



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

"EFECTOS DE LA PREPONDERANCIA DE LA FEDERACION
COMO SUJETO ACTIVO EN EL SISTEMA NACIONAL DE
COORDINACION FISCAL."

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROSALIA GARCIA CORTEZ

ASESORA: LIC. MARGARITA PALOMINO GUERRERO.



MEXICO, D. F.

2002.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 17 de septiembre del 2002

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante ROSALIA GARCIA CORTEZ bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "EFECTOS DE LA PREPONDERANCIA DE LA FEDERACION COMO SUJETO ACTIVO EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que la sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.

LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

A Dios,

A mis padres, Flor Cortez García y Prof. Rosalío García Estrada, seres benditos quienes son la razón de mi vida, con todo mi amor; gracias por su apoyo incondicional, gracias porque sin ti papito, sin ti mamita no hubiese sido posible la realización del presente trabajo.

A mis hermanos, con amor; gracias divino tesoro y fuente de inspiración de este proyecto.

A mi asesora, Lic. Margarita Palomino Guerrero, con todo respeto y admiración a una mujer que representa un ejemplo a seguir; no tengo palabras con que agradecerle su entrega, dedicación y vastos conocimientos que condujeron a la culminación de esta investigación.

A todos mis familiares y amigos con mucho cariño, especialmente a mi tío el Dr. Cruz García Estrada y a mi entrañable amigo Lauro Angeles Pérez.

A los licenciados Lorenzo Saucedo y Dolores Chávez Pedraza, gracias por sus sabios consejos.

A mi *alma mater*, la U.N.A.M. y a la Facultad de Derecho, infinitamente gracias por abrirme sus puertas y brindarme la mejor arma que un ser humano pueda tener para vencer cualquier obstáculo en la vida, *el conocimiento*.

"Sólo disponemos de cuatro principios de la oral: 1) El filosófico: haz el bien por el bien mismo, por respeto a la ley; 2) El religioso: hazlo porque es la voluntad de Dios, por amor a Dios; 3) El humano: hazlo porque tu bienestar lo requiere, por amor propio; 4) El político: hazlo porque lo requiere la prosperidad de la sociedad de la que formas parte, por amor a la sociedad y por consideración a ti" (Lichtenberg, Aforismos).

INDICE.

INTRODUCCION

CAPITULO I.

EVOLUCION HISTORICA SOBRE LA CREACION DEL ESTADO

Y SU POTESTAD TRIBUTARIA	1
1.1. Constitución de 1824	1
1.2. Constitución de 1857	9
1.3. Constitución de 1917	16
1.4. Definición de Sujeto Activo y Sujeto Pasivo	24
1.5. Facultades Concurrentes y Exclusivas	34
1.6. Concepto de Potestad y Potestad Tributaria	40
1.7. Potestad Tributaria de la Federación	47
1.8. Potestad Tributaria Local	59
1.9. Marco Jurídico de las Contribuciones	71

CAPITULO II.

EL FEDERALISMO Y LA COORDINACION FISCAL 87 |

2.1. Definición de Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	87
2.2. Antecedentes Históricos de la Coordinación Fiscal	96
2.3. La Ley de Coordinación Fiscal	115
2.4. El Sistema de Participaciones	127
2.5. Los Organismos en Materia de Coordinación	143
2.6. Los Convenios de Colaboración Administrativa	150
2.7. La Coordinación en Materia de Derechos	156
2.8. Los Fondos de Aportaciones Federales	159

CAPITULO III.

ALTERNATIVAS DE UN NUEVO

ESQUEMA EN LA COORDINACION FISCAL 168 |

3.1. Propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva enviada a la Cámara de Diputados para el año 2002	168
3.2. Propuesta de Reforma al Marco Constitucional en Materia Tributaria	177

3.3. Otorgamiento de Competencias a los Estados y Municipios sobre los Impuestos con Mayor Capacidad Recaudatoria (I.S.R. e I.V.A.)	183
3.4. Necesidad de modificar la Ley de Coordinación Fiscal	189
3.5. Efectos Jurídico-Económicos de las Alternativas Gubernamentales	196
3.6. Propuesta Alternativa	203
CONCLUSIONES	206
BIBLIOGRAFIA	209

INTRODUCCION.

No es cuestión menuda hablar del federalismo y de la Coordinación Fiscal en México porque a lo largo de los años éstos han sido temas de discusión entre los estudiosos no sólo del derecho sino de la economía y más que respuestas se han encontrado preguntas a su problemática derivada entre otras cuestiones de la mínima especificación de reglas concretas en materia tributaria, condición que ha prevalecido desde los orígenes de nuestro Estado Federal y que ha desembocado en la actual situación que en materia tributaria vivimos.

Lo anterior ha adquirido tal relevancia que se ha convertido no sólo en foco de atención para diversos tratadistas sino es punto de partida para diferentes reformas. Todo esto motivó la presente investigación ya que en una República Federal como la nuestra en la que debe prevalecer la igualdad entre los distintos órdenes de gobierno es la Federación la que al centralizar la toma de decisiones ha rezagado por ende a las otras dos esferas gubernamentales, es decir, Estados y Municipios.

De esta forma y partiendo de la hipótesis: si derivado, de la facultad que la Constitución en su artículo 73, fracción VII, otorga al Congreso de la Unión en materia tributaria, se limita la autonomía y recaudación en las Entidades Federativas, entonces debe limitarse la competencia de la Federación y ampliarse las facultades de las Entidades Federativas y Municipios.

Por lo que dicha hipótesis tratamos de demostrarla a lo largo de tres capítulos, a saber: 1) Evolución Histórica sobre la creación del Estado y su Potestad Tributaria; 2) El Federalismo y la Coordinación Fiscal; y, 3) Alternativas de un nuevo esquema en la Coordinación Fiscal.

En el primero de ellos; evolución histórica sobre la creación del Estado y su Potestad Tributaria, hacemos alusión a los acontecimientos más trascendentes que dieron origen al actual Estado mexicano, por lo que abordamos la historia de las Constituciones de México, desde la de 1824, pasando por la de 1857 hasta la actual de 1917, posteriormente damos una definición del sujeto activo y del sujeto pasivo, para así continuar con el tema de facultades concurrentes y facultades exclusivas, finalmente

tratamos los temas de la potestad tributaria y del marco jurídico de las contribuciones.

En el segundo capítulo, referente al Federalismo y la Coordinación Fiscal, tratamos el concepto de federalismo y sus orígenes, asimismo hacemos un estudio minucioso de lo concerniente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de igual forma aludimos a sus antecedentes históricos, y a su actual regulación.

En el tercer capítulo, llamado alternativas de un nuevo esquema en la Coordinación Fiscal, exponemos lo relacionado a las nuevas propuestas de reforma al esquema tributario enviadas al Congreso por el Ejecutivo Federal, en este mismo orden de ideas referimos las posibles alternativas de solución y finalmente presentamos un análisis histórico de los efectos jurídico-económicos a las alternativas gubernamentales implementadas a lo largo de la historia (1930-1990).

Todo lo expuesto nos lleva a concluir que el Municipio es el eje para fortalecer nuestro esquema federalista, siempre y cuando se le otorguen mayores fuentes directas para obtener ingresos, y para lograrlo es necesario una propuesta que permita organizar y actualizar al Municipio tributariamente, a fin de que logre la independencia económica tanto de los Estados como de la Federación, lo que realmente le permitirá satisfacer las necesidades básicas de acuerdo a las demandas propias de cada región, ya que no es posible hablar de un federalismo que postula descentralización en la toma de decisiones y en la implementación de acciones, tiende a la centralización.

CAPITULO I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA SOBRE LA CREACIÓN DEL ESTADO Y SU POTESTAD TRIBUTARIA.

1.1. Constitución de 1824.

Al proclamarse el *Acta de Independencia del Imperio Mexicano*, el 28 de septiembre de 1821, el gobierno de México quedó en manos de la Junta Provincial Gubernativa, la cual, convocó a un Congreso Constituyente bajo los términos de la Constitución gaditana de 1812; así, el Congreso quedó instalado el 24 de febrero de 1822; en mayo del mismo año Iturbide es proclamado emperador de México y el 31 de octubre de 1822 éste ordenó la disolución del Congreso designando una Junta Instituyente que aprobaría el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, lo que provocó que Santa Anna se sublevara en Veracruz, desconociendo a Iturbide como emperador, proclamando la República y expidiendo el *Plan de Casa Mata*, en el que se propugnó por la reinstalación del Congreso disuelto por Iturbide, esto último fue posible el 31 de marzo de 1823 y en junio 12 de la misma anualidad "...se produjo el voto del Congreso, con lo que quedó confirmado el régimen federal"¹. Cabe señalar que el Plan de Casa Mata reviste gran importancia, ya que con su proclamación, México quedó dividido en provincias o Estados independientes y algunas provincias como la de Guadalajara se pronunciaron por el régimen federal.

Para el 16 de junio de 1823 la provincia de Guadalajara adoptó el nombre de Estado libre de Jalisco con el *Plan Gubernativo Provincial*. Otras provincias siguieron el ejemplo de Guadalajara entre ellas Oaxaca, Yucatán y Querétaro y se declararon Estados. A continuación se transcribirán las disposiciones contenidas en el mencionado Plan:

"1) La provincia conocida hasta entonces como la de Guadalajara, será llamada en adelante el Estado Libre de Jalisco;

2) Al presente, su territorio está formado por los veintiocho distritos que forman la intendencia: Guadalajara, Acaponeta,

¹ ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro. La forma federal de estado. U.N.A.M., México 1996, p. 101.

Autlán, Ahuacatlán, la Barca, Colima, Cuquío, Compostela, Colotlán, junto con el de Nayarit y el corregimiento de Bolaños, Etzatlán, Hostotipaquillo, Lagos, Mascota, Real de San Sebastian, San Blas, Santa María del Oro, Sayula, Sentispac, Tomatlán, Tala, Tepatlán, Tepic, Tlajocomulco, Tequila, Tonatlán, Tuxcacuesco, Zapotlán el Grande y el Zapopan;

3) El Estado de Jalisco es libre, independiente y soberano, dentro de sí mismo, y no reconocerá relación con los otros Estados distinta de la hermandad y confederación;

4) Su religión es y seguirá siendo la católica apostólica romana sin tolerancia de ninguna otra;

5) Su Gobierno será popular y representativo;

6) Por tanto, el Estado tiene el derecho de adoptar su propia Constitución y de preparar, junto con los demás Estados, las relaciones generales entre todos ellos;

7) Todos los habitantes del Estado tienen el derecho de votar en las elecciones para representantes que constituirán el Congreso Constituyente Provincial;

8) Todos los habitantes del Estado gozarán de los derechos inalienables de libertad, seguridad, igualdad, propiedad, y el Estado está obligado a garantizarlos;

9) A su vez, los habitantes del Estado están obligados a respetar y obedecer a las autoridades establecidas, y a contribuir al bienestar del Estado en la época y forma en que éste ordene;

10) Los tres Poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial– nunca podrán coincidir en la misma persona, ni dos Poderes podrán estar combinados;

11) Mientras no se establezca el Congreso provincial constituyente, el Poder Legislativo estará depositado en la diputación provincial;

12) Sus funciones se restringirán a la preparación de la convocatoria de un Congreso provincial constituyente y a dictar aquellos reglamentos provinciales que puedan requerir la observancia de las leyes vigentes;

13) El Poder Ejecutivo del Estado residirá en el jefe político actuante, quien en lo futuro se llamará Gobernador del Estado de Jalisco;

14) El Poder Ejecutivo conservará el orden interno y externo en el Estado y tendrá el mando del ejército;

15) El Poder Ejecutivo, de acuerdo con la diputación provincial, corresponde el nombramiento de empleados del Estado de que se habla en el artículo 7 de la orden oficial de 5 de junio, la cual será observada en todas sus partes;

16) El Poder Judicial en el Estado será ejercido por las autoridades actualmente establecidas, y la audiencia será la corte de más alta apelación;

17) Los Ayuntamientos y otros cuerpos y autoridades, tanto civiles como militares y eclesiásticas, continuarán en el ejercicio de las funciones que les están delegadas;

18) El Estado será gobernado por la Constitución española y las leyes existentes, en todo lo que no se contradiga con el presente Plan;

19) Se comunicará este Plan de Gobierno provisional a todas las autoridades y corporaciones del Estado para que se proceda a su circulación y observancia;

20) Cualquier dignatario o persona de cualquier rango que se niegue a observar este Plan, antes de tres días contados desde su expedición, deberá solicitar su pasaporte para dejar el Estado en el tiempo que el Gobierno señale².

Por otra parte, el 5 de noviembre de 1823, al reunirse el nuevo Congreso éste estaba dividido en dos grupos, cada uno representante de las corrientes ideológicas dominantes; Ramos Arizpe encabezó el partido de los federalistas, que estaba integrado por Rejón, Vélez, Gordoza, Gómez Farías y García Godoy; el partido de los centralistas estaba formado por Cabrera, Espinosa, Becerra, Jiménez, el doctor Mier y otros. Para ese mismo mes y año Ramos Arizpe presentó al Congreso el proyecto

² FAYA VIESCA, Jacinto. El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal. Edit. Porrúa, México 1998, p. 48 y 49.

que llevaba por título *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana* que posteriormente sufriría una modificación en su nominación, pues el 31 de enero de 1824 el Congreso la adoptó con el nombre de *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*.

En ese orden de ideas, citamos lo que en la obra "El federalismo en sus aspectos educativos y financieros", Urbano Farías Hernández expresa: "...no podemos negar la influencia que en esa época ejerció el sistema federal norteamericano como modelo a seguir, sobre todo por los grandes logros que en todos los aspectos había alcanzado con un gobierno republicano y democrático; sin embargo no aceptamos, como algunos han pretendido, que nos limitamos a copiar y por cierto mal, la Constitución norteamericana, basándose en que una copia de la misma fue entregada por Esteban Austin a Miguel Ramos Arizpe, a quien por muchos conceptos se debe reconocer como el padre del federalismo en México, pretendiendo ignorar que muchísimo tiempo antes, él fue el precursor del sistema de gobierno descentralizado políticamente en Iberoamérica, que no era precisamente el norteamericano, pues con anterioridad como señala Mario de la Cueva, el 7 de noviembre de 1811 en las Cortes de Cádiz, presentó una *Memoria sobre las Provincias Internas de Oriente*, donde abogaba por una junta superior gubernativa independiente, dentro de la temática de las diputaciones provinciales..."³

El *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* aprobada el 31 de enero de 1824 "...en su artículo 5º ordenó el régimen republicano, representativo, popular y federal; en el artículo 6º declaró que la República federal se integraba por Estados independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior, y en el artículo 7º enunció las partes integrantes de la Federación"⁴. "El Acta Constitutiva también sentó las bases de otras disposiciones constitucionales que habrían de subsistir en las posteriores Constituciones de nuestro país; tales son las relativas a la división de poderes (artículo 9); la obligación para los Estados para elaborar sus propias

³ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz et al. El federalismo en sus aspectos educativos y financieros. U.N.A.M., I.I.J., México 1976, p. 73.

⁴ RETCHKIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. U.N.A.M., I.I.J., México 1981, p. 60.

Constituciones (artículo 21); así como la prohibición a los propios Estados para oponerse a lo dispuesto en el Acta y a la Constitución general (artículo 24)"⁵.

