la fracción XXIX, en su punto 5o., no fue sino el resultado de las conclusiones tomadas en las Convenciones Nacionales Fiscales de los años 1925 y 1933 en el sentido de que, cuando por mandamiento constitucional, ciertos impuestos sean privativos de la Federación, se estableciera la participación de los Estados en el monto de su recaudación a fin de auxiliarlos en el gasto público.

En el siguiente Capítulo nos referiremos concretamente a esta clase de tributos participables en sus dos aspectos: el ya indicado y el relativo, también propuesto en las Conclusiones de las dos Convenciones Nacionales Fiscales citadas, de que se estableciera un impuesto único cuando hubiese necesidad de que dos jurisdicciones tributarias derivaran ingresos de la misma fuente, por no ser exclusivas de ninguna de las dos, con participación para ambas.

d).- Los Arbitrios Municipales.- El artículo 115 de la Constitución Política, en su fracción II, establece que "los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales".

Por razones que aún no han sido precisadas debidamente, el Congreso Constituyente, no obstante que se dio cabal cuenta

ta de que la autonomía política municipal resulta ilusoria cuando no descansa en una segura autonomía hacendaria, toda vez que en el se no del propio Congreso hubo proposiciones claras y votos particulares tendientes a establecer y delimitar los campos de tributación ex clusivos de los Ayuntamientos, resolvió dejar a la discreción, ar bitrariedad o capricho de las Legislaturas locales el determinar las - contribuciones para atender a las necesidades Municipales.

Con esta omisión, los Ayuntamientos han caído en la - peor dependencia política respecto al Gobierno Estatal que, en cual quier momento, cuenta con la fuerza suficiente para exigir de los - Municipios la sujeción que le convenga con la amenaza de reducir -- sus ingresos en forma que les impida desenvolver sus actividades - más indispensables para acabar sucumbiendo de muerte natural.

En la última parte del Gobierno de Porfirio Díaz, del total de lo recaudado, la porción que correspondió a los Municipios - fue superior al 12 %; con Plutarco Elías Calles bajó al 8 %; para co locarse en el 6 % promedio durante la administración del General - Lázaro Cárdenas; fue del 4 % en el Gobierno de Avila Camacho, es tabilizándose en el 3 % en los periodos sucesivos de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos. En 1964-1970 desce dió al 1.6 % tasa que se mantuvo con Luis Echeverría (7).

Actualmente, los Municipios cuentan, como arbitrios - principales, con las participaciones en impuestos federales sobre - ingresos mercantiles, causantes menores y los de bases especiales

de tributación, envasamiento de bebidas alcohólicas, cerillos y fósforos; sobre consumo de cerveza, producción e introducción de energía eléctrica, explotación forestal, pesca y buceo, producción de cemento, tabacos labrados, impuesto adicional a la cerveza, aparatos electrónicos, automóviles y camiones ensamblados, aceites y grasas lubricantes, venta de gasolina, alfombras y tapetes, tenencia y uso de automóviles y vehículos, aguas envasadas y minería. Estas participaciones, en su mayoría raquíticas, son suministradas en su mayor parte, directamente por la Federación y las restantes por los Estados.

Tienen, también, las participaciones que las Entidades Federativas les suministran de sus propios tributos, tales como el impuesto predial urbano, producción agrícola, ganadería, etc.

Como ingresos propios se cuentan: los impuestos que, en los términos del artículo 81 de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, están autorizados a recaudar: sobre expendios de bebidas alcohólicas, restaurantes, bares, cantinas, clubes nocturnos, casas de asignación; sobre anuncios y propaganda de paredes, carteles o fonética; sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre abasto de carnes y rastros; sobre mercados y comercio ambulante, independientemente, gravan, por concepto de derechos, diversos negocios, entre los cuales se encuentra el muy discutido de licencias comerciales.

N O T A S :

- (1) **Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano".- Edit. Porrúa, S. A.- México, 1955, p. 336.**
- (2) **Idem Op. Cit., pp 350 y ss.**
- (3) **Idem Op. Cit., p. 360**
- (4) **"Derecho Financiero Mexicano". Edit. Porrúa, S. A.- Méxi- - co, 1975. p. 249**
- (5) **Id. Op. Cit. p. 253**
- (6) **"Votos".- Ignacio L. Vallarta. México 1894, Tomo II, - - - p. 37**
- (7) **"Comunicación Directa de Política". Op. Cit., p. 5.**

CAPITULO II

EL PLAN CONSTITUCIONAL ARBITRAL

- a).- **El Poder Tributario**
- b).- **Distribución del Poder Tributario**
- c).- **La Primera Convención Nacional Fiscal**
- d).- **La Segunda Convención Nacional Fiscal**
- e).- **Evaluación de los resultados obtenidos por las dos primeras - Convenciones Nacionales Fiscales**

a).- El Poder Tributario.- Giuliani Faurouge define el poder tributario como "La facultad o posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción" (1).

Para Dino Jerach, que sigue la doctrina más uniforme sobre la materia, el poder tributario o fiscal o, como también le llaman algunos tratadistas, potestad impositiva, es la facultad que tiene el Estado para exigir de los particulares una porción de su patrimonio para atender a los requerimientos del gasto público.

A su vez, sigue afirmando Jerach, el poder tributario cae dentro de la órbita del Derecho Tributario Constitucional, que "es el conjunto de normas que delimitan el poder fiscal, distribuyen las facultades impositivas derivadas de este poder entre los distintos organismos estatales que forman parte de la estructura del Estado nacional o provincial y establecen los límites para el ejercicio de dicho poder" (2).

Desde su nacimiento, el Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, ha obligado a sus súbditos a trasladarle una parte de su riqueza por concepto de tributos, impuestos, gravámenes o contribuciones y aquellos, en defensa de sus intereses y mediante una lucha histórica, han obtenido que la detracción se produzca siempre y cuando se apoye en una Ley Fundamental y en ordenamientos derivados de la misma, de tal manera que el principio general de Derecho Penal, de que no puede existir una pena si no hay

una ley que la establezca, hubo de trasladarse al Derecho Tributario en el mismo sentido, o sea, que no puede exigirse el pago de -- ningún tributo si no está previsto en la ley.

En la actualidad no se discute, como sucedió en otras épocas, la legitimidad de la imposición, aún cuando si sea motivo de controversia la cuantía en que los particulares deban contribuir al ejercicio de las atribuciones encomendadas al Estado de tal manera que constitucionalistas como Linares Quintana han llegado a sostener que la medida de la libertad individual queda determinada por el monto de los impuestos que gravitan sobre la persona; es decir, que a una mayor afectación del patrimonio, corresponde una menor libertad del súbdito (3).

b).- Distribución del Poder Tributario. El poder tributario, que encuentra su apoyo en las Constituciones de los estados modernos origina dentro del Estado Federal, diversos conflictos con motivo de su ejercicio toda vez que se atribuye, originariamente, a la Federación y a los Estados miembros y, en forma delegada, a los Municipios, creando así tres jurisdicciones tributarias o tres sujetos activos de la relación jurídica fiscal cuya competencia no se encuentra claramente definida, lo que permite la afectación múltiple de idénticas fuentes de riqueza en perjuicio de los particulares y da origen a la supremacía de algunos de los niveles de gobierno sobre los demás.

En relación a este problema, la doctrina, siguiendo al

derecho positivo tributario, establece las siguientes posibilidades para distribuir las competencias:

1.- Coexistencia de poderes tributarios del Gobierno Federal (o central) y de los Gobiernos de las Entidades Federativas (o provincias), con mutuas limitaciones determinadas mediante una enumeración de las materias imponibles para cada uno de los órganos gubernativos. Generalmente, dentro de este sistema se otorgan facultades concurrentes en relación a los tributos no comprendidos en la enumeración.

Se pone como ejemplo la Constitución argentina que confiere al gobierno central en exclusividad los impuestos aduanales y a las provincias los gravámenes directos que, sólo en casos de emergencia, puede fijarlos y cobrarlos el primero de los entes públicos. En materia de imposición indirecta, las facultades son concurrentes (artículos 40., 17 y 67, inciso 2), de la Constitución Federal).

2.- Coexistencia de poderes tributarios con limitaciones para uno de los niveles de gobierno, mediante la enumeración de las materias imponibles a favor de uno de ellos, dejando las restantes al otro. Tal sería el caso de la Constitución de los Estados Unidos de América (Sección VIII, 1er. párrafo).

En nuestro País, como ya lo vimos en el Capítulo I, el Gobierno Federal tiene facultades exclusivas sobre ciertas materias imponibles (artículo 73, fracción XXIX de la Constitución) y --

también concurrentes (artículo 73, fracción VII). Las entidades federativas tienen facultades concurrentes y limitaciones sobre ciertas materias (artículos 117, fracciones de la III a la VII y 118.)

3.- Reparto del producto de las recaudaciones, en forma tal que uno de los gobiernos tiene el control completo respecto a las materias imponibles y distribuye lo recaudado según un sistema de cuotas o recibe un monto determinado y el otro la cantidad restante (4).