En lo que respecta a la discusión llevada a cabo el 1º de enero de 1824 por el Congreso Constituyente para el establecimiento por parte de éste de las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ello al Poder Ejecutivo hubo opiniones encontradas, como refiere Gerardo Gil Valdivia: "...Manuel Cresencio Rejón impugnó dicha facultad por considerarla contraria al sistema federal, pues a su juicio, a cada estado le correspondía señalar las contribuciones para cubrir la parte que le tocara de los gastos generales. Además aseveró que el Congreso general no podía conocer las circunstancias particulares de los Estados, como los mismos. Para Mler y Terán el problema era distinto, pues entendió que el Congreso federal sólo impondría las contribuciones generales, que sólo serían extraordinarias, ya que los gastos del gobierno federal se cubrirían con el producto del tabaco y de las aduanas marítimas y que aún sobraría para amortizar la deuda pública. El diputado González Angulo opinó que el establecimiento de contribuciones generales y estatales constituiría un doble gravamen a la nación y que sería perjudicial para la libertad. Además, si los ingresos provenientes del tabaco y de las aduanas marítimas bastaban para cubrir los gastos generales, propuso que el Congreso federal no tuviera facultades en materia impositiva por carecer de objeto. Por su parte el diputado Cañedo sostuvo que debían existir ingresos tanto para la Federación como para los Estados, ya que de lo contrario no podría subsistir el gobierno federal y carecería de un recurso indispensable para la defensa del Estado"⁶.

Lo anterior repercutió en materia fiscal, en virtud de que en la ya multicitada Acta de enero de 1824, no se señalaron los límites competenciales entre la Federación y los Estados miembros, sólo se prohibió a los Estados establecer derechos de tonelaje y gravar las importaciones y exportaciones sin el consentimiento del Congreso general. Aunque ello haya cambiado en agosto de 1824 con la expedición de la *Ley de Clasificación*

⁵ ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro. La forma federal de estado. Op. Cit., p. 95.

⁶ RETCHKIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. Op. Cit., p. 62.

de Rentas Generales y Particulares, en la que se reservó a los Estados las fuentes no atribuidas a la Federación y determinó que algunos de los ingresos exclusivos de esta última fuesen los siguientes:

1. Los derechos de importación y exportación establecidos, o que se establecieran bajo cualquier denominación en los puertos y fronteras de la República.

2. El derecho de internación de un 15% que se cobraría en los puertos y fronteras, sobre los precios del arancel aumentados en una cuarta parte a los efectos extranjeros, pero que por el pago de este derecho quedarían libres del pago de las alcabalas en su circulación interior.

3. Los ingresos provenientes de los estancos del tabaco y la pólvora.

4. La alcabala que pagaba el tabaco en los Estados que se cosecha.

5. La renta de correos.

6. La renta de la lotería

7. La renta de las salinas.

8. Las rentas de los territorios de la Federación.

9. Los bienes nacionales, en los que se comprendían los de Inquisición, temporalidades y cualesquiera otras fincas rústicas o urbanas que perteneciesen en ese momento o en el futuro a la hacienda pública.

10. Quedaron a disposición del gobierno federal los edificios y oficinas que pertenecían o hubiesen pertenecido a la hacienda pública, y aquellas que se hubiesen financiado por dos o más de las que anteriormente eran provincias. Por último, la propia ley determinó que los ingresos que no estuviesen consignados limitativamente en la clasificación anterior pertenecían a los Estados⁷.

En dicha ley también se fijó la cantidad que las 16 Entidades Federativas existentes debían cubrir al gobierno federal; fijó el contingente como un complemento de los gastos generales de la Federación, el cual se distribuyó proporcionalmente entre los Estados. Los decretos complementarios a esta ley fueron publicados el 21 de septiembre de 1824, titulados *"Reglas para la Administración de la Hacienda Pública de la Federación en los Estados"* y

⁷ RETCHKIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamín Retchkíman y Gerardo Gil Valdivia. Op. Cit., p. 62 y 63.

"*Medidas relativas a la Clasificación de Rentas*", el primero de ellos organizó las oficinas de la hacienda federal a cargo de los comisarios generales y el segundo preveía que en el caso de que algún estado se mostrara renuente al pago de su contingente, el gobierno federal podría intervenir su oficina de rentas para que cubriera lo debido.

De esta manera, nos podemos percatar que, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana instituyó jurídicamente el sistema federal, que a su vez fue ratificado por la *Constitución del 4 de octubre de 1824*, en la que en materia fiscal tampoco estableció ningún principio de distribución de ingresos; abrogó la Ley de clasificación de rentas; siguió los lineamientos del sistema norteamericano, sobre todo por lo que se refiere a conceder tanto a la Federación como a los Estados, facultades simultáneas de cobrar contribuciones para cubrir sus gastos públicos; conservó el contingente que debían aportar las Entidades Federativas; en su numeral 132 se estableció la prohibición de establecer sin el consentimiento del Congreso federal, derechos de tonelaje o de puertos en general, al igual que establecer gravámenes al comercio exterior; y en la fracción VIII, del artículo 161, se ordenó que los Estados enviaran ingresos y egresos de todas las tesorerías, con un informe de la situación económica y las recomendaciones correspondientes para incrementarlos. Sin embargo su parte reformable se refería "...a la libertad e independencia de la Nación mexicana, a la religión católica, apostólica y romana, a la libertad de imprenta, a la división de Poderes de la Federación y de los Estados; y la forma de gobierno federal"⁸.

"Un golpe de Estado instauró el Centralismo, sancionado como forma de gobierno por las llamadas *Bases Constitucionales de 23 de octubre de 1835*, que dividieron al territorio de la República en Departamentos. Estos fueron administrados por Juntas Departamentales, de elección popular y con facultades tanto económicas, como electorales, legislativas y municipales"⁹. Con las *Siete Leyes Constitucionales* -mejor conocidas como *Constitución de 1836*-, emitidas en diciembre de 1835 se ratificó el centralismo abrogándose la estructura federal; en materia fiscal se dio la centralización de rentas, las

⁸ FAYA VIESCA, Jacinto. El federalismo mexicano. Op. Cit., p. 54.

⁹ OCHOA CAMPOS, Moisés. La reforma municipal. 3ª ed., edit. Porrúa, México 1979, p. 230.

juntas departamentales tenían facultad para iniciar leyes fiscales, así como atribuciones para examinar y aprobar las cuentas de la recaudación e inversión de sus arbitrios. Es en abril de 1837 cuando por medio de un decreto se dispuso que el gobierno central seguiría percibiendo los ingresos que hasta ese momento había recibido y facultó al Congreso para que determinara las rentas del gobierno.

Las *Siete Leyes Constitucionales* fueron suprimidas en 1841 y en 1843 se expidieron *Las Bases de Organización Política de la República Mexicana*. con su estructura centralista, se preservó la organización departamental; en materia fiscal se dividieron las rentas en generales y departamentales; con su ley reglamentaria de 6 de agosto de 1845 se asignaron contribuciones directas a los departamentos, así como un porcentaje en el rendimiento de los ingresos del gobierno central; los departamentos podían establecer gravámenes cuya aprobación dependía del Congreso nacional; informando inmediatamente de la situación al Congreso, el presidente podía suspender la recaudación; y las asambleas departamentales debían aprobar los ingresos y los gastos municipales.

En 1846 se restableció la Constitución de 1824, convocándose a una asamblea constituyente que expidió el *Acta de Reformas de 1847*, volviéndose al federalismo; en el ámbito fiscal se otorgó a los Estados todas las fuentes fiscales no reservadas a la Federación como lo dispuso la *Ley de Clasificación de Rentas* del 17 de septiembre de 1846, en la que encontramos que el comercio exterior, el impuesto del 4% sobre moneda, los productos de las rentas del tabaco, correos, lotería nacional, papel sellado y los ingresos que se percibían en el Distrito Federal y en los territorios eran los gravámenes destinados al financiamiento de la Federación; y en cuanto al contingente a cargo de los Estados éste se volvió a imponer, disponiéndose que en caso de incumplimiento se intervendrían las rentas de la correspondiente entidad. El surgimiento del sistema federal sólo tendría vida hasta 1853 fecha en que se expiden las *Bases para la Administración de la República* de carácter centralista.

En resumen, el primer documento formal en el que se instituye el sistema federal por primera vez es el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* de 1824, sistema que se confirmaría con posterioridad en la *Constitución de 1824*. En el ámbito fiscal tenemos que a excepción de la prohibición de los Estados de establecer derechos de tonelaje, así como de gravar las importaciones y exportaciones sin el consentimiento del Congreso general, la Constitución de 1824, no determinó los límites competenciales entre la Federación y los Estados, es por esta razón que invocamos a la *Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares*, como el antecedente en que se fijaron por primera ocasión dichos límites. Sin embargo, las distintas corrientes ideológicas se vieron reflejadas en los vaivenes jurídicos presentados con posterioridad en diversos documentos de corte centralista y federalista descritos en los párrafos anteriores, lo que trajo como consecuencia que la inestabilidad e incertidumbre jurídicas, políticas y económicas cobraran vida constantemente.

1.2. Constitución de 1857.

El centralismo establecido en el año de 1853 fue revocado cuando el general Juan Alvarez, proclamó el *Plan de Ayulla* en 1854, "...este Plan dio lugar al *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, expedido el 15 de mayo de 1856 y que tuvo la función de estructurar transitoriamente a nuestro país mientras se promulgaba la Constitución preconizada en el propio Plan."¹⁰ En el ámbito fiscal dicho Estatuto restableció la Hacienda Pública a niveles federal, estatal y municipal, estableció como exclusivos para el gobierno federal los ingresos provenientes de la propiedad raíz, la industria fabril y el comercio exterior; además previó el hecho de la posterior existencia de una ley de clasificación de rentas.

"El 17 de febrero fue electo Ponciano Arriaga por 76 sufragios, entre 79 votantes, presidente del Congreso. A las tres de la tarde del 18 de febrero de 1856, se verificó "la solemne apertura de las sesiones del Congreso Constituyente"(...). Un año

¹⁰ FAYA VIESCA, Jacinto. El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal. Op. Cit., p. 61 y 62.

y un día después de la sesión de apertura, cumplidas 141 reuniones, se verificó el 17 de febrero de 1857, también con la presencia de Comonfort, la clausura de las sesiones del Congreso Constituyente."¹¹

El 5 de febrero de 1857, el Congreso Constituyente sancionó la Constitución, que sería promulgada por el presidente sustituto Ignacio Comonfort, el día 12 del citado mes y año, apareciendo publicada el 11 de marzo de 1857. Así, la Constitución de 1857 "...constó de 128 artículos, albergados en ocho títulos, y un transitorio:

Título I, IV secciones: los derechos del hombre, los mexicanos, los extranjeros y los ciudadanos mexicanos.

Título II, II secciones: soberanía nacional y la forma de gobierno, y las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional.

Título III, III secciones, división de poderes: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

Título IV, Responsabilidad de los funcionarios públicos.

Título V, Estados de la Federación.

Título VI, prevenciones generales.

Título VII, reformas de la Constitución.

¹¹ RABASA, Emilio O. et. al. El derecho en México. Una visión en conjunto. t. I, U.N.A.M., I.I.J., México 1991, p. 142.

Título VIII, inviolabilidad de la Constitución."¹²

De esta forma, la Constitución en comento consagró el régimen federal en su artículo 40; en materia fiscal, el artículo 31, quedó con el siguiente texto:

"Artículo 31. Es obligación de todo mexicano:

- I. Defender la Independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria.
- I. Contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."¹³

Por otra parte, aunque dicha Constitución, no hizo una distribución de los ingresos entre la Federación y los Estados, conforme a su numeral 72, fracción IX, podemos observar que las facultades exclusivas del Congreso federal, en materia fiscal, eran las de expedir aranceles sobre el comercio exterior e impedir restricciones al comercio entre Estados, esto último con el único propósito de impedir las alcabalas. En la fracción VII, del mismo artículo, se determinó que el Congreso podía imponer las contribuciones necesarias con el fin cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual debía ser presentado al Ejecutivo anualmente. Al igual que en la Constitución de 1824, la de Constitución de 1857 prohibió a los Estados gravar el comercio exterior, establecer derechos de tonelaje, ni algún otro puerto sin autorización del Congreso.

¹² RABASA, Emilio O. et. al. El derecho en México. Una visión en conjunto. Op. Cit., p. 148.

¹³ CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho fiscal constitucional. 2ª ed., edit. Harla, México 1993, p. 145.

El 12 de septiembre de 1857 se emitió la *Ley de Clasificación de Rentas*, con la que el poder tributario de los Estados se subordinó al gobierno federal; no se fijaron límites a la competencia fiscal de la Federación; para completar el gasto público federal se estableció un contingente del 20% de los ingresos de los Estados; y, siempre y cuando no se opusieran a la Constitución y a las leyes federales los gravámenes estatales podían comprender cualquier fuente.

El santanista Félix Zuloaga proclamó el *Plan de Tacubaya*, el 17 de diciembre de 1857, con este Plan se desconoció la Constitución en mención y dio inicio la Guerra de Reforma. Un año después los conservadores centralizaron todas las rentas y habiendo sido liberado de prisión, Benito Juárez, se marchó a Querétaro, luego a Guanajuato, lugar en el que asumió la titularidad del Poder Ejecutivo; finalmente, Juárez instaló su gobierno en Veracruz, sitio en el que expidió en 1859, una circular en la que se prescribió que los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos de giro, industria y las profesiones, serían destinadas para el financiamiento de los Estados y los impuestos indirectos para la Federación. Después del fin de la Guerra de Reforma -22 de diciembre de 1860-, la contribución federal se restituyó, se estableció un gravamen de un 25% adicional sobre todo entero, el cual tenía que hacerse por cualquier concepto en las oficinas federales, del distrito, territorios federales y en las particulares de los Estados, con la excepción de algunos pagos menores. " A pesar de la nacionalización de los bienes eclesiásticos, el gobierno de Juárez se enfrentó a una seria crisis financiera por lo que aplazó por dos años el pago de la deuda exterior. Esto provocó las reclamaciones de España, Inglaterra y Francia, y sirvió de excusa para la intervención de esta última. Durante la época de intervención, el gobierno republicano carente de ingresos ordinarios, se mantuvo de la acuñación de moneda barata, préstamos forzosos y créditos extranjeros. (...) Por otra parte, el gobierno de Maximiliano tampoco pudo superar la crisis financiera a pesar de la contratación de créditos con Francia en condiciones extremadamente desventajosas."¹⁴

¹⁴ RETCHKIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia, Op. Cit., p. 68.

En 1867, Matías Romero, secretario de Hacienda, presentó un proyecto en el que propuso la libre exportación de oro y plata en pasta, establecer un 5% sobre las utilidades líquidas de las minas, crear el impuesto del timbre, suprimir las alcabalas y la contribución federal, crear gravámenes sobre herencias, libertad de exportar los productos nacionales, sin pagar derechos y establecer contribuciones a la propiedad raíz con su facilidad de exportación. Dicho proyecto fue presentado debido al persistente déficit financiero de la Federación y aunque rechazado en un principio, con posterioridad fue adoptado.¹⁵

"Una nueva *Ley de Clasificación de Rentas* se expidió en 1868, la cual estableció enunciativamente las materias en las que la Federación tenía competencia tributaria exclusiva. En todas las demás materias existía coincidencia fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas. Esta norma legal ratificó la contribución federal, lo cual era lesivo para la autonomía de los Estados. Durante esta época los ingresos más importantes de las Entidades Federativas fueron: las alcabalas, la capacitación, el impuesto predial y las multas."¹⁶

La clasificación de Ingresos de la Federación en el año de 1876 era:

- 1) Los ingresos provenientes de las aduanas marítimas y fronterizas;
- 2) Los productos de la administración de rentas del Distrito Federal y del Territorio de Baja California;
- 3) El impuesto del timbre;
- 4) Las contribuciones directas del Distrito Federal;

¹⁵ Cfr. RETCHKIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. Op. Cit., p. 71.

¹⁶ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz et. al. El federalismo en sus aspectos educativos y financieros. Op. Cit., p. 38.

5) Los ingresos derivados de los bienes nacionalizados conforme a las leyes de 12 y 13 de julio de 1859, febrero de 1861, diciembre de 1869 y agosto de 1876;

6) Los productos de la casa de moneda provenientes de derechos de fundición, amonedación y ensaye;

7) Los productos de los fondos destinados a la instrucción pública;

8) La renta de correos de acuerdo con la ley de diciembre de 1856 y el reglamento de enero de 1872;

9) El producto del derecho de consumo en el territorio de Baja California;

10) Los Ingresos derivados de los ramos menores;

11) Los rezagos;

12) Los productos de bienes y capitales de la nación;

13) El impuesto del 10% a los premios de la lotería nacional.

Además de estos grandes rubros existían diversas contribuciones en otras leyes sin que estuvieren sistematizadas por ningún criterio.¹⁷

El 5 de mayo de 1877, Porfirio Díaz asumió la presidencia e implantó un sistema centralista de gobierno mediante el cual reorganizó la situación financiera del país. En el aspecto fiscal, es importante hacer mención que en 1879 la Suprema Corte, consagró, a través de la *Tesis de Ignacio Vallarta*, el sistema de la coincidencia en materia tributaria, entre la Federación y los Estados, salvo las excepciones señaladas por la Constitución, con lo que se amplió el poder tributario de la Federación. Además, con el fin de que desaparecieran las desigualdades tributarias "...el 3 de diciembre de 1890, apareció la Iniciativa de la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito

¹⁷ RETCHKIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. Op. Cit., p. 72 y 73.

Público de México sobre unificación fiscal en la República."¹⁸ Por otra parte, si bien es cierto que la primera etapa del gobierno de Díaz estuvo marcada por un constante déficit, también lo es que, a partir de 1893, Díaz contó con la participación de un eficiente ministro de Hacienda, José Yves Limantour, quien a consecuencia de la crisis económica de la época, redujo gastos administrativos, gravó con imposiciones fiscales algunas actividades, lo que provocó un superávit subsistente en México entre 1895 y 1911.

En 1895, la Constitución de 1857 sufrió un cambio, pues se reformaron los artículos 111 y 124, en cuanto al primero "...se prohibió a las Entidades Federativas gravar el tránsito de personas y cosas por su territorio, así como la entrada o salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera. Otras prohibiciones fueron gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya exacción se efectuara por aduanas locales, requiriera inspección o registro de bultos, o exigiera documentación que acompañara la mercancía. Por último, también se les prohibió a las Entidades Federativas crear o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales proteccionistas. Además, al reformarse el artículo 124 se consignó como facultad privativa de la Federación gravar el comercio exterior, el tránsito de mercancías por el territorio nacional, así como de reglamentar y aun prohibir la circulación de cualquier tipo de efectos independientemente de su procedencia. Sin embargo, se prohibió a la Federación imponer en el distrito y territorios federales las alcabalas que se prohibieron a los Estados."¹⁹

Por todo lo anterior, podemos concluir que el sistema federal se confirmó con la Constitución de 1857, aunque no sucediera lo mismo en la práctica, ello debido en gran parte al periodo porfirista, caracterizado por un régimen centralista, no obstante, hay que puntualizar que el gobierno de Díaz presentó en sus finanzas superávit de 1895 a 1911. Por otra parte, en 1879 la Suprema Corte reafirmó el principio de coincidencia en materia fiscal, entre la Federación y los Estados; asimismo, con la reforma de 1895, se logró la erradicación de las alcabalas, impuesto que por muchos años frenó el desarrollo del país.

¹⁸ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz et al. El federalismo en sus aspectos educativos y financieros. Op. Cit., p. 90.

¹⁹ RETCHKIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. Op. Cit., p. 73.

1.3. Constitución de 1917.

"A principios de 1910, los partidos estaban de acuerdo en que Díaz se reeligiera para su séptimo periodo, el problema era la vicepresidencia. El partido antirreeleccionista propuso a don Francisco I. Madero; los grupos reyistas, al general Reyes.

El presidente fue políticamente intransigente, y se acordó que la fórmula para 1910-1916, sería Díaz Corral."²⁰ Dicha fórmula triunfó en las elecciones del 26 de julio de 1910, no obstante, con el *Plan de San Luis* fueron anuladas éstas. Cabe señalar que, con uno de los artículos del citado Plan "...se invitaba a toda la ciudadanía a rebelarse con las armas en mano, a partir de las seis de la tarde del domingo 20 de noviembre para derrocar al gobierno."²¹

Para el 21 de mayo de 1911, Francisco S. Carbajal, Francisco Vázquez Gómez, Francisco I. Madero y José María Pino Suárez firmaron el *Tratado de Ciudad Juárez*, cuyo contenido se cita a continuación:

"1. Que el señor general Porfirio Díaz ha manifestado su voluntad de demitir antes de fin de este mes en curso de la Presidencia de la República.

2. Que se tienen noticias fidedignas, según las cuales el señor Ramón Corral presentará su dimisión durante el mismo periodo de tiempo, de la vicepresidencia de la República.

3. Que según la ley, el señor doctor Francisco León de la Barra, actual Secretario de Asuntos Extranjeros del gobierno del señor general Porfirio Díaz asumirá ad interim el poder ejecutivo de la nación y convocará a elecciones generales en los términos previstos por la Constitución.

4. Que el nuevo gobierno estudiará las condiciones de la opinión pública en la contingencia actual, para darle satisfacción en cada Estado en el ámbito de la ordenación constitucional y ejecutará la indemnización de los daños causados directamente por la Revolución.

²⁰ CARPIZO, Jorge. La Constitución mexicana de 1917. 11ª ed., edit. Porrúa, México 1998, p.17.

²¹ SERRA ROJAS, Andrés. Trayectoria del estado federal mexicano. 10ª ed., edit. Porrúa, México 1991, p. 364.

Las dos partes representadas en esta conferencia, sobre la base de las precedentes consideraciones, han decidido suscribir la presente convención.

Artículo único. Desde hoy cesarán en todo el territorio de la República las hostilidades entre las fuerzas del gobierno del general Díaz y las fuerzas de la Revolución, debiendo éstas ser licenciadas a medida que en cada Estado se realicen las medidas necesarias para restablecer y garantizar la tranquilidad y el orden público.

Artículo transitorio. Se procederá inmediatamente a la reconstrucción o reparación de las líneas telegráficas y ferroviarias hoy interrumpidas.²²

A consecuencia del *Tratado de Ciudad Juárez*, el 25 de mayo de 1911 la Cámara de Diputados aprobó las renuncias de Díaz y Corral; Francisco León de la Barra ocupó interinamente la Presidencia de la República, convocó a elecciones para Presidente de la República, las cuales tuvieron lugar en el mes de octubre; de esta forma Francisco I. Madero tomó posesión de la Presidencia el 6 de noviembre de 1911 y el 28 de los citados mes y año, promulgó dos reformas a la Constitución de 1857:

Artículo 78.- El Presidente y el vicepresidente entrarán a ejercer sus encargos el 1º de diciembre, durarán en él 6 años y nunca podrán ser reelectos.

El Presidente nunca podrá ser electo vicepresidente. El vicepresidente nunca podrá ser electo Presidente para el periodo inmediato.

Tampoco podrá ser electo presidente ni vicepresidente el secretario del Despacho encargado del Poder Ejecutivo al celebrarse las elecciones.

Artículo 109.- Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular. El periodo para el cargo de gobernador no podrá exceder de seis años. Son aplicables a los gobernadores de los Estados y a los funcionarios que los substituyan, las prohibiciones que para

²² SERRA ROJAS, Andrés. *Trayectoria del estado federal mexicano*. Op. Cit., p. 369 y 370.

el presidente, el vicepresidente y el presidente interino de la República establece, respectivamente el artículo 78."²³

Posteriormente, Francisco I. Madero y Pino Suárez fueron aprehendidos y presionados a presentar su renuncia a la presidencia y vicepresidencia respectivamente, por lo que Victoriano Huerta tomó el cargo de Presidente de la República el 19 de febrero de 1913 y para el 22 del mismo mes y año, Francisco I. Madero y Pino Suárez al ser trasladados a la penitenciaría fueron asesinados por huertistas. Así pues, Huerta duró en el poder de 1913 a 1914, durante este periodo se dio a conocer el *Plan de Guadalupe*, como programa de la Revolución y "el 14 de septiembre de 1916, Carranza dio a conocer el decreto que reformó algunos artículos (4º, 5º, y 6º) del Plan de Guadalupe (...). Con base en este documento se expidió la convocatoria al Constituyente que establecía que la Asamblea se reuniría en la ciudad de Querétaro y quedaría instalada el primero de diciembre de ese año..."²⁴. De esta manera, el Congreso Constituyente quedó instalado en esa fecha y Venustiano Carranza entregó el proyecto de Constitución. "Él sólo quería que se respetara la "vigente Constitución de 1857", se estudiara y quitara lo inservible y se le hicieran adiciones, modificaciones y supresiones a la altura de las exigencias, necesidades, peticiones y anhelos del pueblo mexicano, es decir sólo reformas (...). Por ello, fue colosal y maravilloso el Texto Supremo, donde la correlación de garantías sociales para los grupos populares fue para los más desprotegidos y carentes de los derechos fundamentales; los educandos de todas las edades, los trabajadores de todas las categorías y condiciones de trabajo; los campesinos y las etnias indígenas de todo el territorio nacional y la programación de la educación laica y científica desde el nivel primario hasta profesional, así como la difusión de los diversos ámbitos de la cultura; el respeto y la tolerancia para todos los credos, todos los ofiantes y todos los creyentes."²⁵

Asimismo, podemos indicar que el mencionado proyecto contenía "...nueve artículos transitorios, los cuales tenían principalmente por misión prever la forma en la cual se integrarían los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, después

²³ SERRA ROJAS, Andrés. Trayectoria del estado federal mexicano. Op. Cit., p. 374.

²⁴ CARPIZO, Jorge. La Constitución mexicana de 1917. Op. Cit., p. 48 y 49.

²⁵ HIGAREDA LOYDEN, Yolanda. La dialéctica histórica del pueblo mexicano a través de sus constituciones. Edit. Porrúa, México 2000, p. 504 y 505.

de expedida la Constitución de 1917. Poder afirmar que el proyecto del primer jefe estaba basado y seguía en líneas generales a la Constitución de 1857. Las reformas originales no eran abundantes, pero las más características fueron:

- 1) Predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes.
- 2) La fracción X del artículo 73, y
- 3) La Idea del Municipio Libre como base de la estructura política, elevándose este principio a la categoría de norma constitucional.²⁶

Por lo que respecta al Congreso de la Unión se le conceden nuevas facultades, tal es el caso de la fracción X del artículo 73, por medio de la cual podría legislar en materia de minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo.

Finalmente, el 5 de febrero de 1917 fue promulgada la Constitución de 1917, la cual comenzó a regir desde el 1º de mayo de la misma anualidad, quedando así la siguiente estructura:

- 1) La soberanía originaria y legalidad constitucional consagradas en los artículos 39, 40 y 41, en relación con los artículos 133 y 136.
- 2) Las garantías individuales y sociales reguladas por los artículos 1º al 29, en relación con los artículos 30 a 38, 123 y 130, en relación a su vez con el artículo 103 en relación con el 107.

²⁶ CARPIZO, Jorge. La Constitución mexicana de 1917. Op. Cit., p.71.

- 3) La Institucionalidad de los Poderes y la creación de sus Órganos reguladas en los artículos 49 a 79, 80 a 93; 94 a 107 y 108 a 114.
- 4) La relación del Estado con sus Entidades Federativas regulada en los artículos 40, 42 al 48, 27, 133 y 89 en relación con el artículo 73, fracciones I a IV.²⁷

Por lo que hace a las fracciones I a IV del artículo 73 constitucional, el texto literal de las mismas fue el siguiente:

I. Para admitir nuevos Estados o Territorios a la Unión Federal.

II. Para erigir los Territorios en Estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1º. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2º. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3º. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo Territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día que se les remita la comunicación respectiva.

4º. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5º. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

²⁷ Cfr. HIGAREDA LOYDEN, Yolanda. La dialéctica histórica del pueblo mexicano a través de sus constituciones. Op Cit., p. 507, 508 y 509.

6º. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados, de cuyo territorio se trate.

7º. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.²⁸

En conclusión, la Constitución de 1917 continuó dentro del sistema federal de forma muy similar a la Constitución de 1857, a excepción de que en la de 1917 se adoptó al Senado y se reglamentó el municipio libre como base de la administración política de los Estados; en materia fiscal, no distribuyó las competencias tributarias entre la Federación y los Estados, por lo que se confirmó el principio de coincidencia.

Por la importancia que implica la Ley fundamental y para efectos de esta investigación a continuación se transcriben las disposiciones que dan sustento al esquema tributario en México de acuerdo al texto original de la Constitución de 1917:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...) **IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917.

(...) h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...) VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

(...) IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

(...) X. Para legislar en toda la República sobre Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución;

(...) XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...) IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél.

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

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años (...)

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

(...) IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, regular inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia (...)

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (...)

Artículo 124. Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación, gravar las mercancías que se importen o exporten o, que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del Artículo 117.²⁹

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, cuyo contenido se ha visto reformado por más de 400 ocasiones a lo largo de la historia.

1.4. Definición de Sujeto Activo y Sujeto Pasivo.

La relación jurídica tributaria implica la existencia de dos sujetos, a saber, el sujeto activo y el sujeto pasivo u obligado. En primer lugar trataremos al primero de ellos, haciendo mención que la calidad de sujeto activo recae sobre el Estado, el cual obedece a tres órganos de poder distinto, la Federación, los Estados o Entidades Federativas y Municipios "...cuyas características más importantes debemos puntualizar:

1. Federación. Está constituida por la unión de las diversas entidades territoriales que componen la República Mexicana, las que a través de un pacto consagrado por la Constitución han convenido en someterse a la autoridad de un poder soberano para la atención de todas las funciones de gobierno que por su naturaleza rebasan el ámbito meramente local de cada entidad (...)

2. Entidades Federativas. Son las partes integrantes de la Federación, dotadas de un gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior (...)

3. Municipios. El municipio puede definirse como la célula de la organización del Estado Mexicano al servir de base para la división territorial y para las estructuras políticas y administrativas de las entidades miembros de la Federación.³⁰

"La principal atribución del Estado, como sujeto activo de la obligación fiscal, consiste en exigir el cumplimiento de esa obligación en los términos precisos fijados por la ley impositiva correspondiente y esta atribución es irrenunciable, por lo tanto, el Estado no puede actuar como lo puede hacer cualquier acreedor en el campo del Derecho Privado renunciando a exigir el cumplimiento de la obligación fiscal, es decir, remitiendo la deuda a cargo del contribuyente. Sólo en casos muy especiales, o más bien excepcionales, puede admitirse que el contribuyente deje de cumplir con su obligación fiscal y que el Estado no sólo no se lo exija, sino que, además, tome la iniciativa y mediante un decreto declare extinguida total o parcialmente la obligación fiscal..."³¹

³⁰ ARRIJOJA VIZCAINO, Adolfo. Derecho fiscal. Colección textos universitarios. 15ª ed., edit. Themis, México 2000, p. 145, 146 y 147.

³¹ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal. 2ª ed., edit. Harla, México 1998, p. 132 y 133.