4.- Seligman (5), propuso un sistema integral tributario mediante la coordinación de las diversas jurisdicciones tributarias en el Estado Federal a través del cual el gobierno central administraría los principales tributos que, en su época, eran el impuesto sobre la renta y el de herencias, otorgándoles a las provincias una participación en lo recaudado por esos conceptos.

Este tratadista parece haber influido en el sistema -- que se sigue actualmente en nuestro país para la distribución de competencias tributarias entre la Federación y las entidades federativas ya que, invitado junto con otros destacados fiscalistas norteamericanos por el Gobierno de don Venustiano Carranza, presentó un estudio (6) para resolver los problemas que, heredados del porfiriato a través de la Ley General del Timbre de Limantour, el Ministro de Hacienda del General Porfirio Díaz, y de los sistemas alcablatorios establecidos por los Estados, habían creado un profundo malestar en la población. Desafortunadamente la efervescencia políti-

ca de la época de la Revolución Constitucionalista y los movimientos armados posteriores, impidieron poner en práctica el proyecto de Selligman que, seguramente, fue tomado en cuenta a través de las Convenciones Nacionales Fiscales.

c). - La Primera Convención Nacional Fiscal. - En el régimen del Presidente Calles se reanuda los propósitos contemplados por los Gobiernos de la Revolución de 1910 para poner orden en el caótico sistema tributario nacional que, arrastrado desde la Independencia, tenía sumidos al Gobierno Federal y, fundamentalmente, a las Entidades Federativas y a los Municipios, en una grave penuria económica que les imposibilitaba para hacer frente a las exigencias de fincar la infraestructura económica y social indispensable para el desarrollo de México.

Para este fin, el Ministro de Hacienda, ingeniero Alberto J. Pani, en julio de 1925, convocó a la Primera Convención Nacional Fiscal, que se integró con los Delegados del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, así como de las principales instituciones representativas de los causantes, para ver la conveniencia de una coordinación que permitiera establecer una mejor estructura tributaria en beneficio de los Estados, Territorios y Distrito Federal.

En la convocatoria respectiva, el ingeniero Pani señalaba que el actual sistema fiscal entrañaba un obstáculo serio para establecer un régimen económico acorde con los nuevos postula-

dos económicos de mejoramiento social y se oponía al establecimiento de la unidad económica nacional indispensable para la estabilidad y el desarrollo de una estructura que permitiera el aprovechamiento integral de las riquezas naturales.

Sin incluir los impuestos municipales, decía el Secretario de Hacienda, existen más de cien diferentes tributos en el País, - toda vez que cada Estado y la Federación fijan su propio sistema fiscal sobre los mismos objetos, haciéndose la recaudación más onerosa por la multiplicidad de cuotas, multas y recargos, creciendo en forma cada vez más compleja la estructura tributaria nacional y aumentando en forma desproporcionada e injustificable los gastos muertos de recaudación, vigilancia y administración de las rentas públicas. Las leyes impositivas son contradictorias y la falta de limitaciones al poder tributario, así como la concurrencia de los fiscos locales y federal sobre la misma fuente duplican los gravámenes, la jerarquía fiscal, agotan la renta de la población, rompen la unidad económica de la República y frenan toda posibilidad de desarrollo.

Por todo ello, concluía el señor ingeniero Pani, es necesario delimitar las competencias federal y locales en materia de impuestos, determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en todo el país y disminuir los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer en forma más justa y equitativa sobre los contribuyentes (7).

Las conclusiones de esta primera reunión tienen los --

siguientes rasgos fundamentales:

1.- Modifican en forma importante el sistema legislativo del País al proponer la siguiente adición constitucional: "Cada cuatro años, o cuando lo crean necesario la mayoría de los Estados, o el Ejecutivo de la Unión, se reunirá en la capital de la República una Convención integrada por un Representante de cada uno de los Ejecutivos de los Estados y por un Representante del Ejecutivo de la Unión. Esta Convención se ocupará de proponer los impuestos que deban causarse en toda la República, de uniformar los sistemas de impuestos y de establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales. Las decisiones tomadas en la Convención serán obligatorias para los poderes locales y federales cuando hayan sido aprobadas por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. Cuando el Congreso de la Unión o alguna de las Legislaturas de los Estados no resuelvan sobre las decisiones de la Convención en el período ordinario de sesiones siguiente a la celebración de dicha Convención, se considerará que dan su voto aprobatorio a tales decisiones".

2.- Pujan por una disminución en la mayoría de los impuestos y éstos se distribuyen sobre la base de facultades privadas, con participación a los Estados en aquéllos exclusivos de la Federación.

3.- Se establece un sistema fiscal prácticamente uniforme para todo el país y se crean la Comisión Permanente de la

Convención y un Grupo Consultivo Fiscal.

4.- Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los Estados.

5.- El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria, debiendo tratarse en forma separada los -- impuestos especiales en futuras Convenciones; pero en el primero de los casos y, en el supuesto de que la Federación tuviera privacón en los gravámenes especiales, las Entidades Federativas deberán participar de su recaudación.

En 1926 el Presidente Plutarco Elías Calles envió un ✓ proyecto de ley al Congreso a fin de cumplir con algunas de las conclusiones tomadas por la Primera Convención Nacional Fiscal, como la señalada en el punto 1 que antecede; sin embargo, por razones que se desconocen, el proyecto no fue aprobado (8).

d).- La Segunda Convención Nacional Fiscal.- En el mes de mayo de 1932, el mismo Secretario de Hacienda, Ingeniero - Alberto J. Pani, siendo Presidente el ingeniero Pascual Ortiz Rubio, convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal que, en términos - generales, reprodujo las conclusiones, mejor afinadas, que se tomaron en la Primera. Sin embargo, su rasgo más importante fue el -- establecimiento de la competencia otorgada a la Comisión Permanente, cuyas funciones principales son las de consultoría técnica obligatoria para la expedición de leyes fiscales, tanto del Gobierno Fede--ral como de los Estados; redacción de todos los proyectos de ley y --

los de reformas constitucionales aprobados o encomendados por la Segunda Convención Nacional Fiscal, que implicaban prácticamente la reforma de todas las leyes tributarias del País y la realización de estudios y servir de enlace entre las distintas autoridades fiscales.

Las resoluciones de esta Comisión Permanente deben tomarse con el voto de la Federación y de la mayoría de los Estados representados en su seno.

e).- Evaluación de los resultados obtenidos por las dos primeras Convenciones Nacionales Fiscales.- Los trabajos realizados por las dos reuniones nacionales, que hemos señalado brevemente, ejercieron alguna influencia en la legislación fiscal federal y, aún cuando es verdad que determinados impuestos se reservaron en forma exclusiva a la Federación, se otorgó, por primera vez, una participación en ellos a las Entidades Federativas, en contra de lo que afirma el señor licenciado Gilberto García Camberos (9).

En efecto, aún cuando el proyecto de reformas a la Constitución, enviado por el Presidente Cárdenas al Congreso de la Unión en el año de 1940, el propio mandatario logró que se reformara la Ley Fundamental en los artículos 73, fracciones IX, X y XXXIX y 117, fracciones VII y IX, a virtud de las cuales el Congreso de la Unión fue autorizado para:

Expedir leyes con objeto de impedir restricciones en el comercio de Estado a Estado; legislar en toda la República -

sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía -- eléctrica, banca central y trabajo; establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la Nación, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, agumiel y productos de su fermentación y explotación forestal.

Los Estados tuvieron derecho a participar en el rendimiento de los impuestos especiales en la proporción que la ley federal secundaria determinase y las Legislaturas Locales fijaron los porcentajes correspondientes a los Municipios exclusivamente por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.

Este sistema de participaciones en impuestos federales, obligatorias conforme a la Constitución, menoscaban, sin duda, la autonomía fiscal de las entidades federativas, toda vez que los porcentajes se dejan, en su fijación, al órgano legislativo federal, -- como lo afirma el distinguido constitucionalista Felipe Tena Ramírez con quien coincidimos, además, cuando sostiene que "las medidas adoptadas en 1942 en orden a la solución de la dualidad tributaria, van acompañadas de cierta tendencia a controlar la actividad fiscal de los Estados, aún dentro de la zona restringida donde han -

quedado reclusos por virtud de la dilatación de la órbita fiscal federal. Inspirada esta tendencia en la desconfianza a los gobiernos locales, es por otra parte una manifestación más del proceso de centralización que se advierte en todos los órdenes de la vida política - de México" (10).

Lo anterior queda plenamente demostrado por el hecho de que, el proyecto de 1936 de reformas a la Constitución, que no fue aprobado por el Congreso de la Unión, reservaba en forma exclusiva a los Estados, el impuesto predial y el general sobre la industria y el comercio, que sustituiría a los antiguos impuestos de patente y al del timbre sobre operaciones comerciales e industriales, aún cuando en ambos gravámenes, se establecía una participación, - en el primero, para los Municipios y, en el segundo, para la Federación.