Conforme a la doctrina puede haber otros sujetos activos de la obligación fiscal, cuya potestad tributaria está subordinada al Estado, ejemplo de ello son algunos organismos independientes que realizan actividades propias del Estado, tal es el caso de prestar servicios públicos o sociales, explotar bienes o recursos de propiedad nacional, etc. Cabe señalar, que en México dichos organismos conocidos como descentralizados, constitucionalmente no son sujetos activos de la obligación tributaria.³²

"De los tres sujetos activos previstos en la legislación mexicana, únicamente la Federación y los Estados tienen plena potestad jurídica tributaria, es decir, no solamente pueden disponer libremente de las contribuciones que recaudan, sino que pueden dárselas a sí mismos a través de sus legislaturas respectivas. En cambio los Municipios únicamente pueden administrar libremente su hacienda, pero no establecer sus contribuciones, tarea ésta encomendada a las legislaturas de los Estados, según el artículo 115, fracción IV, de la propia Constitución Federal."³³

Por lo que se refiere al sujeto pasivo u obligado, es importante aclarar que su connotación no siempre "...coincide con personas reconocidas como tales por el Derecho Privado, ya que en el Derecho Tributario se admite la existencia jurídica de determinados entes que aquella rama del Derecho desconoce(...). Por lo tanto, para el Derecho Tributario, el concepto de deudor es más amplio que para las demás ramas del Derecho.

(...) Se ha dicho que el sujeto del crédito fiscal es la persona física o moral, nacional o extranjera, que de acuerdo con la ley se encuentra obligada al pago del gravamen. Sin embargo, la responsabilidad del sujeto pasivo para el pago proviene de distintos conceptos: bien porque él haya originado el nacimiento del crédito fiscal, solo o en concurrencia de otras personas; bien porque él haya sustituido al deudor primitivo, voluntariamente o por Imperio de la ley; bien por el incumplimiento de una obligación que la ley impone y que trajo como consecuencia la evasión total o parcial del pago del tributo, por parte del que le dio nacimiento; o, por haber adquirido un bien o negociación que

³² Cfr. RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal. Op. Cit, p. 132 y 133.

³³ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal. Op. Cit, p. 134.

se encuentra afecto objetivamente al pago de un gravamen no cubierto por el deudor primitivo."³⁴

Dentro de la doctrina existen distintas clasificaciones del sujeto pasivo, tal es el caso del tratadista italiano Mario Pugliese, quien "...clasifica los sujetos pasivos en atención al origen de la deuda, en las siguientes categorías:

1. Sujeto pasivo por deuda propia con responsabilidad directa;
2. Sujeto pasivo en parte por deuda propia y en parte por deuda ajena, con responsabilidad en parte directa y en parte solidaria;
3. Sujeto pasivo por deuda de carácter mixto con responsabilidad directa;
4. Sujeto pasivo por deuda ajena con responsabilidad solidaria;
5. Sujeto pasivo por deuda ajena con responsabilidad sustituta, y
6. Sujeto pasivo por deuda ajena con responsabilidad objetiva."³⁵

³⁴ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al estudio del derecho tributario mexicano. 14ª ed., edit. Porrúa, México 1999, p. 257.

³⁵ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al estudio del derecho tributario mexicano. Op. Cit., p. 258.

Por otra parte Sergio Francisco de la Garza expresa que hay una pluralidad de categorías de obligados, pero "la distinción más importante es la que agrupa a los sujetos obligados en sujetos pasivos por adeudo propio y sujetos pasivos por adeudo ajeno, siendo objeto, esta última de ulteriores distinciones."³⁶ De esta forma tenemos la siguiente clasificación:

1. El sujeto pasivo principal, por adeudo propio, llamado también causante y contribuyente;
2. Sujeto pasivo por adeudo ajeno;
3. Sujeto pasivo responsable por sustitución;
4. Sujeto pasivo responsable por solidaridad; y
5. Sujeto pasivo responsable objetivamente.

Finalmente, podemos hacer mención que el "...argentino Manuel Andreozzi clasifica la responsabilidad del sujeto pasivo, en atención al orden en que se ejercita por el Estado, por lo que la divide en directa o indirecta.

Corresponde la responsabilidad directa a la persona que intervino en la creación de la obligación tributaria y la indirecta, a la persona que no intervino en su creación, pero que por diversas causas adquiere responsabilidad tributaria.

³⁶ GARZA DE LA, Francisco. Derecho financiero mexicano. 18ª ed., edit., Porrúa, México 1999, p. 488.

Aclara que en una u otra categorías existirá la responsabilidad solidaria si así lo ha determinado expresamente la ley aplicable, pues esta responsabilidad no se presume.³⁷

"La ley tributaria mexicana acoge la separación entre titularidad de la deuda y responsabilidad del pago, por lo tanto distingue entre deudor o responsable directo y deudor o responsable indirecto, sin embargo, no define ninguno de los dos en forma específica."³⁸ Al respecto, podemos citar el siguiente criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Impuestos. Elementos esenciales de los. Deben estar consignados expresamente en la Ley.- Al disponer el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, que son obligaciones de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", no sólo establece que para la validez constitucional de un tributo es necesario que, primero, que esté establecido por ley; sea proporcional y equitativo y, tercero, sea destinado al pago de los gastos públicos, sino que también exige que los elementos esenciales del mismo, como pueden ser el sujeto, objeto, base, tasa, y época de pago, estén consignados de manera expresa en la ley, para que así no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida."³⁹

"En relación con el deudor directo, (...) el actual Código Fiscal de la Federación no lo define y respecto del responsable indirecto, el ordenamiento mencionado tampoco da una definición y sólo hace, en el artículo 26, una enumeración de quienes tienen la responsabilidad indirecta, agrupándolos a todos bajo el rubro

³⁷ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al estudio del derecho tributario mexicano. Op. Cit., p. 260.

³⁸ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal. Op. Cit., p. 156.

³⁹ <http://www.scjn.gob.mx>, Semanario Judicial de la Federación, Pleno, VII época, p. 172.

de responsables solidarios. Por lo tanto, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 1º y 26 del código mencionado resulta que en México el sujeto pasivo se clasifica en deudor directo y responsable solidario.⁴⁰ A continuación se citan los artículos en comento:

Artículo 26.- Son responsables solidarios con los contribuyentes:

I.- Los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones.

II.- Las personas que estén obligadas a efectuar pagos provisionales por cuenta del contribuyente, hasta por el monto de estos pagos.

III.- Los liquidadores y síndicos por las contribuciones que debieron pagar a cargo de la sociedad en liquidación o quiebra, así como de aquéllas que se causaron durante su gestión.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando la sociedad en liquidación cumpla con las obligaciones de presentar los avisos y de proporcionar los informes a que se refiere este Código y su Reglamento.

La persona o personas cualquiera que sea el nombre con que se les designe, que tengan conferida la dirección general, la gerencia general, o la administración única de las personas morales, serán responsables solidarios por las contribuciones causadas o no retenidas por dichas personas morales durante su gestión, así como por las que debieron pagarse o enterarse durante la misma, en la parte del interés fiscal que no alcance a ser garantizada con los bienes de la persona moral que dirigen, cuando dicha persona moral incurra en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) No solicite su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

b) Cambie su domicilio sin presentar el aviso correspondiente en los términos del Reglamento de este Código, siempre que dicho cambio se efectúe después de que se le hubiera notificado el inicio del ejercicio de las facultades de comprobación previstas en este Código y antes de que se haya notificado la resolución que se dicte con motivo de dicho ejercicio, o cuando el cambio

⁴⁰ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal. Op. Cit., p. 156.

se realice después de que se le hubiera notificado un crédito fiscal y antes de que éste se haya cubierto o hubiera quedado sin efectos.

c) No lleve contabilidad, la oculte o la destruya.

IV.- Los adquirentes de negociaciones, respecto de las contribuciones que se hubieran causado en relación con las actividades realizadas en la negociación, cuando pertenecía a otra, sin que la responsabilidad exceda del valor de la misma.

V.- Los representantes, sea cual fuere el nombre con que se les designe, de personas no residentes en el país, con cuya intervención éstas efectúen actividades por las que deban pagarse contribuciones, hasta por el monto de dichas contribuciones.

VI.- Quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, por las contribuciones a cargo de su representado.

VII.- Los legatarios y los donatarios a título particular respecto de las obligaciones fiscales que se hubieran causado en relación con los bienes legados o donados, hasta por el monto de éstos.

VIII.- Quienes manifiesten su voluntad de asumir responsabilidad solidaria.

IX.- Los terceros que para garantizar el interés fiscal constituyan depósito, prenda o hipoteca o permitan el secuestro de bienes, hasta por el valor de los dados en garantía, sin que en ningún caso su responsabilidad exceda del monto del interés garantizado.

X.- Los socios o accionistas, respecto de las contribuciones que se hubieran causado en relación con las actividades realizadas por la sociedad cuando tenían tal calidad, en la parte del interés fiscal que no alcance a ser garantizada con los bienes de la misma, siempre que dicha sociedad incurra en cualquiera de los supuestos a que se refieren los incisos a), b) y c) de la fracción III de este artículo, sin que la responsabilidad exceda de la participación que tenían en el capital social de la sociedad durante el periodo o a la fecha de que se trate.

XI.- Las sociedades que, debiendo inscribir en el registro o libro de acciones o partes sociales a sus socios o accionistas, inscriban a personas físicas o morales que no comprueben haber retenido o enterado, en caso de que así proceda, el impuesto sobre la renta causado por el enajenante de tales acciones o partes sociales o, en su caso, haber recibido copia del dictamen respectivo.

XII.- Las sociedades escindidas, por las contribuciones causadas en relación con la transmisión de los activos, pasivos y de capital transmitidos por la escidente, así como por las contribuciones causadas por esta última con anterioridad a la escisión, sin que la responsabilidad exceda del valor del capital de cada una de ellas al momento de la escisión.

XIII.- Las empresas residentes en México o los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, por el impuesto que se cause por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes y por mantener inventarios en territorio nacional para ser transformados o que ya hubieran sido transformados en los términos del artículo 1º de la Ley del Impuesto al Activo, hasta por el monto de dicha contribución.

XIV.- Las personas a quienes residentes en el extranjero les presten servicios personales subordinados o independientes, cuando éstos sean pagados o por residentes en el extranjero hasta el monto del impuesto causado.

XV.- La sociedad que administre o los propietarios de los inmuebles afectos al servicio turístico de tiempo compartido prestado por residentes en el extranjero, cuando sean partes relacionadas en los términos de los artículos 64-A y 74 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, hasta por el monto de las contribuciones que se omitan.

XVI.- (Se deroga D.O.F. 31/XII/1999).

XVII.- Los asociados, respecto de las contribuciones que se hubieran causado en relación con las actividades realizadas por el asociante mediante la asociación en participación, cuando tenían tal calidad, en la parte del interés fiscal que no alcance a ser garantizado por los bienes de la misma, siempre que la asociación en participación incurra en cualquiera de los supuestos a que se refieren los incisos a), b) y c), de la fracción III, de este artículo, sin que la responsabilidad exceda de la aportación hecha a la asociación en participación durante el período o a la fecha de que trate.

La responsabilidad solidaria comprenderá los accesorios, con excepción de las multas. Lo dispuesto en este párrafo no impide que los responsables solidarios puedan ser sancionados por actos u omisiones propios.⁴¹

⁴¹ Código Fiscal de la Federación 2002.

En esa misma tesitura, el ordenamiento en comento no da una definición precisa del deudor directo, sin embargo se refiere al mismo de la siguiente forma:

"Artículo 1º.- Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. Sólo mediante Ley podrá destinarse una contribución o un gasto público específico.

La Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

El asociante está obligado a pagar contribuciones y cumplir las obligaciones que establecen este Código y las leyes fiscales por la totalidad de los actos o actividades que se realicen, mediante cada asociación en participación de la que sea parte.

Los Estados extranjeros en caso de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos Estados.

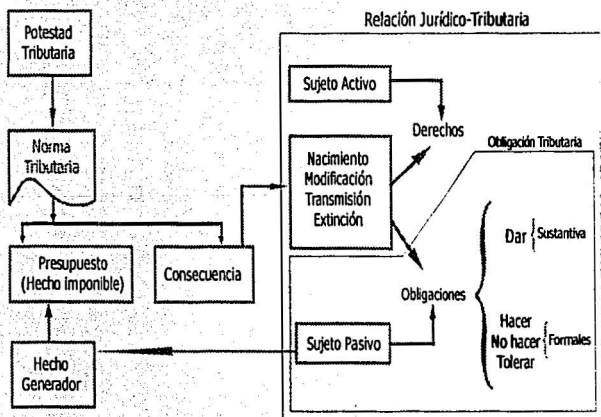
Las personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes."⁴²

Encontramos de forma específica en el artículo 1º del Código Fiscal de la Federación que las personas obligadas a contribuir para los gastos públicos son las físicas y las morales; asimismo, el artículo 26 del mismo Código sólo contiene una lista de aquéllos quienes pueden ser responsables solidarios con los contribuyentes. De igual forma, se desprende del criterio jurisprudencial citado en párrafos anteriores que uno de los requisitos de validez de un tributo es el establecimiento de los elementos esenciales del mismo, tal es el caso del sujeto. Por lo tanto, el deudor ya sea directo o responsable solidario estará obligado únicamente bajo los supuestos que estén contenidos en ley.

⁴² Código Fiscal de la Federación 2002.

Asimismo, cabe señalar que la legislación civil, a contrario de la fiscal, regula de forma concreta tanto la responsabilidad solidaria como la subsidiaria, ésta última "...es la que se presenta a cargo de una persona que debe responder por las conductas de otra, pero sólo a partir del límite en que ésta es imponente para cubrir el todo o parte de las prestaciones que debe."⁴³

Finalmente, se plantea de forma esquemática la *Relación Jurídico-Tributaria*⁴⁴:



⁴³ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho de las obligaciones. 7ª ed., edit. Porrúa, México 1990, p. 668.

⁴⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Principios de derecho tributario. 3ª ed., edit. Limusa, México 2001, p. 103.

1.5. Facultades Concurrentes y Exclusivas.

"En los Estados modernos, que rigen su vida por sus Constituciones, y conforme al sistema de la división de los Poderes, el Poder Tributario es atribuido exclusivamente al Poder Legislativo, el cual lo ejerce en el momento en que expide las leyes que determinan qué hechos o situaciones son los que al producirse en la realidad generan para los particulares la obligación del pago de contribuciones. En el caso concreto de nuestro país, el Fiscal se ejerce por el Poder Legislativo, cuando expide las leyes reglamentarias de cada contribución y cuando cada año señala en virtud de la Ley de Ingresos, cuáles de esas contribuciones van a estar en vigor en cada año fiscal.

En cambio corresponde al Poder Ejecutivo, en su carácter de Administración Fiscal, el determinar o el comprobar cuándo se han producido en la realidad esos hechos o situaciones que generan la obligación de pagar esas contribuciones, señalar o determinar la cuantía de los pagos o bien verificar si las prestaciones que han realizado se encuentran ajustadas a la ley."⁴⁵

Por lo que se refiere a la Administración Fiscal esta debe entenderse como "...el conjunto de unidades administrativas u órganos funcionales, cuya finalidad es vigilar el cabal y oportuno cumplimiento de las obligaciones tributarias, con objeto de recaudar los ingresos públicos provenientes de las contribuciones y sus accesorios, así como de aquellos que se les encomiende, bien porque se enteren voluntariamente, o bien porque se tenga que hacer uso de las facultades económico-coactivas", además de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo del administrado, asistiendo y orientando a éste en dicho cumplimiento."⁴⁶

⁴⁵ GARZA DE LA, Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 208 y 209.

^{*} Facultad económica coactiva. Es la atribución de la autoridad tributaria para cobrar, fuera de un procedimiento judicial, un crédito fiscal, aplicando incluso embargo de bienes del deudor o de su negociación y rematándolos para aplicar el producto de la venta, al pago de la deuda.

⁴⁶ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. I, Tax editores, México 2001, p. 73.

Del mencionado concepto se desprenden los siguientes elementos:

***1.** Las funciones ejercitadas por la administración pueden ser propias o delegadas.

En efecto, los órganos de la Administración Pública pueden actuar en razón de atribuciones que el legislador o el ejecutivo les hayan otorgado a través de la Ley o Reglamento, o bien por facultades delegadas a través de convenios. (...)

2. La Administración Pública Tributaria se puede manifestar a través de las formas centralizadas, desconcentrada (menos utilizada) y descentralizada.

Actualmente, en México, ésta sólo se encuentra en la centralizada (SHCP) y en la descentralizada, como es el caso del IMSS y del INFONAVIT, a las cuales corresponde administrar las aportaciones de seguridad social. A partir del 1º de julio de 1997, se manifiesta en la forma desconcentrada, el entrar en vigor el Sistema de Administración Tributaria (SAT), que ejerce las funciones de recaudación, de fiscalización y de servicios al contribuyente (resolución de consultas y de medios de defensa). (...)

3. Su finalidad es verificar el cabal y oportuno cumplimiento de las disposiciones fiscales, realizando y estableciendo medidas para facilitarlas, inducir hacia éstas o forzar su cumplimiento. (...)

4. No sólo verifica el cumplimiento de la obligación tributaria, sino también de los deberes fiscales. (...)

5. La recaudación puede realizarla, por sí o a través de terceros.

La recaudación, tal como se indica, puede efectuarla el propio órgano centralizado, descentralizado o desconcentrado, o a través de terceros. En México, por ejemplo, la recaudación se efectúa por las instituciones bancarias.

6. No sólo recauda los ingresos públicos contributivos, sino también aquellos que se le encomiendan. (...)

7. La recaudación puede provenir de actos voluntarios, o bien, porque se fuerce al entero. (...)

8. Tiene obligación de asistir y orientar al administrado en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes fiscales. (...)⁴⁷

⁴⁷ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. I, Op. Cit., p. 74 y 75.

Por su parte, el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, en su artículo 2º, indica que se entiende por "autoridad recaudadora, las oficinas de aduanas y federales de hacienda y las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas y de los organismos descentralizados, competentes para recaudar la contribución federal de que se trate y para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución".⁴⁸

De esta manera, "...cuando hacemos alusión a la potestad tributaria nos referimos necesariamente a la fuerza que emana de la propia soberanía del Estado, en tanto que cuando mencionamos la competencia tributaria nos estamos refiriendo a las facultades que la ley ha otorgado a los órganos del Estado.

Debemos dejar bien claro que cuando hablamos del ejercicio de la competencia tributaria no implica que estemos desconociendo el poder del Estado sino, por el contrario (...) ese ejercicio ratifica la existencia del poder público que, por el sometimiento de sus órganos y de los contribuyentes, permite la existencia de la relación jurídica tributaria como resultado de la aplicación del Derecho, que es su más clara manifestación."⁴⁹ Por cuanto hace al término de competencia a continuación se presentan las siguientes cuestiones:

I. Competencia e Incompetencia de origen o ilegitimidad. Existe una problemática legal en torno a la Competencia y la denominada Incompetencia de Origen o ilegitimidad, toda vez que en criterio del Poder Judicial de la Federación y del TFF, esta última no queda comprendida en el artículo 16, CPEUM.(...)

II. Clasificación de la competencia en originaria, delegada y por ausencia. En cuanto al órgano que la realiza, podemos establecer estos rangos.

Así, por ejemplo, diríamos que la SHCP tendrá competencia originaria para emitir resoluciones liquidatorias de contribuciones, los tesoreros de los Estados tendrán facultad delegada para fiscalizar el IVA (Convenios de Colaboración

* Procedimiento Administrativo de Ejecución. Es el conjunto de actos secuenciales encaminados al cobro forzado de un crédito fiscal, practicado por la autoridad tributaria y representa el ejercicio y aplicación de la facultad económico coactiva.

⁴⁸ Artículo 2º del Reglamento del Código Fiscal de la Federación 2002.

⁴⁹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Principios de derecho tributario. Op. Cit., p. 47.

Administrativa, y que el Subsecretario de Ingresos, puede emitir, por ausencia, del Secretario de Hacienda y Crédito Público, resoluciones de carácter general en materia fiscal.

Sobre el particular, es ejemplificativo el criterio de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando dice:

Competencia originaria, competencia delegada y competencia por ausencia. Su Distinción. La competencia originaria es aquélla en la cual las facultades o atribuciones de un órgano específico de la Administración Pública, se traducen en un acto concreto lesivo o favorable (acto negativo o positivo), al particular, siempre que el ejercicio de facultades emane de un texto expreso de una ley, reglamento o cualquier otro ordenamiento con fuerza coercitiva, y lo haga como titular del órgano de autoridad previsto en el precepto correspondiente. En tanto que la competencia delegada surge de un acuerdo delegatorio de facultades emitida por un órgano de la propia Administración Pública, cuyo titular cuenta con la competencia originaria y con la atribución para delegar, con las modalidades y condiciones que el propio acuerdo determine, las facultades que el ordenamiento aplicable disponga, en autoridades subalternas del órgano que las delega, hipótesis en la cual éstas actuarán siempre a nombre propio, más no de la autoridad que les delegó las facultades ejercidas, conservándolas en todo caso el órgano emisor del acto. Por su parte, la competencia por ausencia se actualiza cuando, existiendo un precepto legal o reglamentario que prevé las facultades en favor de un órgano en particular, se deja el ejercicio de éstas en autoridades de menor jerarquía que de aquél dependan, ante la ausencia del titular del órgano correspondiente, en cuyo supuesto quien suplir la ausencia lo hace a nombre del sustituto y no a nombre propio, debiendo manifestar que actúa en ausencia para que el acto emitido sea legal. En los tres casos la autoridad está obligada a citar en sus resoluciones y con toda precisión, tanto el fundamento como el ordenamiento que contemplan la competencia ejercida, a fin de cumplir con el mandato constitucional de que todo acto de molestia debe fundar y motivar en sí mismo, y no en documento distinto, la causa legal del procedimiento. RTFF, Septiembre de 1989, página 30.

III. La competencia por materia y territorio de las autoridades fiscales y aduaneras. Esta la establece el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que la competencia por territorio la fija el Acuerdo que señala nombre, sede y circunscripción territorial de las dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado el 18 de diciembre de 1996, en el D.O.F.

IV. La competencia por tiempo (...) que comprende el ámbito temporal en que es legítimo el ejercicio de la función.(...)

V. Obligación de citar la competencia en el mismo acto de molestia. Existían las Jurisprudencias (...) que sostenían lo innecesario de citar el precepto que fundara la competencia de la autoridad, si la misma se encuentra prevista en ordenamientos de carácter general.(...) Lo que quedó sin efectos, por Acuerdo 6/97/90 del TFF, al haberse emitido la Jurisprudencia que enseguida aparece, por el Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito, Informe de 1989, Tercera Parte, Vol. II, página 1037.

Competencia. Necesidad de fundarla en el texto mismo del acto de molestia. La garantía consagrada por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescribe que los actos de molestia, para ser legales, requieren, entre otros requisitos e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica; lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien está legitimado para ello, expresándose en el texto del mismo, el dispositivo, Acuerdo o Decreto que le otorgue tal legitimación, pues en caso contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión para examinar su actuación de la autoridad que se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo, esto es, si tiene facultad o no para emitirlo.⁵⁰

Por lo tanto, podemos distinguir a la competencia o facultad tributaria como la facultad de recaudación que se origina cuando se ha producido un hecho generador, siendo el titular de la misma, el acreedor de la prestación tributaria. "Puede suceder, y es el caso más general, que coincidan las titularidades del poder tributario y de la competencia tributaria en una misma entidad. Por ejemplo, el Gobierno Federal es titular del poder tributario para gravar las rentas de las sociedades mercantiles y de las personas físicas, y a su vez es titular de la competencia tributaria, pudiendo cobrar dichos impuestos. Pero también el titular de la competencia tributaria puede ser una entidad (como es el Municipio) y el titular del poder tributario otra entidad, esto es, el Estado donde se localiza el Municipio."⁵¹

⁵⁰ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. I, Op. Cit., p. 239, 240, 241, 242, 243, y 244.

⁵¹ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 210.

En este sentido, es necesario precisar que "la doctrina norteamericana ha concluido que las facultades concurrentes son aquellas que facultan el ejercicio de determinadas atribuciones a los Estados miembros si no son ejercitadas por el gobierno de la Federación, esto es, son aquellas facultades concedidas a la Federación, pero si no las lleva a cabo, entonces quedan facultadas las Entidades Federativas para ejecutarlas.(...)

Más adelante se precisó que los límites de tal facultad concurrente consistían (...) en que no se excluyeran, como era el caso de que en la Constitución de una manera explícita, las haya conferido exclusivamente al Congreso, o hayan prohibido a los Estados que las ejerzan, o bien que exista una incompatibilidad manifiesta entre los que ejerzan la Unión y los Estados a la vez. En este sentido en México no existen facultades concurrentes(...)

Sin embargo, en parte la doctrina latinoamericana ha traducido que dichas facultades concurrentes se refieren a aquellas que pueden ejercerse a la vez por la Unión y por los Estados..."⁵²

Por otra parte, Delgadillo Gutiérrez, expresa que "las facultades concurrentes de la Federación en materia tributaria se originan en aquellas fuentes que pueden ser gravadas tanto por ésta como por los Estados."⁵³ De igual forma el referido autor precisa que "la concurrencia competencial se da en el ejercicio de la facultad conferida al Congreso de la Unión en la fracción VII del artículo 73 constitucional, para crear las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal en aquellas materias que no le son exclusivas, y que ejercen también los Estados miembros."⁵⁴ En ese mismo orden de ideas, podemos señalar que las facultades exclusivas son aquellas facultades o atribuciones que la ley ha otorgado a una sola entidad.

De lo anteriormente expuesto se concluye que el poder o potestad tributaria es aquél que el Congreso de la Unión ejerce cuando establece las contribuciones a través de ley mientras que las facultades ya sean concurrentes o exclusivas son aquellas que emanan de la ley para ser ejercitadas por los órganos estatales.

⁵² CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz et. al. El federalismo en sus aspectos educativos y financieros. Op. Cit., p. 78 y 79.

⁵³ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Principios de derecho tributario. Op. Cit., p. 51.

⁵⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Principios de derecho tributario. Op. Cit., p. 51.

1.6. Concepto de Potestad y Potestad Tributaria.

Al abordar este tema, en primer término trataremos el concepto de potestad, por lo tanto a continuación se enumeran los siguientes conceptos:

1. Potestad, del latín potestas que significa "poder, potestad, potencia, poderío (...). Poder político, soberanía, dominación (...). Facultad, poder, posibilidad, ocasión de hacer algo..."⁵⁵
2. Potestad. "Superando la común equiparación del concepto de potestad con las ideas de poder o dominio sobre una cosa o una persona, la doctrina jurídica actual, partiendo básicamente de las ideas elaboradas inicialmente por Santi Romano y después seguidas por otros autores, ha perfilado el concepto jurídico de potestad, considerando que las potestades consisten en los poderes de actuación que ejercitados de acuerdo con el ordenamiento jurídico dan origen a situaciones jurídicas en las que unos sujetos quedan obligados frente a otros.

Las potestades no son, en definitiva, más que manifestaciones concretas o específicas de la llamada capacidad de obrar en general, pero manifestaciones en abstracto, de forma que solo el concreto ejercicio de estas potestades abstractas genera relaciones y situaciones jurídicas(...)

Por lo que se refiere al Estado, son bien conocidas las potestades jurídicas fundamentales de dictar leyes, gobernar, administrar justicia..."⁵⁶

3. Potestad. "Dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre una cosa."⁵⁷
4. Potestad. "Poder, facultad, atribución, dominio, jurisdicción, potentado (...). En el Derecho Romano, y opuesta al Imperio o facultad de mando, la potestad ("potestas") comprendía el

⁵⁵ BLANQUEZ FRAILE, Agustín. Diccionario manual de latín. Edit. Sopena, España 1989, p. 372.

⁵⁶ BUENAVENTURA PELLISE PRATS et. al. Nueva enciclopedia jurídica. t. XX, edit. Francisco Seix, España 1993, p. 48 y 49.

⁵⁷ GARONE, José Alberto. Diccionario jurídico. t. III, edit. Abeledo-Perrot, Argentina 1987, p. 111.

Poder administrativo; como el de publicar edictos, multar, embargar, reunir al pueblo para hablarle o para que votara, y convocar, presidir y hacer votar a una asamblea (...)

Estableciendo los linderos de la potestad jurídica, dentro de un lineamiento lógico riguroso, los juristas romanos proclamaban estos dos principios:

Con carácter extensivo: "Non debet illi cui plus licet, quod minus est nos licere" (A quien se le permite lo más, no se le debe prohibir lo menos). Sin embargo, como lo absoluto es rara vez inimpugnable, sucede en ocasiones que la ley permite lo más y vedá y sanciona lo menos (...)

Contrariamente, en corriente restrictiva, se expresa: "Non debet ei cui plus licet, quod minus est non licere" (No debe serle lícito lo más a quien le es ilícito lo menos).⁵⁸

Por lo que respecta al concepto de potestad tributaria Sergio Francisco de la Garza señala que "el Poder Tributario tiene carácter consubstancial al Estado, pues por su naturaleza misma el Estado tiene encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida. El Estado debe expedir las leyes que rijan la conducta entre los particulares, entre los particulares y el Estado y la actuación del Estado mismo. (...) El Estado tiene que realizar una serie de funciones y prestar una cantidad de servicios públicos que los particulares, por sí mismos, no podrían realizar ni prestar. (...)

Para realizar todas esas actividades, el Estado tiene necesidad de obtener recursos, que deben encontrar su fuente, en la gran mayoría de los casos y en su máximo volumen, en los patrimonios de los particulares que integran ese Estado. Así pues, en todos los Estados, y en todas las épocas de la historia de la humanidad, el Estado ha ejercitado su Poder Tributario...⁵⁹

Cabe precisar que, los autores manejan terminología diversa para "...denominar al fenómeno por el cual el Estado puede establecer de manera general la obligación de contribuir a los

⁵⁸ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual. t. VI, 20ª ed., edit. Heliasta, Argentina 1981, p. 337.

⁵⁹ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 207 y 208.

gastos públicos (...).⁶⁰ Así pues "...hay quienes hablan de supremacía tributaria (Berliri), de potestad impositiva (Micheli), de potestad tributaria (Cocivera, Alessi Stamatii), poder fiscal (Bielsa), poder de imposición (Ingrosso, Blumenstein)..."⁶¹

Enseguida se enlistan las definiciones que se han dado del concepto en comento:

1. Para Fernando Sainz de Bujanda "...la potestad tributaria significa tan sólo emanación de normas jurídicas en base a las cuales se instituyen las diversas contribuciones coactivas, es decir, se constituye el ordenamiento jurídico tributario."⁶²
2. Para el autor Héctor Villegas "...la potestad tributaria (o poder tributario) es la facultad que tiene el Estado de crear unilateralmente tributos, cuyo pago será exigido a las personas sometidas a su competencia tributaria espacial."⁶³
3. Para Carlos M. Giuliani Fonrouge "...la expresión poder tributario significa la facultad o la posibilidad jurídica del Estado, de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción."⁶⁴
4. Para Sergio Francisco de la Garza, "recibe el nombre de Poder Tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas."⁶⁵
5. Para Raúl Rodríguez Lobato "la potestad tributaria del Estado es el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudarlas y destinarlas a expensar

⁶⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Principios de derecho tributario. Op. Cit., p. 45.

⁶¹ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho financiero. vol. I, 5ª ed., ediciones Depalma, Argentina 1993, p. 296.

⁶² SAINZ DE BUJANDA, Fernando. Sistema de derecho financiero. vol. II, Facultad de la Universidad Complutense, España 1985, p. 78.