En resumen, las reformas constitucionales derivadas en gran medida, de las dos Convenciones Nacionales Fiscales, enu-- mera, por una parte, los impuestos privativos de la Federación, so-- bre los que concede únicamente una participación a las Entidades - Federativas tratándose de los gravámenes especiales. Las demás - fuentes impositivas quedan sujetas a la concurrencia de las dos ju-- risdicciones tributarias, toda vez que no se ha realizado el otro pro-- pósito de las reuniones mencionadas, referido al señalamiento de -- impuestos privativos de los Estados.

N O T A S :

- (1) **Giuliani Fonrouge.**- "Derecho Financiero".- Vol. 1. Ed. De palma. Bs. As., 1962, pp. 266-267.
- (2) **Dino Jarach.**- "Curso Superior de Derecho Tributario".- T. I. Bs. As., 1957, p. 42.- **Otto Mayer.**- "Derecho Administrativo Alemán". II Parte Especial: "Poder de Policía y Poder Tributario", Edit. Depalma. Bs. As., 1950, pp. 186 y ss. A este autor siguen los tratadistas latinoamericanos.
- (3) **Segundo V. Linares Quintana.** "El Poder Impositivo y la Libertad Individual". Edit. Alfa. Bs., 1951, p. 27 y ss. Idem. "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado". T. IV, p. 309 y ss. Ed. Alfa, 1956.
- (4) **Adolfo Atchabahian.** "Federalismo y Tributación". Rev. del Tribunal Fiscal de la Federación. So. Núm. Extr. SHCP. - México, 1971, pp. 145 y ss.
- (5) **Edwin R. A. Seligman.** "El Impuesto Progresivo en la Teoría y en la Práctica". Madrid, 1913, p. 357 y ss.
- (6) **Idem.** "Investigación Preliminar del Problema Hacendario Mexicano con Proposiciones para la Reestructuración del Sistema", en "El Problema Fiscal", Manuel Yáñez Rutz, Tomo - III, p. 183 y ss. Talleres de Impresión de Estampillas y Vales. México, 1958.
- (7) "Memoria de la Primera Convención Nacional Fiscal". IV -- Edición. SHCP. México, 1947, pp. 5 a 8.
- (8) **Idem.** pp. 248 a 251.
- (9) **Evaluación de resultados de las Reuniones Nacionales de T--soreros de las Entidades Federativas y Funcionarios de la Se--cretaría de Hacienda y Crédito Público. Revista de Difusión --Fiscal.**- SHCP. No. 14, agosto 1975, p. 67.
- (10) **Derecho Constitucional Mexicano.** Edit. Porrúa, S. A.- Méxi--co, 1955, pp. 357 y 358.

CAPITULO III

LA COORDINACION FISCAL Y LOS IMPUESTOS PARTICIPABLES

- a).- La Tercera Convención Nacional Fiscal
- b).- La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles
- c).- Mensaje a los Gobernadores de los Estados y Territorios
- d).- Participaciones obligatorias y participaciones convenidas
- e).- Participaciones obligatorias en impuestos privativos de la Federación
- f).- Participaciones convenidas en impuestos concurrentes
- g).- Participaciones gratuitas en impuestos exclusivos de la Federación
- h).- Evaluación

a).- La Tercera Convención Nacional Fiscal.- En la Convocatoria girada por el señor licenciado Ramón Beteta, Secretario de Hacienda en el Gabinete del Presidente Miguel Alemán, para llevar a cabo la Tercera Convención Nacional Fiscal en el mes de noviembre de 1947, se reconoce que no obstante los 22 años transcurridos desde la celebración de la Primera de estas reuniones, los problemas relativos a la distribución de impuestos no sólo no habrían sido resueltos, sino que se habrían agravado con la creación de otros nuevos por los tres niveles de gobierno, situación ya insostenible.

El Ministro de Hacienda afirmaba que, contra las conclusiones tomadas por la Primera y Segunda Convenciones, en el sentido de "limitar las esferas de acción de la Federación, de los Estados y de los Municipios por la vía de atribuir a cada categoría de entidades, fuentes propias de tributación seleccionadas en razón de su capacidad de control sobre los respectivos causantes, es decir, llegar a la solución que la teoría y la práctica de otros países han demostrado que no es factible, y sólo como forma transitoria de resolución de problemas concretos se acepta la idea de distribuir el rendimiento de algunos impuestos entre varias autoridades. Contrastando con esa actitud, la actual administración consideró desde su iniciación que el problema de la concurrencia tributaria debía abordarse -partiendo de la consideración inicial de que las diversas entidades político-económicas que coexisten en el País deben tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en propor-

ción a las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendados; es decir, que la cuestión fundamental a resolver no es dividir conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario" (1).

Dentro de esta Convención surgió ya, concretamente, la idea de la coordinación fiscal entre los tres sujetos activos de los impuestos a fin de ir substituyendo, paulatinamente, la delimitación de los campos de tributación a través de gravámenes privativos o exclusivos de cualesquiera de ellos. En esta forma, los convencionalistas, en la ponencia relativa a la creación de un Plan Nacional de Arbitrios, recomendaron "determinar y delimitar los ingresos fiscales de la Federación, de los Estados y de los Municipios, dividiéndolos en tres grandes aspectos: ingresos privativos, ingresos en participación e ingresos de legislación concurrente", como una posibilidad provisional en tanto se llegara a la coordinación fiscal integral (2).

En esta Convención se substituyó a la Comisión Permanente por una Comisión Ejecutora del Plan Nacional de Arbitrios, con facultades de estudio, consulta obligatoria, propuesta de proyectos de leyes fiscales, de coordinación entre los Estados y la Federación, de supervisión del Plan Nacional de Arbitrios y administrativos relacionados con las participaciones a los Estados.

b).- La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. - Este ordenamiento fue el resultado más importante deri-

vado de la Tercera Convención Nacional Fiscal, a virtud del cual se implantó, por primera vez, el sistema de coordinación fiscal, a través de convenios entre los Estados y la Federación, dándose nacimiento al sistema de impuestos participables concertados voluntariamente por aquéllos. "Esta adhesión voluntaria a un impuesto federal, como lo sostiene el maestro Tena Ramírez (3), dignifica a las entidades federativas y reduce el campo de la concurrencia fiscal".

La Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que entró en vigor el 10., de enero de 1948, como substitutiva de los impuestos federales del timbre sobre actos, contratos y documentos mercantiles y de la contribución adicional estableció, en su artículo 80., dos cuotas: una federal, del 18 al millar y otra adicional del 15 al millar a la que tendrían derecho, por concepto de participación los Estados, Distrito Federal y Territorios que suprimieran sus impuestos generales sobre el comercio y la industria (de patente, sobre capitales, sobre ventas, giros mercantiles, etc.) La recaudación y control del impuesto se efectuarían de común acuerdo entre las autoridades federales y las locales correspondientes.

La actual Ley, vigente desde el 10., de enero de 1952, por sucesivas reformas a los artículos 14 y 15 (todas dentro del régimen del Presidente Echeverría), en que se convirtió el artículo 80., de la Ley de 1948, perfeccionó el sistema de coordina-

ción y de participaciones; fijó una tasa general del 4 % en substitución de las tasas federal y la cuota adicional; creó las tasas especiales aplicables a los artículos de lujo y sueltos, del 5 %, 15 % y 30 %; delegó en las Entidades Federativas la administración y cobro del impuesto; cubriéndoles el 4 % sobre el monto de los impuestos recaudados en los Estados por concepto de costo de administración; elevó la participación a las entidades federativas en un 45 % sobre la recaudación derivada de todas las tasas (general y especiales) así como sobre los recargos y multas correspondientes; incrementó a un mínimo del 20 % la participación que las entidades federativas debían cubrir a los Municipios sobre su propia participación (porcentaje que podía ser elevado por las legislaturas locales) y estableció la posibilidad de que los Estados y los Municipios pudieran gravar, con impuestos locales y municipales, los ingresos considerados exentos por la propia Ley (4).

Durante los primeros años de vigencia de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, pocas fueron las entidades federativas que celebraron convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud de que sus sistemas alcabalarlos les producían una mayor recaudación que la que pudieran obtener por concepto de la participación, mediante cuota adicional, que establecía la primera Ley, con notorio perjuicio para los contribuyentes, y fundamentalmente, para el libre tránsito y circulación de mercancías.

Como un incentivo para que los Estados aceptaran celebrar los convenios de coordinación respectivos (los más fuertes económicamente eran los reacios), en el año de 1953 se expidió, siendo Presidente el señor Don Adolfo Ruiz Cortines, la Ley que Otorga Compensaciones adicionales a los Estados que celebren Convenio de Coordinación en materia del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles - que, en su artículo 1o., crea "en favor de los Estados una compensación adicional equivalente al 10 % del monto total que perciban a título de participaciones y cuotas adicionales en el rendimiento de los impuestos federales que les concedan, con excepción de las relativas a la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles".