⁶³ VILLEGAS B., Héctor. Curso de finanzas. Derecho financiero y tributario. 5ª ed., ediciones Depalma, Argentina 1994, p. 186.

⁶⁴ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho financiero. Op. Cit., p. 296.

⁶⁵ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 207.

los gatos públicos. El poder tributario es exclusivo del Estado y éste lo ejerce (...) a través del Poder Legislativo, pues en obsecvancia del principio de legalidad este Poder expide las leyes que establecen los tributos...⁶⁶

De lo anteriormente expuesto se desprende lo siguiente:

- a) La potestad tributaria se ejerce por aquellos órganos a quienes se les atribuye expresamente;
- b) La potestad tributaria se expresa en la Constitución como facultad para imponer contribuciones (lo que es inherente al Estado en razón de su poder de imperio);
- c) La potestad tributaria se ejerce cuando el Congreso de la Unión, establece las contribuciones a través de una ley; y
- d) Cuando hablamos de la potestad tributaria nos referimos a un poder que será ejercido discrecionalmente por el órgano legislativo, dentro de los límites establecidos por la Norma Suprema. Dicho poder culmina al emitirse una ley en la cual se concretiza y concluye.⁶⁷

Así pues, podemos indicar que la potestad tributaria es aquella fuerza emanada de la soberanía del Estado, reconocida mediante los artículos 39, 40 y 41:

⁶⁶ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal. Op. Cit., p. 6.

⁶⁷ Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Principios de derecho tributario. Op. Cit, p. 46.

*ARNAIZ AMIGO, Aurora en su obra Soberanía y Potestad expone "La soberanía es un concepto absoluto en tanto atributo de la comunidad política. La fuente de esta soberanía se relativizó en la historia, cuando Bodino la proclamó personificada en el príncipe. Con posterioridad fue así admitido, dando lugar a que quedaran identificadas, en la figura del monarca, las formas políticas de Estado y gobierno. En el siglo XIX, al surgir los grandes Estados Constitucionales - que van a alcanzar en nuestra centuria su mayor esplendor-, se proclamó el reconocimiento de la soberanía del pueblo. Salvo en aquellas normas supremas en que por la oscuridad, o por presentar una fuente de la soberanía inexacta (nación, Estado, gobierno), se va a contribuir a equívocos y malentendidos. Como soberanía del Estado por el de su potestad. (...)

Proclamemos que el pueblo es el titular de la soberanía porque, por definición y finalidad, la agrupación política del hombre tiene como misión posibilitar la vida del individuo con su comunidad étnica y social. Es el pueblo quien crea, modifica o extingue al Estado. (...)

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal...⁶⁸

En esta misma tesitura, señalamos que "la doctrina germánica considera, por lo común, que el poder tributario tiene su fundamento en la soberanía del Estado(...). En Estados Unidos impera el concepto de que la actividad tributaria radica en dos poderes soberanos del Estado: el poder impositivo y el poder de policía, ambos inherentes a él, como parte y parcela del concepto

La titularidad de la soberanía del pueblo procede: de la propia aparición del Estado, de la lógica política y de la historia (...)

El Estado es el *summum factotum* de puertas para adentro. Frente al exterior ha de ser reconocido con carácter omnimodo (*plenitudo potestatis*), ha de ser respetado en sus decisiones "soberanas". En este sentido la soberanía del Estado equivale a una auctoritas. (...)

La potestad del Estado es el poder delegado por el soberano a través de los sistemas de competencia, médula de la organización estatal. La majestas es el atributo constitutivo de la soberanía, del que se derivan la potestad estatal y la autoridad del gobernante. (...)

La auctoritas es la propia majestas, y ésta equivale a la suma potestad del titular del Estado, monarca absoluto para exigir el acatamiento a favor de su persona.

Hoy la *summa potestas* no es atributo objetivo del Estado, sino el pleno poder de que está revestido el jefe de gobierno de algunas potencias. (...)

La *summa potestas* estatal es manejada, con frecuencia, por los plenos poderes de los jefes del Estado y su mafia. (...)

La potestad provenía del pueblo (Aldusio, Rousseau) y los derechos innatos del hombre no podían ser cedidos al gobernante, por ser derechos naturales, por humanos. Los términos de majestas, *summa potestas* y *summum imperium*, van ser diferenciados y separados. En los tiempos actuales, al pertenecer el primero al pueblo, el segundo al Estado —en su ámbito interno y el tercero a la potestad estatal, quedaron delimitados frente al exterior."

⁶⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

de Estado e inseparables de él; entendiéndolo el primero como el poder soberano del Estado, de exigir contribuciones a personas o aplicarlas sobre bienes; y el segundo, como facultad de los Estados soberanos de controlar personas y bienes dentro de su jurisdicción (...). La doctrina clásica norteamericana, aunque no la moderna, veía en cada uno de esos poderes el fundamento de dos tipos de imposición, vinculando las contribuciones de tipo exclusivamente fiscal con el poder tributario (taxing power) y las de carácter extrafiscal o regulatorio con el poder de policía (...). Bielsa ha combatido el criterio de que la soberanía constituye el fundamento del poder tributario. Considera que la soberanía es política, antes que jurídica y corresponde a la idea de Estado como entidad de derecho internacional; por otra parte, la soberanía es una e indivisible y pertenece a la Nación misma, esto es, al pueblo, y no se refleja en las actividades del Estado sino en la Constitución.⁶⁹

Por otra parte, para el tratadista Carlos M. Giuliani Fonrouge, las características de la potestad tributaria o poder tributario como él le llama, son las siguientes:

a) Abstracto. Algunos autores consideran que puede hablarse de un poder tributario abstracto y de otro concreto, siendo este último complementario del primero. En otras palabras, para que exista un verdadero poder tributario es menester que el mandato del Estado se materialice en un sujeto, que se haga efectivo mediante una actividad de la administración. No compartimos esa idea, y estimamos (...) que el poder tributario es esencialmente abstracto. Lo que ocurre es que se confunde la potestad derivada del poder de imperio que pertenece al Estado y que le otorga el derecho de aplicar tributos, con el ejercicio de ese poder.

b) Permanente. (...) El poder tributario es connatural al Estado y deriva de la soberanía de manera que sólo puede extinguirse con el Estado mismo; en tanto subsista, indefectiblemente habrá poder de gravar.(...)

c) Irrenunciable. El Estado no puede desprenderse de este atributo esencial, puesto que sin el poder tributario no podría subsistir.

⁶⁹ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho financiero. Op. Cit., p. 298 y 299.

d)Indelegable. En realidad, este aspecto está íntimamente vinculado al anterior y reconoce análogo fundamento. Renunciar importaría desprenderse de un derecho en forma absoluta y total; delegar importaría transferirlo a un tercero de manera transitoria.

Ni siquiera en el ámbito jurisdiccional que corresponde a la Nación o a las provincias, cada una en su esfera, el poder legislativo que representa al pueblo puede delegar en el ejecutivo o en otro departamento de la administración, ninguna de las atribuciones o poderes que le han sido expresa o implícitamente conferidos...⁷⁰

Finalmente, podemos agregar que no es en el momento de la recaudación de los tributos cuando el Estado ejerce la potestad tributaria, sino más bien ésta es ejercida cuando el Poder Legislativo expide las leyes en las cuales se determinan los hechos imposables, cuya actualización produce la obligación de pago de contribuciones. Así pues, la potestad tributaria es aquel poder atribuido al Poder Legislativo para el establecimiento de contribuciones con el propósito de que el Estado pueda realizar sus funciones.

Ahora bien, dicha potestad, es ejercida en primer término por la Cámara de Diputados, toda vez, que en materia tributaria, ésta es la Cámara de Origen, ante la cual, deberá presentarse todo proyecto sobre contribuciones, ello, con fundamento en el artículo 72 inciso h de la Carta Magna, que a la letra dice:

"Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

(...) h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados."⁷¹

⁷⁰ GIULIANI FONROUGE, Carlos M. Derecho financiero. Op. Cit., 300, 301 y 302.

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

1.7. Potestad Tributaria de la Federación.

"La formación del Pacto Federal en México, por naturaleza propia, negó desde su inicio la posibilidad de constituir un Gobierno único, o al menos un Gobierno federal que nulificara la soberanía y la libertad de los Estados que se unieron bajo una Federación. La voluntad del pueblo mexicano jamás se orientó a la formación de un Gobierno dotado de plenos poderes centrales. (...)

Los plenos poderes centrales, son pues rechazados por la voluntad del pueblo mexicano, por lo que todo intento de centralizar facultades a favor del Gobierno Federal en detrimento de los Gobiernos de los Estados, atenta contra la voluntad del pueblo mexicano que optó por el Pacto Federal que se constituye por Estados libres y soberanos y que incluye poderes federales en un equilibrio paritario constitucional.

El reparto de los Poderes sólo compete a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; reparto que radica en el principio de que el Gobierno Federal solamente podrá ejercer las facultades expresamente conferidas (con la excepción de las facultades implícitas ya instituidas) mientras que los Estados sólo podrán ejercer las facultades residuales, es decir, aquellas que la Constitución no haya otorgado en forma expresa a favor del Gobierno Federal."⁷²

"Tanto la Constitución Mexicana como la Americana han sido interpretadas en el sentido de que confieren a los gobiernos federales de sus países poderes de tributación ilimitados. Sin embargo, mientras que en los Estados Unidos no ha habido disputa al respecto, en México ha sucedido lo contrario. (...)

En relación al sistema de distribución de poderes tributarios, a partir de 1944 la Suprema Corte definió jurisprudencia en relación con dicho problema y estableció jurisprudencia que se expresa concisamente de la siguiente forma: La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados, en la mayoría de las fuentes de los ingresos

⁷² FAYA VIESCA, Jacinto. El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal. Op. Cit., p. 117 y 118.

(artículo 73, fracción VII, y 124); **b)** Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias de la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX), y **c)** restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118). Tal jurisprudencia ha sido reafirmada en varias ocasiones.⁷³

A continuación se dará tratamiento a los artículos constitucionales citados en el párrafo anterior:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...) **VII.** Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; ...⁷⁴

Del citado artículo 73, fracción VII, se desprende que la potestad tributaria federal "...no tiene más límite que el de las necesidades presupuestarias de la Federación."⁷⁵

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.⁷⁶

Al respecto del artículo 124 constitucional Adolfo Arrijo Vizcaino expresa que "...su texto deriva en gran medida de la Décima Enmienda o Adición efectuada a la Constitución de los Estados Unidos de América, precisamente con el propósito de

⁷³ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 221 y 222.

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

⁷⁵ ARRIJOJA VIZCAINO, Adolfo. Derecho fiscal. Op. Cit., p. 154.

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

resolver las continuas disputas ocasionadas por motivos de competencia entre autoridades federales y locales"⁷⁷

De igual forma, el autor en cita en cuanto al artículo de referencia, precisa que "... las atribuciones que la Carta Magna no confiera a los Poderes Federales, implícitamente podrán ser ejercidas por los de las Entidades Federativas.(...) Ahora bien, la aplicación del transcrito Artículo 124 Constitucional a la materia tributaria, se prestó, desde un principio, a una serie de dudas y confusiones, debido a que la propia Constitución no aclaraba cuáles eran las facultades concedidas a los funcionarios federales."⁷⁸

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...) X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

(...) XXIX. Para establecer contribuciones:

1º. Sobre el comercio exterior.

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

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

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

5º. Especiales sobre:

⁷⁷ ARRIJOA VIZCAINO, Adolfo. Derecho fiscal. Op. Cit., p.151.

⁷⁸ ARRIJOA VIZCAINO, Adolfo. Derecho fiscal. Op. Cit., p.151.

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

Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.⁷⁹

En relación a la fracción X del artículo 73, Sergio Francisco de la Garza opina que ésta "...no atribuye a la Federación un poder fiscal sobre dichas materias, aun cuando la normación o reglamentación de las mismas, en su aspecto sustantivo, sí es exclusiva del Congreso de la Unión. (...)

De la jurisprudencia definida como tesis núm. 11 del Pleno, del año 1955 (...), se desprende que la SCJN ha estimado que de la fracción X del artículo 73 se deriva una facultad exclusiva de la Federación para establecer tributos sobre esas materias. Sin embargo, en forma discreta, la SCJN ha cambiado su criterio, como lo podemos advertir de la tesis sustentada en el amparo en revisión 33368/65, en que se sostiene la tesis reformada en la siguiente forma:

Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación

⁷⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73, fracción VII y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118).⁸⁰

Al respecto, Ernesto Flores Zavala expresa que "...los impuestos sólo pueden establecerse por medio de leyes y, si sólo la Federación puede legislar sobre esas materias, sólo la Federación puede expedir leyes de impuestos que a ellas se refieran; si los Estados pretendieran gravar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto constitucional."⁸¹

Por lo que se refiere a la fracción XXIX, del numeral 73 Sergio Francisco de la Garza expresa: "...reformada en 1943 y en 1949, confiere a favor del Congreso de la Unión poderes exclusivos de tributación en algunas materias. (...)

1º La materia de comercio exterior, esto es, de importaciones y de exportaciones.

2º Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 (minería, petróleo, en términos generales). Una razón es que estos recursos son propiedad de la Nación y no de los Estados; otra es que sólo el Gobierno Federal, representante de la Nación, puede proteger adecuadamente el interés general, a través de leyes que obligan a una mesurada y prudente explotación de tales recursos. (...)

⁸⁰ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 228 y 229.

⁸¹ FLORES ZAVALA, Ernesto. Finanzas públicas mexicanas. Op. Cit., p. 377.

3º Otro campo exclusivo de tributación para el Gobierno Federal es el representado por las instituciones de crédito y las compañías de seguros. (...) La razón para conferir este poder tributario exclusivo es que existiendo una legislación federal para la banca y el seguro, todas las empresas dedicadas a ellos deben ser gravadas de modo uniforme independientemente del lugar en que puedan operar.

4º Sólo el Gobierno Federal tiene facultades para gravar los servicios públicos concesionados o directamente administrados por el Gobierno Federal. (...)

5º Existe también un grupo de impuestos especiales que son establecidos exclusivamente por el Poder Tributario Federal. (...)”⁸²

Además, “este precepto ha originado dos tesis interpretativas, a saber:

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

b) La Federación sólo puede gravar las fuentes que enumera la fracción XXIX y será cuestión de las cuotas o tarifas, más o menos elevadas, el que de dichas fuentes se obtenga la

⁸² GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 226 y 227.

recaudación necesaria para satisfacer el gasto público y pretender que la Federación puede establecer obligaciones sobre fuentes distintas sería violar el principio consignado en el artículo 124 de la Constitución.

De las dos tesis anteriores la primera es la correcta, puesto que la potestad tributaria de la Federación y de los Estados, inherentes a su soberanía, es ilimitada y sólo mediante manifestación expresa de la voluntad contenida en el Pacto Federal puede restringirse el ejercicio de esa potestad para uno de los sujetos activos en beneficio del otro.⁸³

Asimismo, la Federación tiene poder tributario exclusivo sobre aquellas materias o fuentes que la Constitución Política prohíbe a los Estados, en los artículos 117 fracciones IV, V, VI, VII, y 118, que a continuación se transcriben:

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

(...) **IV.** Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; (...)"

⁸³ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal. Op. Cit., p. 136.

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión.

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones, o derechos sobre importaciones o exportaciones; (...)⁸⁴

Por otra parte y para un mejor entendimiento del tema Enrique Sánchez Bringas, en su obra Derecho Constitucional, hace una clasificación de las facultades que los órganos de la Federación pueden desplegar:

"1. Facultades Reservadas. Son aquellas donde el sujeto originalmente titular de las atribuciones no delegó a favor del sujeto receptor. En México son las facultades que los Estados mantuvieron para sí (...)

2. Facultades Delegadas. Son aquellas que el titular originario de las atribuciones delegó a favor del sujeto receptor.

3. Facultades Expresas. En este supuesto, la Federación puede realizar las facultades que de manera manifiesta le fueron delegadas por el titular originario de las atribuciones (los Estados), o porque esas entidades se encuentren imposibilitadas para desarrollarlas.

3.1. Facultades Expresas y Exclusivamente Delegadas. Esta hipótesis se refiere al caso en que los Estados delegaron a la autoridad federal una facultad, de manera expresa, exclusiva y

⁸⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

* En los temas 1.5 y 1.6 de la presente investigación se hizo una clara distinción entre los conceptos facultades concurrentes y exclusivas y potestad tributaria.

excluyente; por lo mismo, nadie puede desarrollarla fuera de la autoridad que tiene la facultad (...)

3.2. Facultades Expresamente Delegadas, No Exclusivas y Prohibidas a los Estados Miembros. En esta hipótesis, la Federación dispone de una facultad que le fue delegada, no de manera exclusiva, por lo que podría considerarse que los Estados también estarían en posibilidad de realizarla. La Constitución, sin embargo, establece una prohibición expresa en relación con la misma facultad. (...)

3.3. Facultades Expresamente Delegadas, No de manera Exclusiva y sin Prohibición Expresa. En esta tercera hipótesis, la Federación dispone de una facultad que le fue asignada sin exclusividad y sin prohibición para los Estados. Esta situación permitiría concluir que los Estados se encuentran en posibilidad de realizarla, sin embargo, la naturaleza de la facultad determina la impotencia de las Entidades Federativas para desarrollarla (...)

4. Facultades Implícitas. Son aquellas que la Constitución asignó a la Federación a través de alguna facultad expresa. Significa que toda facultad implícita requiere de la existencia de una expresa; aquella no se delegó de manera específica pero, por ser accesoria de la expresa, se entiende delegada. (...)

5. Facultades Compartidas. Se refieren a las materias en que la Constitución permite a la Federación y a los Estados desarrollar la misma atribución. También se denominan coincidentes porque los sujetos de la distribución competencial coinciden en el desarrollo de la misma atribución. En forma inexacta una parte de la doctrina no sólo identifica estas facultades como 'concurrentes', sino que impulsó a que ese error se estableciera en el texto constitucional.

6. Facultades Concurrentes. Esta clase de atribuciones tienen su origen en el derecho constitucional de Estados Unidos y, específicamente, en las decisiones pronunciadas por la Corte Suprema de Justicia de ese país, en cuanto a las controversias suscitadas entre los Estados y la Federación por la definición de atribuciones. El problema se plantea, conforme a la siguiente pregunta: ¿qué sucede cuando la Federación ha sido omisa en el desarrollo de una facultad que los Estados le delegaron? La respuesta es que los Estados tienen el derecho de reasumir y ejercer la facultad porque las atribuciones que entregaron a las autoridades federales no deben dejar de realizarse. A esta reasunción de atribuciones se le denomina 'facultades concurrentes' porque las Entidades Federativas concurren a su ejercicio.

Una parte de la doctrina ha llegado a considerar que estas facultades no pueden existir en México porque la reasunción de atribuciones por parte de los Estados sería un acto de autoridad carente de fundamento y, consecuentemente, violatorio del derecho de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional.⁸⁵

Cabe aclarar que no compartimos el criterio de clasificación en cuanto a la distinción entre las facultades coincidentes y concurrentes, pues aplicando el método exegético de interpretación dichas voces son sinónimos, por ello, no encontramos diferencia alguna entre una y otra.

Por lo anteriormente expuesto, llegamos a las siguientes conclusiones:

⁸⁵ SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho constitucional. 4ª ed., edit. Porrúa, México 1999, p. 315, 316, 317 y 318.

^{*} Método de interpretación, por medio del cual se trata de desentrañar el verdadero sentido de las cosas aplicando el significado gramatical de las mismas.

1. De la interpretación del artículo 73, fracción VII, se desprende que si las contribuciones que se establecen gravando las fuentes señaladas en el artículo 73, fracción XXIX, no son suficientes para cubrir el presupuesto, entonces la Federación podrá concurrir con los Estados afectando así sus fuentes, por lo que la Federación tiene una potestad tributaria ilimitada.

2. Si bien es cierto que el artículo 124 establece que los poderes federales sólo pueden realizar las funciones expresamente otorgadas por la Constitución, también lo es que en materia tributaria, esto implica un problema, pues no se precisan cuales serán las fuentes gravables de la Federación.

3. De los artículos 73, fracciones X y XXIX y 117, fracciones IV, V, VI, VII y 118, fracción I, se desprenden cuales son los impuestos que corresponde establecer de forma exclusiva la Federación, ya que el artículo 73 fracción X concede facultad exclusiva para legislar sobre determinadas materias, el artículo 73, fracción XXIX, enumera una serie de fuentes exclusivas para la Federación, y los artículos 117 y 118 enumeran ciertas prohibiciones que los Estados tienen en materia tributaria.

4. Por último, podemos determinar que nuestra Ley Suprema establece en materia tributaria un sistema de concurrencia entre la Federación y las Entidades Federativas, pero con la excepción de aquellas materias exclusivas de la Federación y algunas prohibidas a los Estados.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis:

"Competencia Concurrente. La colaboración fiscal no implica delegación de facultades, sino concurrencia de las mismas. Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de este último en materia Fiscal Federal.

Diario Oficial de la Federación del día veintiuno de diciembre de mil novecientos ochenta y tres. La colaboración fiscal no significa pérdida de atribuciones por parte de la autoridad a la que corresponde, ni tampoco desconcentración, sino una armonización en su ejercicio, para evitar la doble o triple tributación que se genera en los impuestos en los que existe coincidencia tributaria entre la Federación y las Entidades Federativas, o sea en impuestos que pueden ser determinados y liquidados tanto por el gobierno federal, como por los locales, artículos 73, fracción VII, 117 y 124 del Código Político, como sucede, entre otros, con el Impuesto al Valor Agregado. En la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, en torno a la coincidencia tributaria, el legislador señala que, como a norma suprema no hace una separación respecto de las fuentes impositivas que correspondan a la Federación, por una parte, y a las Entidades Federativas, por la otra, salvo lo que previene en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, que determina la competencia exclusiva de la Federación en determinados tributos, pero en cuya clasificación no se encuentran las fuentes de ingresos más importantes como lo es, entre otros, el Impuesto al Valor Agregado, ello provoca una doble y hasta triple tributación, porque existe coincidencia fiscal, según la fracción VII del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, en relación con los artículos 124 y 115 de la norma suprema. La coincidencia fiscal puede superponer desordenadamente varios gravámenes sobre los contribuyentes. Para solucionar este problema, se han realizado acuerdos con objeto de que sólo un nivel de gobierno establezca determinado gravamen compartiendo el ingreso derivado de éste y fijando las bases de colaboración administrativa para la recaudación. Así pues, interpretando el artículo VIGESIMOPRIMERO del acuerdo en comento, en concordancia con la exposición de motivos, resulta claro que la coordinación de facultades no implica ninguna delegación, sino una armonía, un concierto de colaboración, tanto en la participación de los ingresos, cuanto en su administración, con el objeto fundamental de evitar la doble o triple tributación, pues las entidades que celebren los convenios deben renunciar a legislar sobre dichos impuestos o a mantener en suspenso la vigencia de esa legislación, si la hubiere, en tanto dura el convenio. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.⁸⁶

⁸⁶ <http://www.scjn.gob.mx>, Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, VIII época, p. 165.

1.8. Potestad Tributaria Local.

Como expresa Sergio Francisco de la Garza, "el principio federal consiste en que "los gobiernos central y estatales sean independientes uno de otro, dentro de su esfera, y no estén subordinados, al otro, aunque actúen coordinados entre sí" o es "el método de distribución de poderes, según el cual los gobiernos integrantes dentro de sus respectivas esferas, funcionan coordinados e independientes".(...)

En un Estado Federal coexisten poderes tributarios del Gobierno Central (o federal) y de los gobiernos de las entidades (Estados o provincias). A su vez, esos poderes pueden ser igualmente supremos, sin limitaciones o con limitaciones para los Estados miembros (como en el caso de México) o bien los poderes locales pueden estar subordinados al poder central.⁸⁷

De esta forma, es pertinente destacar que el poder tributario perteneciente al Estado es distribuido a través de las facultades que nuestra Constitución otorga tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas locales, para que puedan gravar las diversas materias imponibles.

Ahora bien, con respecto a las Entidades Federativas existen opiniones diversas sobre el fundamento constitucional que permite a éstas imponer determinadas contribuciones, ya que por un lado se piensa que el origen constitucional del poder tributario local estriba en el numeral 124 y por otro lado se cree que no es el numeral 124 sino el 40 de nuestra Carta Magna. Por lo que a continuación se expondrán dichos criterios:

"En principio, los Estados en la República Mexicana -una República Federal-, concurren con la Federación en un poder tributario general. (...) este ha sido el principio tradicional a través de todas las constituciones federales y ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia.

Una opinión muy extendida y aún sostenida por la Suprema Corte y por los tratadistas, es que el fundamento de dicho principio, o sea el fundamento constitucional de tal poder

⁸⁷ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 210 y 211.

tributario de los Estados, reside en el artículo 124 de la Constitución Federal."⁸⁸

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."⁸⁹

Sin embargo, al respecto, Sergio Francisco de la Garza expresa "...tengo la opinión de que el artículo 124 de la Constitución Federal Mexicana no es aplicable a la distribución de poderes tributarios. (...) Me parece que el poder tributario de los Estados está fundado en otros preceptos de la Constitución, particularmente en el artículo 40"⁹⁰ cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."⁹¹

Así pues, el autor de referencia, indica que "...es en la autonomía o soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de los Estados, pues que es reconocido universalmente que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía. Además, el artículo 117, fracciones de la III a la VIII, significa que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, el cual ha tenido la Constitución que restringir en algunas materias. (...)

⁸⁸ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 230.

⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

⁹⁰ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 231.

⁹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

Otro fundamento constitucional para el poder tributario de los Estados se encuentra en el Art. 31,⁹² fracción IV, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...) **IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.**"⁹³

"Del precepto transcrito podemos desprender (...) las siguientes consecuencias:

- a) Es obligación de todos los ciudadanos contribuir a los gastos públicos de la Federación.
- b) Asimismo, es obligación ciudadana el contribuir a los gastos públicos locales, pero tal obligación se entiende referida exclusivamente a los de la Entidad y Municipio que correspondan al lugar en donde el contribuyente tenga establecida su residencia.
- c) Por consiguiente, ningún ciudadano está constitucionalmente obligado a contribuir a los gastos públicos de una Entidad o de un Municipio, en los que no se encuentra domiciliado.

Dicho en otras palabras: la Constitución no establece de manera expresa una regla específica, pero sí en forma implícita un principio general y uniforme (el de residencia), que (...) opera como instrumento de solución jurídica. Esto significa que, a falta

⁹² GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., 231 y 233.

⁹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

de reglas precisas, tiene que recurrirse a una interpretación legal perfectamente válida y clara, ya que el precepto constitucional invocado no deja lugar a dudas en cuanto a que los ciudadanos solamente deben contribuir a los gastos públicos del Estado y Municipio en que residan.⁹⁴

Ahora bien, de la potestad tributaria estatal surgen dos interrogantes: "...¿Puede la Federación facultar a los Estados para establecer determinados impuestos sobre aquellas materias que la Constitución le ha reservado en forma exclusiva?, y esta cuestión se liga con esta otra ¿Puede la Federación prohibir a los Estados el establecimiento de determinados impuestos? Nosotros creemos y seguimos en este aspecto la opinión de Vallarta, que la Federación no puede, sin violar la soberanía de los Estados, prohibirles el establecimiento de determinados impuestos. Sólo la Constitución puede establecer tales limitaciones, pero en aquellos campos que han quedado fuera de las prohibiciones constitucionales, los Estados pueden libremente establecer los impuestos que estimen necesarios sin que ley federal alguna pueda establecer cortapisas o limitaciones". Tampoco puede la Federación facultar a los Estados para establecer algunos gravámenes sobre materias que la Constitución le ha reservado",

⁹⁴ ARRIJOJA VIZCAINO, Adolfo. Derecho fiscal. Op. Cit., p. 171 y 172.

* GARZA DE LA, Sergio Francisco, en su obra Derecho financiero mexicano precisa "...existen leyes federales ordinarias que establecen prohibiciones a los Estados para que éstos establezcan tributos a cargo de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, obviamente impidiendo obtener recaudaciones a favor de los propios Estados o de sus Municipios. Las prohibiciones a los Estados toman la forma de "exenciones" a favor del sector paraestatal. (...)

Las prohibiciones o "exenciones" se conceden no solamente para impuestos sino lo que es más injustificado, para que no paguen derechos ni contribuciones de mejora, por lo que son gravemente atentatorias para las finanzas de los Estados y de los Municipios. (...) tales restricciones, limitaciones o "exenciones" significan invasiones de las soberanías tributarias de los Estados por el Poder Legislativo Federal, que pueden impugnarse por los propios Estados y Municipios al través de los procedimientos señalados en el Art. 103 de la Constitución Federal."

**ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo en su obra de Derecho fiscal expresa "...a través de la delimitación de las materias que pueden ser objeto de gravámenes federales (...) se desprende como corolario fundamental, el principio de que las fuentes de riqueza reservadas a la potestad tributaria de uno de los sujetos activos, no pueden ser gravadas por cualquiera de los otros dos y viceversa."

De igual forma GARZA DE LA, Sergio Francisco expresa que la "...SCJN ha venido sosteniendo que las facultades a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX Constitucional, son exclusivas del Congreso de la Unión; que tales facultades no se han reservado a los Estados; que el derecho a participar en el gravamen no significa de manera alguna derecho a participar en la facultad de establecer; que la ley secundaria no puede otorgar facultades a los Estados para gravar esas materias sin contrariar el texto de la Constitución."

porque para poder hacerlo necesitaría autorización expresa de la propia Constitución y ésta sólo concede en los casos previstos en la fracción I del artículo 118, que dice que los Estados "...no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones, lo que significa (...) que los Estados pueden establecer estos impuestos con consentimiento del Gobierno Federal; pero fuera de estos casos en ningún otro puede la Federación dar autorización para el cobro de determinados impuestos que constitucionalmente están prohibidos a los Estados."⁹⁵

En esa misma tesitura, Sergio Francisco de la Garza, hace referencia al numeral 118, fracción I, opinando "...este precepto está en desuso en lo que se refiere a los impuestos y derechos de tonelaje, y en lo que se refiere a los impuestos de importaciones y exportaciones se encuentra en abierta contradicción con la fracción XXIX, Inciso 1º del artículo 73 Constitucional, que concede facultades exclusivas al Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre el comercio exterior y con el primer párrafo del artículo 131 (...) por consecuencia, si es facultad privativa, según el artículo 131, los Estados, ni aún con el consentimiento del Congreso de la Unión, pueden establecer contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones."⁹⁶

Siguiendo la misma línea de ideas, podemos precisar que nuestra Carta Magna establece una serie de limitaciones al poder tributario de los Estados, a través de los artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y 115, el cual, establece una prohibición en materia municipal, por la que los Estados ejercen potestad tributaria en materia Inmobiliaria, pero dicho ejercicio está destinado de forma exclusiva a favor de los Municipios del Estado de que se trate.⁹⁷

⁹⁵ FLORES ZAVALA, Ernesto. Finanzas públicas mexicanas. Op. Cit., p. 378.

⁹⁶ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 239.

* No podemos dejar pasar desapercibida la fracción IX, del artículo 117 Constitucional, ya que de su interpretación se desprende, que se otorgan facultades a las legislaturas de los Estados para gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama con la limitación de que para ello debe procederse en la forma y de acuerdo con las cuotas máximas que el Congreso de la Unión autorice.