Este Ordenamiento, sumado al incremento de las leyes especiales federales que otorgan participaciones a los Estados - y, por qué no decirlo, la presión presidencial sobre los Gobernadores (el Distrito Federal y los Territorios existentes entonces quedaron, desde un principio, coordinados por disposición de la Ley), permitió que, para el año de 1972, no existiera un solo Estado sin haberse coordinado al impuesto federal sobre ingresos mercantiles.

c).- Mensaje a los Gobernadores de los Estados y Territorios.- El 4 de junio de 1971, el Presidente Echeverría, al cumplir seis meses de su mandato constitucional, dirigió una carta personal a todos los señores Gobernadores de los Estados y Territorios de la República que, por su importancia para el impulso de las haciendas públicas de las Entidades Federativas y de los Municipios, y

por ser base de los impuestos participables, transcribimos en sus párrafos más importantes.

En la primera parte de su carta, el Primer Mandatario invitaba a los señores Gobernadores "a coordinar aún más estrechamente la acción administrativa en beneficio de nuestros compatriotas". "El federalismo, decía, es fundamento de nuestra organización política y consecuencia de una larga experiencia histórica. Soy respetuoso de la soberanía de los Estados y considero que su fortalecimiento es indispensable para el perfeccionamiento de nuestra democracia. La distribución constitucional de atribuciones entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, lejos de ser un factor de dispersión ha sido, y debe seguir siendo, principio de integración de nuestra nacionalidad... El progreso de la República depende del mejoramiento de las entidades que la forman. Todo cuanto hace el Gobierno de la Unión se realiza merced al aporte de sus Entidades y cuanto éstas reciben es resultado del esfuerzo de sus habitantes y también del que desarrollan los mexicanos de otras regiones del País. Nuestro sistema federal es, así, expresión de solidaridad nacional... Los recursos económicos de que disponemos son frecuentemente desproporcionados respecto de las carencias a que debemos hacer frente. Necesitamos, por ello, suscitar la cooperación de la comunidad en la resolución de sus problemas y la mejor utilización del trabajo humano, que es el más abundante capital del que disponemos... Muchas son, pues las acciones conjun

tas que la Federación y los Estados podemos emprender, de acuerdo con los principios constitucionales. Debemos, por ejemplo, redoblar nuestro empeño para suprimir definitivamente las alcabalas, -- ahora que se ha robustecido la participación fiscal de las Entidades Federativas y de los Municipios. Sus Erarios pueden todavía incrementarse, cuidando siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el Pacto Federal y las normas de las Convenciones Nacionales en la materia, a fin de favorecer una mayor coordinación impositiva, evitar discrepancias y mejorar substancialmente los métodos de recaudación... Por todas estas razones, considero muy importante que establezcamos un diálogo más intenso a fin de resolver problemas que exigen nuestra mutua participación. Las necesidades -- de nuestro pueblo no tienen fronteras. El federalismo es la forma -- que ha tomado nuestra democracia para mejor representar y servir a los habitantes del territorio nacional..." (5).

A partir de este mensaje se modifican diversos ordenamientos en materia fiscal federal para otorgar nuevas participaciones a los Estados y Municipios; se crean otros; se aumenta el monto de las participaciones como en el caso de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y se inicia la descentralización y la desconcentración (ésta dentro de la reforma administrativa), de las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) .- Participaciones obligatorias y participaciones --
convenidas.- El sistema más viable para resolver los problemas -

que entraña la existencia de tres sujetos activos de la relación tributaria en el Estado Federal, resulta ser el que otorga a las Entidades Federativas y a los Municipios participaciones en impuestos únicos, es, decir, en donde una ley federal regula exclusivamente determinada fuente de imposición, ya se trate de aquellos reservados privativamente por la Constitución Política a la Federación, o en los que -- son de jurisdicción concurrente. Aceptamos la tesis del maestro -- Tena Ramírez en el sentido de que la "adhesión voluntaria a un impuesto federal ... dignifica a las entidades federativas y reduce el campo de la concurrencia fiscal" (6).

Los impuestos participables son de dos clases: los -- que, por disposición Constitucional, la Federación está obligada a hacer partícipes de su recaudación a los Estados y, en algunos casos, a los Municipios y los de participación convenida, a virtud de una coordinación, en los que, invariablemente, los Estados quedan comprometidos a ceder a los Municipios un determinado porcentaje sobre su propia participación, porcentaje que deben fijar las Legislaturas locales correspondientes. En este último caso se trata, evidentemente, de fuentes de tributación concurrentes, pero en función a una ley expedida por el Congreso de la Unión.

d) .- Participaciones obligatorias en impuestos privados de la Federación.- Hemos señalado que la Constitución Política, en su artículo 73, establece que "El Congreso tiene facultad: -- ... XXIX.- Para establecer contribuciones ... So.- Especiales so-

bre; a).- Energía eléctrica; b).- Producción y consumo de tabacos labrados; c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo; -- d).- Cerillos y fósforos; e).- Aguardiente y productos de su fermentación; f).- Explotación forestal; y g).- Producción y consumo de -- cerveza."

El párrafo final de esta fracción dispone que "las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley Federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de energía eléctrica."

En otras palabras, no queda al arbitrio de la Federación otorgar o no las participaciones; tiene la obligación de hacerlo. Sin embargo, en las leyes federales se establecen una serie de requisitos para que los Estados puedan disfrutar de ellas como -- son, entre otros, el no gravar, a ningún título, excepto en materia de impuesto predial y de traslación de dominio y de derechos (en su carácter de créditos fiscales), el o los objetos motivo de la imposición federal, lo que resulta, a nuestro juicio, lógico y razonable.

Además, las leyes federales en materia de los impuestos especiales antes citados, establecen una diferenciación en las participaciones que consiste en otorgar una mayor proporción a las entidades federativas consumidoras que a las que producen la mercancía o el bien gravado, lo que también nos parece correcto, ya que éstas últimas reciben, como consumidoras, los dos porcenta

jes participables.

Tal vez las limitaciones antes señaladas se originen - en el hecho de que, antes de la reforma al artículo 73 Constitucional, los llamados impuestos especiales por el punto 5o., de la fracción - XXIX del citado precepto, no estaban reservados expresamente a la Federación por lo que la privación de ésta deriva más bien de la prohibición que tienen los Estados de gravar tales materias.

También debe hacerse notar que, independientemente - de la obligación constitucional que tienen las entidades federativas - de hacer partícipes del impuesto especial sobre energía eléctrica a los Municipios, las leyes federales sobre los demás impuestos espe - ciales a que se refiere el 5o., punto, fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, establecen, incluso en los porcentajes correspon - dientes, la participación que los Estados deben ceder a los Municipios.

f).- Participaciones convenidas en impuestos concu-
rrentes.- Para participar de ellas, las Entidades Federativas deben celebrar los convenios de coordinación en los términos que estable - cen las leyes federales sobre tales fuentes de tributación en los que las obligaciones principales, al igual que las señaladas en el inciso - que antecede, consisten en que los Estados no mantengan en vigor - impuestos locales o municipales sobre las mismas materias impo - nibles y ceda, a su vez, una porción de su porcentaje a los Ayunta - mientos.

Las leyes correspondientes son:

- 1.- Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles;**
- 2.- Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Artículos Electrónicos, Discos, Cintas, Aspiradoras y Pulidoras;**
- 3.- Ley del Impuesto sobre Reventa de Aceites y Grasas Lubrificantes;**
- 5.- Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Aguas Envasadas y Refrescos;**
- 6.- Ley Federal de Impuestos a las Industrias del Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas Alcohólicas;**
- 7.- Ley del Impuesto sobre Consumo de Algodón;**
- 8.- Ley del Impuesto sobre Automóviles y Camiones - Ensamblados;**
- 9.- Ley del Impuesto a la Producción de Cemento;**
- 10.- Ley del Impuesto sobre Liantas y Cámaras de Hule;**
- 11.- Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Artículos de Vidrio o Cristal;**
- 12.- Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Automóviles; y**
- 13.- Impuesto al Ingreso Global de las Empresas: --**
a).- Causantes Menores (con ingresos anuales hasta de un millón -

y medio de pesos y b).- Causantes sujetos a bases especiales de tributación (agricultores, ganaderos, pescadores, avicultores, apicultores, y actividades conexas).

g).- Participaciones gratuitas en impuestos exclusivos de la Federación.- Este análisis no estaría completo si no hiciéramos referencia a un grupo de participaciones que el Gobierno Federal cede, gratuitamente, a los Estados, ya que no tiene ninguna obligación constitucional ni se trata de impuestos concurrentes. Nos referimos a los que establece el punto 2o., de la fracción -- XXIX del artículo 73 de la Constitución Política que dice: "sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o., y 5o., del artículo 27". Ellos son:

- 1.- Ley de Impuestos y Fomento a la Minería;
- 2.- Ley del Impuesto sobre Pesca y Buceo; y
- 3.- Ley del Impuesto sobre la Sal

Sobre el monto de las participaciones que los Estados reciben de los anteriores tributos, están también obligados a ceder una porción a los Municipios respectivos en los términos establecidos por las leyes citadas.

h).- Evaluación.- Aún cuando el monto de las participaciones globales recibidas por las Entidades Federativas y los Municipios (31 Estados y 2,374 Municipios), en la recaudación federal, fueron de 2,900 millones de pesos en 1970 y de casi 16 mil millones de pesos en 1975, estimándose que la recaudación para el año de 1976

llegaría a los 21 mil millones de pesos, lo que implica que se tripliquen, en términos absolutos, en el sexenio del Presidente Echeverría, la devaluación, el incremento explosivo de la población, las disparidades en los porcentajes correspondientes a los Estados y Municipios más fuertes económicamente frente a los más débiles, y las duplicidades que entorpecen los intentos reestructuradores de los sistemas de recaudación y distribución, obligan a concluir que las mejoras efectivas quedan minimizadas frente a la realidad dramática y angustiosa por la que atraviesan la casi totalidad de los Estados y de los Municipios.

Se hace indispensable, a nuestro juicio, que la Federación haga partícipes a las Entidades Federativas y a los Ayuntamientos de los impuestos más importantes como lo son el del Ingreso Global de las Empresas, Causantes Mayores y los correspondientes a la importación y exportación (tributos aduanales), que configuran, en términos generales, el 60 % de la recaudación total del País.

Por otra parte sería conveniente que se incrementaran las participaciones en los impuestos especiales federales y en algunos de los concurrentes que, salvo el de ingresos mercantiles y el de uso y tenencia de vehículos, se ubican en un término medio del 7 % (7).

Creemos, además, que las participaciones en impuestos federales no deben otorgarse con apego a un porcentaje fi-

jo, sino siguiendo indicadores sociales, económicos y demográficos, de modo que las Entidades Federativas y los Municipios cuenten con los recursos necesarios para atender sus requerimientos indispensables y para lo cual no es conveniente ni recomendable explotar nuevas fuentes tributarias.

En el aspecto fiscal está el cuello de botella económico del País y de ahí se derivan otros fenómenos económicos, políticos y sociales que devienen en una autonomía y una democracia precarias.

En alguna forma debemos incluir otro factor, cuya presencia ayuda a explicar el relativo deterioro económico de los Estados: la concentración, en el Distrito Federal y su contorno que es, quérase o no, causa-efecto de un proceso al que pudiera calificarse como epicentro de la mafia de colonaje interno. Es determinante que uno de cada cinco mexicanos viva, si así pudiera llamarse, en el área metropolitana de la Ciudad de México; que ahí se localice cerca de la mitad de la inversión nacional y haya los índices más elevados de inversión pública por habitante del País, entre otros muchos indicadores.

N O T A S :

- (1) Ramón Beteta. "Tres Años de Política Hacendaria". SHCP., México, 1951, p. 144.
- (2) "Conclusiones y Recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal". SHCP. Publ. Com. Nal. de Arbitrios. México, 1948.
- (3) Op. Cit. p. 360.
- (4) Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Evolución Histórica. SHCP. México 1976.
- (5) El Gobierno de la República. Presidencia de la República. - Junio 1971, pp. 12 a 15.
- (6) Op. cit. p. 360.
- (7) "Comunicación Directa de Política". Op. cit. p. 7 y ss.

C A P I T U L O I V

EL SISTEMA DE COORDINACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL

- a).- La descentralización de las funciones del Fisco Federal
- b).- La desconcentración de las funciones del Fisco Federal
- c).- Los órganos de la coordinación fiscal
- d).- Mecanismo de la coordinación fiscal
- e).- Los objetivos principales de la Coordinación
- f).- Armonización de los sistemas fiscales, federal y estatales
- g).- La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados
- h).- Los convenios únicos de coordinación

a).- La descentralización de las funciones del Fisco Federal.- El Decreto Presidencial del 13 de junio de 1973 dispuso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público iniciara la descentralización de las funciones del Fisco Federal exclusivamente al nivel de la Subsecretaría de Ingresos, en consonancia con el Decreto de 13 de marzo del mismo año por el que se ordena que las Secretarías y Departamentos de Estado, Empresas de Participación Estatal y Organismos Descentralizados, lleven a cabo los actos legales que procedan para que los Titulares deleguen, efectivamente, facultades en funcionarios subordinados, en especial sobre los que se desempeñen regionalmente.

A fin de evitar confusiones entre los conceptos de descentralización y de desconcentración, la Secretaría de la Presidencia, a través de la que fue su Dirección de Estudios Administrativos, en reuniones celebradas con funcionarios de las demás Secretarías y Departamentos de Estado, procuró unificar criterios al respecto mediante la definición de cada uno de tales procesos. Organizó, igualmente, un Seminario Franco-Mexicano sobre desconcentración administrativa que patrocinó en unión de la Embajada de Francia en México y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, evento en el que participaron distinguidos administrativistas mexicanos y franceses dentro de los que señalamos, por nuestro País, a los Maestros de nuestra Facultad, Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas y Alfonso Nava Negrete.

De acuerdo con la corriente que se manifestó más uníforme dentro del Seminario en cuestión, la descentralización administrativa es un proceso que entraña la transferencia de facultades y funciones a organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios, en la que no existe relación jerárquica entre la autoridad que delega facultades y el órgano al que se transfieren. Asimismo, la transferencia o delegación puede hacerse a organismos ya establecidos o a los que se establezcan especialmente para que realicen las funciones que se les confieren.

Dentro de estas ideas, el Fisco Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, efectúa un programa de descentralización cuando trasfiere o delega, mediante convenios de coordinación con los Gobiernos Estatales, funciones de administración, recaudación y fiscalización en algunos impuestos federales, y a los que ya nos referimos en el inciso f) del Capítulo anterior.

b).- La desconcentración de las funciones del Fisco Federal.- De las discusiones habidas en el Seminario antes mencionado, la desconcentración es un proceso por el que se transfieren facultades a organismos que no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propios distintos a los del Órgano Central. Cuando los organismos desconcentrados tienen jurisdicción territorial, constituyen la única instancia, ya que la autoridad central deja de ejercer las funciones transferidas y sólo se reserva la planeación, dirección y control de las mismas.

En lo que hace a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la desconcentración se realiza a través de la Comisión de Administración Fiscal Regional, la Dirección General de Administración Fiscal Regional y las Administraciones Fiscales Regionales - - -y especialmente a éstas- a las que la propia Secretaría ha transferido mediante un acto unilateral del Secretario, como lo es el acuerdo, facultades delegadas para ejercerse en una parte o región del - - País (1).

Este proceso de desconcentración en materia fiscal - federal toma contacto estrecho con la descentralización en la misma materia mediante las relaciones que establecen entre la Secretaría - de Hacienda y los Gobiernos de los Estados con motivo de los convenios de coordinación que tienen celebrados.

c).- Los órganos de la coordinación fiscal.- Al principiar el régimen del Presidente Echeverría, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a la práctica las ideas contenidas en el Mensaje que el Primer Mandatario dirigió a los Gobernadores de los Estados, en el aspecto tributario, pensó en convocar a una Cuarta Convención Nacional Fiscal, aceptando las recomendaciones tomadas en la anterior reunión. Pero, por razones que no se han hecho públicas o, más bien, que desconocemos, se prefirió - - constituir un nuevo sistema nacional de coordinación tributaria que funciona con los siguientes órganos:

I.- Las reuniones Nacionales de Tesoreros y Funcio-

arios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estas Asambleas se componen, exclusivamente, de --
Funcionarios Fiscales Federales y Estatales, toda vez que quedan --
fuera los representantes de los contribuyentes que antes se eran lla--
mados a integrar las Convenciones Nacionales Fiscales. Posiblemen--
te ésta sea una de las razones de no haberse convocado a la Cuarta --
Convención, por estimarse que los fiscos federal y locales no tienen --
por que hacer partícipes a las instituciones que agrupan causantes --
de las decisiones que se tomen en materia impositiva en este tipo de --
reuniones. Si ello es así, no consideramos correcta la actitud asumi--
da por la Comisión Permanente, ya que basta la simple lectura de --
las discusiones habidas en el seno de las tres Convenciones Naciona--
les Fiscales, para darse cuenta de la importancia del diálogo surgi--
do en ellas entre representantes estatales, federales y de causantes --
(2), lo que ha permitido una mejor comprensión del contribuyente --
al cumplimiento de las obligaciones jurídico-tributarios y a la for--
mación de una conciencia cabal de los causantes sobre la solidari--
dad ante los requerimientos cada vez mayores del gasto público pa--
ra el desarrollo económico del País.

Por otra parte, tampoco integran estas reuniones los --
representantes de los Municipios que, a nuestro juicio, deben tam--
bién ser escuchados en los múltiples problemas que existen en mate--
ria de participaciones que, o les son ocultados por los Gobiernos --
de los Estados, se les retienen indebidamente o no se les suminis--

tran en el monto que les corresponde. Y todo ello por el desconocimiento de los Ayuntamientos a los derechos que se derivan de las Reuniones Nacionales de Tesoreros y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las reuniones a que nos venimos refiriendo, de las -- que se han celebrado nueve hasta el mes de mayo de 1976, tienen por función analizar y proponer modificaciones legales o administrativas, que los representantes de cada nivel gubernamental someten a la Federación o a los Estados, sin que creen obligaciones para éstos. En ellas se ha evitado cualquier práctica que tienda a adoptar decisiones por mayoría de votos. Se trata de asambleas de carácter técnico que no pretenden, por sí mismas transformar todo el sistema fiscal.

II.- La Comisión Permanente de la Federación y Estados Coordinados.- Está constituida de acuerdo a las siguientes bases:

a).- Por un Presidente, que lo es siempre el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b).- Ocho representantes de las Entidades Federativas a través de los Titulares de las Tesorerías respectivas; duran en su cargo dos años y se renuevan por mitad cada año.

c).- Los representantes de las Entidades Federativas se eligen dentro de cada uno de los ocho grupos constituidos por cuatro entidades, a las que representan en forma rotativa:

Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa, Norte Centro: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas. Noreste: Nuevo León, Tamaulipas, Hidalgo y Tlaxcala. Occidente: - Nayarit, Jalisco, Colima y Aguascalientes. Centro: San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro y Michoacán. Metropolitano: Distrito Federal, México, Morelos y Guerrero. Sureste: Puebla, Veracruz, Oaxaca y - Chiapas. Peninsular: Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

III.- Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales.- El INDETEC tiene las funciones de asesoría, estudio e intercambio de información entre los componentes de las Reuniones Nacionales. Está constituido como asociación civil y es sostenido económicamente por la Secretaría de Hacienda y las Entidades Federativas que son, además, sus miembros.

IV.- Comisión Nacional de Arbitrios.- Promueve, actualmente, funciones administrativas de apoyo al Sistema Nacional de Coordinación y vigila todo lo relativo a las participaciones en impuestos que corresponden a las Entidades Federativas y los Municipios.

En realidad, esta Comisión ha dejado de cumplir su cometido, establecido en la Ley de Coordinación Fiscal Federal entre la Federación y los Estados, de 28 de diciembre de 1953 que, en su artículo 2o., le dio vida jurídica, su competencia y funciones. Es un mero órgano administrativo de la Secretaría de Hacienda y ha de-

jado de representar, de hecho, a los Gobiernos de los Estados. - -
Creemos que no ha sido suprimida porque habría necesidad de modi-
ficar la citada Ley y resulta más conveniente, para la nueva estruc-
tura, expedir otra que contemple en forma global, la problemática -
actual de la coordinación tributaria y de existencia jurídica al Siste-
ma Nacional de Coordinación que ha venido funcionando de facto.

d).- Mecanismo de la coordinación fiscal.- Los órga-
nos de la coordinación fiscal se complementan con grupos de traba-
jo encargados de preparar las decisiones específicas, en un esque-
ma de participación, desde el origen, de todas las Entidades Federa-
tivas interesadas en el tema que será tratado en una Reunión Nacio-
nal de Tesoreros.

Además, la investigación, el análisis y la discusión
en detalle de los temas que, por sus características, no pueden ser
desahogados en su totalidad en las Reuniones, se encomienda a es-
tos grupos de trabajo en los que participan expertos y asesores en
determinadas áreas, que son designados por las Entidades Federa-
tivas que tienen especial interés en las cuestiones correspondientes.
Los grupos de trabajo formulan definiciones y plantean tesis que pue-
den o no ser sometidas a una Reunión que, si lo considera conve-
niente, elabora las recomendaciones respectivas o adopta las medi-
das de implementación aplicativa.

Los problemas más importantes se centran, virtual-
mente, en los convenios de coordinación que son el instrumento nor-

mativo sobre el que se toman las decisiones más trascendentes. Por su naturaleza bilateral y su carácter de subordinación a las leyes -- tributarias, forman el mecanismo adecuado para avanzar en el proceso de coordinación en beneficio de los Estados.

El desarrollo desigual de estos convenios y la necesidad de profundizar en los aspectos de administración fiscal que contemplan, deben llevar a la decisión de las Reuniones Nacionales de Tesoreros, la conveniencia de intentar la elaboración compartida entre los Estados y la Federación, de un convenio integral de coordinación que tenga como base una nueva Ley de Coordinación Fiscal -- que, partiendo de las necesidades del desarrollo regional, real y -- efectivamente permita, a través de los impuestos participables, una mejor distribución del ingreso nacional.

Debe procurarse que la Federación no influya decisivamente, a través de las Reuniones Nacionales de Tesoreros, ni -- trate de imponer sus decisiones y buscar que los responsables de las finanzas estatales, vean por el bien de sus Entidades y la de -- los Municipios que las componen.

Es de reconocerse que mucho se ha obtenido de las -- Reuniones Nacionales de Tesoreros que, en lapso breve, comparado con el de las Tres Convenciones Nacionales Fiscales, han logrado introducir a la coordinación y, por tanto, a la participación impositiva, fuentes de riqueza que la Federación estaba muy lejos de -- querer compartir. No obstante, debe abatirse el elevado porcenta--

je que en la recaudación proveniente de la imposición sigue obteniendo el Gobierno Federal en detrimento de las Entidades Federativas - de los Municipios, ya que es superior al 80 % debido al manejo exclusivo de los causantes mayores en el impuesto sobre la renta y a la tributación aduanal.

e).- Los objetivos principales de la coordinación. Las Reuniones Nacionales de Tesoreros han venido reiterando los objetivos que persiguieron las Convenciones Nacionales Fiscales, consistentes, principalmente, en:

1.- El fortalecimiento de los fiscos estatales y municipales.

2.- La armonización de los sistemas fiscales federal y estatal; y,

3.- La cooperación y el apoyo mutuo en las tareas de la administración fiscal.

Paralelamente al incremento de las participaciones en impuestos, las Reuniones deberían interesarse en el gasto directo de la Federación realizado en los Estados en sus programas de apoyo al desarrollo regional (PIDER Y COPRODE), y en todos aquéllos en que se promueve el incremento de la infraestructura económica y social mediante programas bipartitas y tripartitas (Federación-Estados y Federación-Estados-Particulares beneficiados) en los que, por una parte, parece intervenir más la fuerza política y la amistad de los Gobernadores con el Titular del Poder Ejecutivo Federal que las

necesidades apremiantes de ciertos Estados y, por otra, que resultan mayormente promovidos los Estados que más fuerza económica tienen, toda vez que en las inversiones bipartitas y tripartitas las proporciones son iguales para la Federación que para los Estados y sus habitantes, de donde resulta que las Entidades Federativas - que pueden aportar más, reciben una cantidad igual de la Federación. Por ello el desarrollo regional no resulta real y efectivamente compartido, ya que no es igual que si un Estado puede aportar cien millones de pesos para el programa federal de construcción de escuelas y otro solamente cuatro millones de pesos, la Federación les dé cien y cuatro millones de pesos, respectivamente, sin que sea un argumento lógicamente aducido el de que la Federación dé más, por concepto de impuestos federales, una mayor cantidad de uno que de otro de tales Estados.

f).- Armonización de los sistemas fiscales federal y estatales.- El aporte fundamental en esta materia lo ha constituido, sin lugar a dudas, la coordinación en materia de impuestos al comercio y a la industria a través de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles que debe servir de ejemplo a los demás tributos de jurisdicción concurrente. No obstante, en el gravamen citado subsisten mecanismos que distorsionan la carga fiscal, aumentándola o disminuyéndola, a través de franquicias locales para el fomento industrial. Las Reuniones Nacionales de Tesoreros deben buscar la forma de que se lleve a la práctica, me-

diente los instrumentos adecuados, el acuerdo que ya tomaron en el sentido de que los Gobiernos que aún mantienen sus leyes en materia de fomento industrial, promuevan ante las Legislaturas de los Estados su derogación.

Deben substituirse las franquicias fiscales existentes por subsidios cuyo importe no exceda al 1.2 % del monto del impuesto y únicamente por el tiempo que faltare para el vencimiento de la franquicia.

En lo sucesivo no otorgar ninguna franquicia fiscal para fines de fomento industrial, ni aún a título de subsidio. Para este efecto, deben establecerse los mecanismos adecuados para vincular a los Estados con la Comisión Intersecretarial, encargada de formular las políticas sobre exenciones fiscales federales (3).

g).- La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.- Esta Ley, que ya resulta inoperante, debe ser substituida por otra en la que, fundamentalmente, se contemplan la integración del nuevo Sistema Nacional de Coordinación, que funciona de hecho, y se fije con claridad el monto de las participaciones a las que las Entidades Federativas y los Municipios tienen derecho en los impuestos privativos de la Federación y en aquellos de jurisdicción concurrente. Este ordenamiento debe ser el resultado consciente y voluntario de las Entidades Federativas con la Federación y, para ello, debe ser adoptado por cada una de las Legislaturas locales.

Consideramos que esta Ley debe ir más allá de una -
mera regulación de los impuestos participables y de los órganos y -
funciones que deben integrar el sistema. Debe, a nuestro juicio, re-
gular ampliamente las inversiones que la Federación deba hacer en-
cada uno de los Estados en cumplimiento al Pacto Federal ya que, -
en definitiva, la total recaudación por aplicación de las leyes tribu-
tarias federales, proviene de los Estados miembros, es decir, de -
los habitantes de las Entidades Federativas, que tienen derecho a -
una más justa retribución de los resultados de su esfuerzo en una -
verdadera cooperación para un desarrollo integral del País.

No resulta ya legítimo ver como unas Entidades Fede-
rativas se han desenvuelto y progresado con el apoyo de las más dé-
biles. Tal es el caso del sistema nacional de educación que, siendo
en todas sus líneas federal, no lo es en su sostenimiento, ya que hay
Entidades Federativas, como el Distrito Federal, el Estado de Baja
California Sur y los de Campeche y Tabasco, que no pagan un sólo
maestro ni construyen una sola escuela. Son las demás Entidades -
Federativas las que cubren sus costos educativos, a través de la --
Secretaría de Educación Pública, cuyo presupuesto se integra con la
recaudación de todas las Entidades Federativas.

h) .- Los convenios únicos de coordinación. - En el -
"Diario Oficial" de la Federación, correspondiente al día 6 de di-
ciembre del año de 1976, se publicó el Acuerdo del Presidente López
Portillo a virtud del cual "el Ejecutivo Federal celebrará convenios

únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que - - competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común".

En los "Considerandos" de este Acuerdo, el Presidente López Portillo manifiesta el interés de la Federación, en el régimen que preside, de alcanzar la mayor coordinación posible con las Entidades Federativas, en aquellas áreas que permitan fortalecer conjuntamente el sistema federal establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal manera que se cuente con la participación democrática de los distintos grupos sociales a nivel local, no sólo en el planteamiento de los problemas, sino también en su resolución.

Considera el Ejecutivo Federal que los Estados son las entidades idóneas históricamente para atender y dirigir los esfuerzos de sus comunidades, ya que tiene conocimiento directo de las necesidades y de las aspiraciones de los pobladores que las integran.

Por otra parte, el Presidente López Portillo afirma su convencimiento en las bondades del proceso de descentralización de la función pública, en el que debe avanzarse, mediante la concurrencia de los Estados en el análisis de los problemas económicos y sociales de sus poblaciones, en las tareas de planificación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de los programas de gobierno,

para continuar proyectando la actual etapa de crecimiento del País.

En materia fiscal señala "que el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales tienen el propósito común de prestar una ma yor atención a las necesidades regionales mediante el fortalecimiento de las finanzas estatales y el impulso a las actividades productivas de los Estados, a fin de lograr un desarrollo económico equilibrado".

Y, finalmente, el Ejecutivo Federal asume la dirección de las medidas que deban adoptarse, en el ámbito federal, para definir los procedimientos de coordinación con los Ejecutivos Estatales.

Los aspectos más interesantes del Acuerdo y que, dentro de la estructura de la inversión federal, resultan novedosos, consisten en que el Gobierno Federal, en los programas de interés general para el País, como lo son los del desarrollo de la infraestructura económica de los Estados (carreteras, agua potable y alcantarillado, caminos vecinales, aeropistas, construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares, obras en las cabeceras municipales, caminos de mano de obra, cárceles y penitenciarías, construcción y mejoramiento de la vivienda popular), podrá transferir la ejecución directa de las obras y servicios públicos a los Gobiernos de los Estados, en los términos de los convenios respectivos.

Es decir que, por primera vez, la Federación, tomando en cuenta la experiencia de tantos años, acepta que las obras públicas federales, que se han venido realizando en las Entidades Federales

tivas, deben ser planteadas, dirigidas y financiadas, con fondos federales, por los Gobiernos de los Estados, que tienen interés en que sean las efectivamente indispensables. Y porque, además, se ha demostrado que su ejecución es más rápida, a menos costo y con una menor burocracia (gastos de administración), que las que venían realizando, en lugares inadecuados, las dependencias federales, de multiplicidad asombrosa, en la provincia.

Para la ejecución efectiva de las obras citadas, el -- Acuerdo impone, a los Secretarios de Estado correspondientes, la obligación de presentar, oportunamente, a la aprobación del Presidente de la República, un plan de transferencia de las funciones, fondos presupuestales y recursos técnicos relativos a los programas formulados, con el fin de que la construcción de tales obras y la prestación de los servicios públicos queden totalmente a cargo de los Estados.

El Acuerdo prevé que la Secretaría de la Presidencia, hoy de Programación y Presupuesto, deberá poner a disposición de los Gobiernos de los Estados, los estudios de reforma administrativa con que cuenta el Gobierno Federal. Además, prestará la asistencia técnica que al efecto requieran las Entidades Federativas, con el fin de coadyuvar al propósito expresado por los Ejecutivos Estatales, de mejorar la organización y eficiencia de las funciones sobre las siguientes materias:

"a).- Administración de justicia civil, penal y administr

trativa;

b).- Sistema de prevención social, de persecución de los delitos y ejercicio de la acción penal y reclusión y readaptación social;

c).- Administración local;

d).- Administración municipal; y

e).- Sistema fiscal y presupuestario.

En los aspectos tributarios, los puntos décimo segundo y décimo tercero del Acuerdo, establecen que:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público colaborará para que se realicen estudios sobre los esfuerzos fiscales de las entidades federativas, conteniendo los sistemas de tributación, recaudación y vigilancia de los ingresos fiscales que correspondan a los Estados. Dichos estudios los pondrá a disposición de los Ejecutivos Estatales para que se aprovechen sus conclusiones y puedan fijarse las bases sobre las cuales los Gobiernos de los Estados logren obtener niveles óptimos de recaudación fiscal". Y,

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a solicitud de los Ejecutivos Estatales, prestará asistencia técnica para establecer un sistema de coordinación administrativa fiscal entre las entidades y sus municipios, con vista a su fortalecimiento y mayor participación en el desempeño que les corresponden".

En general, muchas de las disposiciones a que se refiere el Acuerdo, han venido funcionando desde hace tiempo, sólo -

que en dispositivos diversos que, dada su dispersión, no permitan su eficaz aplicación en beneficio de las entidades federativas. Por otra parte es loable el empeño de la Federación por acudir en auxilio de los Estados y los Municipios en diversas materias ajenas al sistema de coordinación fiscal. El tiempo y la práctica dirán, en última instancia, las ventajas que deriven las autoridades locales y municipales de este dispositivo.

Sin embargo, consideramos necesario señalar que el Acuerdo, apoyado en la fracción I del artículo 89 Constitucional, que alude fundamentalmente a las facultades reglamentarias del Ejecutivo Federal, invade, en muchos de sus aspectos, la soberanía o, en su caso, la autonomía de los Estados. De la bondad, la buena fe y la experiencia histórica en su aplicación, depende que no se convierta en un instrumento más de despotismo e interferencia y control de la vida política y democrática de los Estados y Municipios.

N O T A S :

- (1) "Descentralización y desconcentración del Fisco Federal". - Fernando Gutiérrez Ortega. "Revista de Difusión Fiscal". - SHCP. Noviembre 1974. No. 5. pp. 49 a 54. "Se reconoce, - dice este funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito - Público, que en México apenas se inicia la unificación de cri- terios para establecer una doctrina sobre la desconcentración- administrativa, que la misma es en mayor grado de servi- cios que de decisiones y que es necesario perfeccionar y com- plementar las bases jurídicas en que se sustenta".

- (2) "El Problema Fiscal". Manuel Yáñez Ruz, Tomo V. Talle- res de Impresión de Estampillas y Valores. México, 1959. - p. 147 y ss. "Memoria de la Primera Convención Nacional - Fiscal". SHCP. IV Edición, México, 1947. "Memoria de la - Segunda Convención Nacional Fiscal". 3 Tomos. SHCP., Mé- xico, 1947. "Memoria de la Tercera Convención Nacional Fis- cal". 3 Tomos SHCP., México 1947.

- (3) Gilberto García Camberos. Op. Cit. p. 68 a 73.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- La Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos establece, en favor de la Federación, fuentes privadas. Creemos que los Estados, por interpretación constitucional, - por las conclusiones derivadas de las tres Convenciones Nacionales Fiscales, por el desarrollo del derecho positivo tributario mexicano tienen, de hecho, la facultad exclusiva de gravar, con impuestos prediales, la propiedad inmueble, rústica y urbana, con sus construcciones.

SEGUNDA.- Los Municipios del País carecen de autonomía económica al no haberse precisado, en el artículo 115 fracción III de la Constitución, un catálogo definido de los arbitrios con que deben contar, ya que el señalamiento que las Legislaturas locales hacen de tales percepciones en las leyes de ingresos de los Ayuntamientos, en no pocas ocasiones se ven influenciados por los Gobernadores de los Estados que aprovechan su prepotencia para someterlos, perdiéndose, así, la autonomía política que es, y debe ser, base de la democracia popular.

TERCERA.- En el Estado Federal y, concretamente - en nuestro País, han coexistido tres jurisdicciones tributarias, dos directas (Federación y Estados) y una delegada (Municipios), lo que ha permitido, en diversas épocas de nuestra historia, la múltiple afectación de idénticas fuentes de riqueza en perjuicio de los causantes; en el establecimiento de una supremacía de la Federación sobre los Estados y Municipios en cuanto a la mayor percepción fiscal y el entor

a favor de los Estados y Municipios y a cargo de la Federación.

SEXTA .- A nuestro juicio, el logro más acabado de las Convenciones Nacionales Fiscales y, fundamentalmente, de la Tercera, fue la expedición de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que uniformó en todo el País la imposición al comercio y a la industria; sentó las bases para la supresión de las alcabales, estableció los convenios de coordinación entre la Federación y los Estados; abrió el camino a los impuestos participables en beneficio, también, de los Municipios, en las fuentes de jurisdicción concurrente; liberó al comercio y a la industria de las múltiples trabas a la circulación libre en el País de las mercaderías y otorgó, finalmente, una participación del 45 % sobre el monto de la recaudación obtenida en sus territorios, a los Estados (mínimo 20 % a los Municipios) estableciéndose en esta materia, la casi paridad con la Federación.

SEPTIMA .- Habiéndose considerado como imprescindible la necesidad de evolucionar en la materia que examinamos, el Gobierno Federal propuso, en sustitución de la estructura establecida por las Convenciones Nacionales Fiscales para discutir el perfeccionamiento en el País de las formas de tributación, un sistema nacional de coordinación tributaria substituyendo a aquéllos por las Reuniones Nacionales de Tesoreros y a la Comisión Nacional de Arbitrios, en las funciones esenciales que le encomendó la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, por una Co-

misión Permanente de la Federación y los Estados Coordinados.

OCTAVA.- El nuevo sistema, en constante mejora-
miento, ha logrado una mayor participación, no sólo en impuestos -
de jurisdicción concurrente, sino en otros privativos de la Federa-
ción, en beneficio de los Estados y sus Municipios. Sin embargo, -
diversos fenómenos económicos y el crecimiento explosivo de la po-
blación, no obstante que en el régimen del Presidente Echeverría se
triplicaron los ingresos por concepto de impuestos participables, -
sostienen a los Estados y Municipios en condiciones lamentables -
de penuria que exigen la toma de medidas más radicales en mate-
ria de participaciones para permitirles, a estos dos niveles de go-
bierno, la posibilidad de atender, razonablemente, a las exigencias
que plantea la problemática del País en materia de más fuentes de
trabajo y una mejor distribución, con justicia social, del ingreso -
del País.

R E C O M E N D A C I O N E S

I.- Debe buscarse un procedimiento de adecuación a fin de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dar fuerza, así, al sistema de impuestos participables que, ante todo, consta en leyes federales secundarias y en acuerdos de todo tipo de reuniones, que pueden modificarse, fácilmente y en cualquier momento, en perjuicio de los Estados y Municipios.

II.- Resulta procedente incrementar las participaciones de los Estados y Municipios en impuestos de jurisdicción concurrente para hacerlos equiparables a los alcanzados en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles.

III.- Se impone como paso definitivo de la coordinación-fiscal, dar participación a los Estados y Municipios en los tributos más importantes, por su recaudación, como lo son el impuesto sobre la renta, causantes mayores y los aduanales, importación y exportación.

IV.- Las participaciones en impuestos no deben otorgarse de acuerdo a porcentajes fijos relacionados con la recaudación obtenida en cada una de las Entidades Federativas, sino que debe seguirse un sistema de indicadores sociales, económicos y demográficos, de tal manera que las Entidades Federativas y los Municipios más pobres, puedan contar con los recursos, dentro de un sistema de federalismo impostergradable y consciente, que les permita los recursos suficientes para desenvolverse vitalmente.

V.- Para ajustarla al nuevo sistema nacional de coor-

BIBLIOGRAFIA

FLORES ZAVALA ERNESTO

"Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Edit. Porrúa, S. A. México, 1974.

FONROUGE GIULIANI

"Derecho Financiero". Vol. I Edit. Depalma. Bs. As. 1962.

JARACH DINO

"Curso Superior de Derecho Tributario". Tomo I.- Bs. As. 1957.

LINARES QUINTANA SEGUNDO V.

"El Poder Impositivo y la Libertad Individual". Edit. Alfa. Buenos Aires, 1951.

LINARES QUINTANA SEGUNDO V.

"Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado". Tomo IV, Editorial Alfa. Buenos Aires, 1956.

MAYER OTTO

"Derecho Administrativo Alemán" II Parte Especial. Poder de Policía y Poder Tributario". Editorial Depalma. Buenos Aires, 1950.

SALIGMAN EDWIN R. A.

"El Impuesto Progresivo en la Teoría y en la Práctica". Madrid, 1913.

TENA RAMIREZ FELIPE

"Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, S. A. México, 1955.

VALLARTA L. IGNACIO

"Votos". México, 1894, Tomo II.

OTRAS PUBLICACIONES

Código Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa, S. A. México - -
1975.

"Comunicación Directa de la Política". Número 2, Año I, Octubre -
21-1976. Organó del Centro Nacional de la Comunidad.

Conclusiones y Recomendaciones de la Tercera Convención Nacional
Fiscal". SHCP. Publ. Com. Nat. de Arbitrios. México, 1948.

"Descentralización y Desconcentración del Fisco Federal". Revista
de Difusión Fiscal. SHCP. Noviembre 1974. No. 5. GUTIERREZ --
ORTEGA FERNANDO.

Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A. México, -
1955.

Derecho Financiero Mexicano. - Editorial Porrúa, S. A. México, - -
1975.

El Gobierno de la República. Presidencia de la República. Junio, --
1971.

"El Problema Fiscal". Tomo V. Talleres de Impresión de Estampillas
y Valores, México 1955. YAÑEZ RUIZ MANUEL.

Evaluación de Resultados de las Reuniones Nacionales de Tesoreros
de las Entidades Federativas y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda
y Crédito Público. Revista de Difusión Fiscal. SHCP. No. -
14. Agosto, 1975. LIC. GILBERTO GARCIA CAMBEROS.

"Federalismo y Tributación". Rev. del Tribunal Fiscal de la Federación.
5. Núm. Extr. SHCP. México, 1971. ATCHABAN ADOLFO.

"Investigación Preliminar del Problema Hacendario Mexicano con -
proposiciones para la Reestructuración del Sistema", en el "Problema
Fiscal". Tomo III. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.
México, 1958. YAÑEZ RUIZ MANUEL.

Ley Federal de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Evolución - -
Histórica. SHCP. México, 1976.

Memorias de la Primera Convención Nacional Fiscal. SHCP. - IV --
Edición. México 1947.

Memorias de la Segunda Convención Nacional Fiscal. 3 Tomos. --
SHCP. México 1947.

Memorias de la Tercera Convención Nacional Fiscal: 3 Tomos. --

SHCP. México, 1947.

"Tres Años de Política Hacendaria". SHCP. México, 1951. BETETA - RAMON.

I N D I C E

INTRODUCCION		J
CAPITULO I	BASES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE - ARBITRIOS TRIBUTARIOS	7
	a).- Impuestos Privativos de la Federación	9
	b).- Impuestos Privativos de los Estados	11
	c).- Impuestos Participables	13
	d).- Los Arbitrios Municipales	15
CAPITULO II	EL PLAN CONSTITUCIONAL ARBITRAL	21
	a).- El Poder Tributario	23
	b).- Distribución del Poder Tributario	24
	c).- La Primera Convención Nacional Fiscal	27
	d).- La Segunda Convención Nacional Fiscal	30
	e).- Evaluación de los resultados obtenidos por las dos Primeras Convenciones Nacionales Fiscales	31
CAPITULO III	LA COORDINACION FISCAL Y LOS IMPUESTOS PARTICIPABLES	37
	a).- La Tercera Convención Nacional Fiscal	39
	b).- La Ley Federal del Impuesto sobre Ingre- sos Mercantiles	40
	c).- Mensaje a los Gobernadores de los Esta-- dos y Territorios	43
	d).- Participaciones obligatorias y participacio- nes convenidas	45
	e).- Participaciones obligatorias en impuestos privativos de la Federación	46

INDICE