⁹⁷ Cfr. GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 236 y 237.

Así pues, y en virtud de que las Entidades Federativas se componen por un conjunto de Municipios, es de suma importancia afirmar que "de los tres sujetos activos previstos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución, el Municipio es, sin duda, el de situación económica más precaria, no obstante que es la entidad política que en forma directa satisface las necesidades esenciales de la población, principalmente a través de la prestación de diversos servicios públicos. Una de las causas principales para la precaria situación financiera de los Municipios consiste en la imposibilidad de establecer por sí mismos sus tributos, ya que los tributos municipales son establecidos por las legislaturas estatales y el Municipio (...) únicamente tiene la libre administración de su hacienda, pudiendo solamente sugerir a las legislaturas estatales los tributos que consideren necesarios y convenientes"⁹⁸ lo anterior con fundamento en el artículo 115 de la Carta Magna:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. (...)

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. (...)

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.

⁹⁸ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal. Op. Cit., p. 139 y 140.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines.

h) Seguridad pública y tránsito, e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente; y

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.⁹⁹

Cabe señalar que "las sucesivas reformas constitucionales a este artículo -desde su promulgación en 1917-, en la parte referente al municipio, buscaron desarrollar la doctrina del municipio libre en sus implicaciones políticas y administrativas. La llevada a cabo en 1982, además de ampliar estas dos materias, abunda especialmente en el terreno económico o de la hacienda municipal.

⁹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

La parte política de la reforma aludida introduce una innovación: precisa las reglas fundamentales para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración (...)

En el campo administrativo, la reforma enriquece la competencia municipal en cuanto a los servicios públicos en dos sentidos:

- I. La responsabilidad que le otorga en la administración directa de ciertos servicios básicos (fracción III, inciso a).
- II. La facultad que le es concedida para celebrar convenios con la Federación y los Estados, con el fin de asumir la prestación de un servicio de competencia previamente federal o estatal.

No obstante los beneficios políticos y administrativos que la reforma reporta al municipio, su parte toral es la relativa al aspecto económico. Porque la libertad y la autonomía municipales carecen de sentido cuando no se cuenta con los medios materiales para su ejercicio y preservación.¹⁰⁰

Asimismo, Adolfo Arrijo Vizcaino apunta "de dicho precepto se desprende claramente cuál es la regla básica (...) entre Entidades Federativas y sus Municipios: de las contribuciones reservadas a las entidades (es decir, de las que no queden comprendidas dentro de la esfera de atribuciones de la Federación), éstas deciden libremente, por conducto de sus respectivas Legislaturas locales, cuáles pertenecen a (...) los órganos municipales.

Lo anterior literalmente significa que la Hacienda Pública Municipal se encuentra en manos de las Entidades Federativas, las que a su libre arbitrio y sin más formalidad que la de recabar un voto favorable de sus Legislaturas, están constitucionalmente autorizadas para fijar el monto de los presupuestos de ingresos de sus Municipios. O sea, el Municipio no cuenta con más fuentes gravables que las que le parecen convenientes el Poder Legislativo del Estado al que pertenece.¹⁰¹ Por lo que "debe notarse que el poder tributario se mantiene en un órgano

¹⁰⁰ RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria. Mexicano: ésta es tu Constitución. Texto vigente 1997, con el comentario a cada artículo. 11ª ed., edit, Porrúa, México 1997, p. 328 y 329.

¹⁰¹ ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo. Derecho fiscal. Op. Cit., p. 177 y 178.

estadual, ajeno al Municipio, como lo es el Congreso del Estado y no se lo atribuye a los Municipios. Sin embargo, es un poder tributario que lo pueden y lo deben ejercitar los Estados únicamente a favor de sus Municipios, que serán los únicos con facultades de recaudación.¹⁰²

De esta manera, es conveniente precisar lo que señala el tratadista Raúl Rodríguez Lobato ya que "...considera que las fuentes tributarias que deben ser exclusivas de los Estados y Municipios, son las siguientes:

- a) La propiedad o posesión de bienes Inmuebles, es decir, lo que grava a través de los impuestos territoriales o prediales.
- b) Los Ingresos de naturaleza mercantil, percibidos por actividades que no estén delegadas a la Federación, es decir, los impuestos al comercio y a la Industria.
- c) Los Ingresos derivados de las actividades agrícolas y ganaderas.¹⁰³

"Además corresponden a los Municipios que se hayan hecho cargo de los servicios prestados por las Juntas Federales de Mejoras Materiales (ahora extintas) una participación del 90% sobre los impuestos adicionales de 3% sobre importaciones y de 2% sobre exportaciones.

Una reforma a la Ley Federal de Coordinación Fiscal (Art. 2º-A) dispone que en el rendimiento a los impuestos adicionales a la importación y a la exportación deben participar los Municipios en la forma siguiente:

¹⁰² GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 241.

¹⁰³ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal. Op. Cit., p. 140.

I. 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación a aquellos donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación que los causen.

II. 95% del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, a todos los Municipios del país...¹⁰⁴

"En general, la Hacienda Municipal se forma por los siguientes capítulos:

- I. Impuestos.
- II. Derechos.
- III. Productos.
- IV. Aprovechamientos.
- V. Participaciones.
- VI. Subsidios.¹⁰⁵

De igual forma, Sergio Francisco de la Garza exterioriza su opinión y expresa "en nuestro criterio, existen otros impuestos que son estrictamente municipales y que deben definirse claramente como tales, sin que quede al arbitrio de la Legislatura Estatal concederlos o retirarlos como fuentes de recursos municipales. Podemos señalar, entre otros, los siguientes:

El impuesto de espectáculos y diversiones públicas. ¹

¹⁰⁴ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 246.

¹⁰⁵ OCHOA CAMPOS, Molsés. La reforma Municipal. Op. Cit., p. 445 y 446.

El impuesto sobre sacrificio de ganado.

El impuesto sobre anuncios, bardas y banquetas.

El impuesto sobre actividades o actos de enajenación, concesión de uso o goce y prestación de servicios que no estén gravados por la Ley del Impuesto al Valor Agregado.¹⁰⁶

En resumen, el fundamento constitucional del poder tributario de los Estados deriva de la interpretación armónica de los artículos 40 y 124 constitucionales, en virtud de que a través del primero de los citados se desprende que en un sistema federal como el nuestro los Estados son libres y soberanos, por lo que a través de sus respectivas legislaturas tienen facultad para elaborar su régimen jurídico con la condición de que se sujeten a las disposiciones de la norma suprema, lo que nos conlleva al segundo de los artículos mencionados, pues de éste se infiere que son facultades de los Estados todas aquellas que la Constitución no otorgue expresamente a la Federación. En ese mismo orden de ideas, es necesario invocar el artículo 31, fracción IV constitucional, pues del mismo se desprende el principio de residencia, el cual ya ha sido expuesto en párrafos anteriores. De igual forma queda claro que en materia tributaria nuestra Ley Suprema establece, a excepción de las fuentes de tributación reservadas a la Federación y las prohibidas a los Estados, un sistema de concurrencia entre la Federación y las Entidades Federativas. Por último, debemos recordar que los Estados por conducto de sus respectivas Legislaturas locales deciden cuales son las contribuciones que pertenecen a los órganos municipales, sin olvidar que la Hacienda Municipal se conforma por: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, subsidios.

¹⁰⁶ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 242 y 243.

1.9. Marco Jurídico de las Contribuciones.

Por marco jurídico de las contribuciones entendemos a todos aquellos ordenamientos jurídicos, que funcionan de manera armónica, por medio de los cuales se regula la organización y funcionamiento de las contribuciones.

Ahora bien, si bien es cierto que en temas precedentes se ha hecho un análisis de los preceptos constitucionales que regulan el sistema de las contribuciones, también lo es que nuestra ley fundamental, a través de diversos artículos, regula otros aspectos de las mismas, o bien, diversas leyes que forman parte del marco jurídico de las contribuciones se desprenden del contenido de varios preceptos constitucionales. De esta forma, consideramos no repetitivo sino relevante, por la importancia que implica el tema, invocar los numerales de la Ley Suprema que para el efecto se estimen pertinentes.

Por ello, en el tratamiento de este tema en primer término abordaremos el concepto de la palabra contribución, así como sus aspectos más importantes, posteriormente se hará un estudio del marco jurídico de las mismas, tal es el caso de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Presupuesto de Egresos de la Federación, de la Ley de Presupuesto y Gasto Público Federal, de la Ley de Ingresos de la Federación, Plan Nacional de Desarrollo, de la Ley de Planeación, Leyes de la Materia, Código Fiscal de la Federación, Miscelánea Fiscal y Tratados Internacionales.*

De esta manera, podemos expresar que "...la palabra contribución tiene su origen etimológico en la expresión latina *contributio, onis*. Es el sustantivo femenino, que quiere decir acción y efecto de contribuir (...) el verbo contribuir, en su acepción más general, significa la acción de concurrir con otros aportando bienes para el logro de un fin determinado; en tanto que, en un sentido netamente fiscal, implica dar o pagar la cuota que a cada quien le corresponde a fin de sufragar los gastos públicos (...) Esta expresión, además de implicar una acción más democrática y participativa que la imperativa tributo en lo que atañe a la conducta que corresponde individualmente a cada contribuyente, de manera adicional denota que la acción del particular es compartida y concurrente con otros en la realización del fin público al que se destina.

Contribuciones, por tanto, son las prestaciones a cargo del contribuyente por:

La realización de los supuestos previstos en ley cuando se:

1. Impongan por el Estado, o
2. Por recibir servicios públicos o usar o aprovechar bienes del dominio público, o
3. Por recibir un beneficio específico diferencial, o
4. Por ser sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fiscales en materia de seguridad social, o
5. Por beneficiarse en forma especial por servicios de seguridad social. (...)

La obligación de pagarlas se establece por el artículo 31, fracción IV, CPEUM, y el artículo 2º del CFF; reconoce como tales a los impuestos, los derechos, la contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica y la aportación de seguridad social. (...)

Los principios jurídicos que la rigen son los siguientes:

1. Legalidad (estar prevista en ley).

2. Proporcionalidad (enterar la contribución de acuerdo con la capacidad contributiva y el pacto sufrido).
3. Equidad (tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales).
4. Destino (que tengan como fin cubrir el gasto público).¹⁰⁷

Ahora bien, como parte de este tema, trataremos la cuestión relativa a nuestra Carta Magna, la cual, a través de sus diversos preceptos regula el marco jurídico de las contribuciones. De este modo, en su fracción IV del artículo 31 constitucional, se establecen como obligaciones de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, Distrito Federal, como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. "Por lo tanto, el fundamento jurídico para tributar reside en la necesidad que los mexicanos tenemos de sufragar los gastos públicos (...) por gasto público se entiende toda erogación hecha por el Estado a través de su administración activa, destinada a satisfacer las funciones de sus entidades en los términos previstos en el presupuesto."¹⁰⁸

Al respecto del *Presupuesto* es necesario precisar que "...compete al Congreso de la Unión el discutir y aprobar en su período ordinario de sesiones, las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto -artículo 73, fracción VII- y al Presidente de la República promulgar y ejecutar las leyes que expida dicho Congreso proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia -artículo 89, fracción I-, se concluye que la facultad

¹⁰⁷ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. I, Op. Cit., p. 271, 272 y 273.

¹⁰⁸ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. En su obra Principios de derecho tributario exterioriza "...del análisis de las disposiciones constitucionales los estudiosos del Derecho han derivado una serie de reglas básicas que deben observar las autoridades, tanto legislativas como administrativas, en el ejercicio de sus funciones. Estas reglas básicas por tener su origen en la norma fundamental de nuestro sistema jurídico, se conocen como Principios Constitucionales de la Tributación, y se derivan del artículo 31 fracción IV de nuestra Carta Magna."

¹⁰⁸ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al estudio del derecho tributario mexicano. Op. Cit., p. 121 y 123.

reglamentaria tiene como marco a la ley tributaria y, por lo tanto, no puede excederse de ese límite, pues de no respetarlo se convertiría en un ordenamiento ilegal.

Sin embargo, no hay que olvidar las excepciones que a lo anterior consigna la misma Constitución en sus artículos 29 y 131, que la doctrina denomina decreto-ley y decreto-delegado.¹⁰⁹

Asimismo, Elisur Arteaga Nava, señala que "los principios constitucionales que regulan el presupuesto federal son los art. 73, frac. VII, 74, frac. IV, 75, 123, B, fracc. IV, 126, 127 y 131."¹¹⁰

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...) **VII.** Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; (...)

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...) **IV.** Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

¹⁰⁹ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al estudio del derecho tributario mexicano. Op. Cit., p. 127 y 128.

¹¹⁰ RINCON GALLARDO, Gilberto et al. El control de las finanzas públicas. Centro de estudios para la reforma del Estado, México 1996, p. 224.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(...) **B** Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

(...) **IV**. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos. (...)

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en ley posterior.

Artículo 127. El Presidente de la República, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales según corresponda.

Artículo 131. (...) El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.¹¹¹

Así pues, de los artículos anteriormente se desprenden los elementos que integran el presupuesto, por lo que en el mismo "... se deben señalar las retribuciones, dietas, sueldos y salarios que correspondan a todos los cargos, empleos, encargos, las funciones y comisiones previstas por la Constitución o por la ley (art. 75); la remuneración que se asigne a los servidores públicos en el presupuesto debe ser adecuada, irrenunciable y equitativa (art. 127); se deberán señalar las partidas para los gastos y fines autorizados, así como también las partidas secretas (art. 74,

¹¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

frac. IV); el Presidente de la República en el mismo proyecto, está obligado a informar del uso que hubiera hecho de las facultades que el Congreso de la Unión le hubiera otorgado para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos (art. 131). Los salarios de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión deberán ser fijados en el propio presupuesto, y su cuantía, durante el año de vigencia, no puede ser disminuida (art. 123 B, frac. IV).

De conformidad con la *Ley de Presupuesto y Gasto Público Federal* (art. 19), ese documento legislativo debe integrarse y contener, además, los elementos que ella indica.¹¹²

La autora en cita determina que "a nivel federal regula la preparación, formulación y aplicación del presupuesto la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. (...) A nivel Entidades Federativas, Distrito Federal y Municipios, son las constituciones, estatuto y leyes de cada uno de ellos los que regulan la actividad presupuestal, su naturaleza y reglamentación."¹¹³

Ahora bien, "la Federación, los Estados y Municipios, para los efectos de sufragar los gastos previstos o autorizados en el presupuesto, cuentan con ingresos; éstos son de diferente especie: impuestos, productos, aprovechamientos y empréstitos; de los primeros, de los impuestos deriva el grueso de los ingresos."¹¹⁴ "Como punto de referencia (...) de los ingresos del Estado tenemos como elemento fundamental la ley que los regula, denominada *Ley de Ingresos de la Federación*, emitida anualmente por el Poder Legislativo en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74 fracción IV de la Constitución, y de acuerdo con sus facultades establecidas en la fracción VII del artículo 73."¹¹⁵

¹¹² RINCON GALLARDO, Gilberto et al. El control de las finanzas públicas. Op Cit., p. 223.

¹¹³ RINCON GALLARDO, Gilberto et al. El control de las finanzas públicas. Op. Cit., p. 224.

¹¹⁴ RINCON GALLARDO, Gilberto et al. El control de las finanzas públicas. Op. Cit., p. 225.

¹¹⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Principios de derecho tributario. Op. Cit., p. 35.

Dicha Ley en su numeral 1º establece que en el ejercicio fiscal de 2002, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos siguientes:

" A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL:

I. IMPUESTOS: (...)

II. CONTRIBUCION DE MEJORAS: (...)

III. DERECHOS: (...)

IV. CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO.

V. PRODUCTOS: (...)

VI. APROVECHAMIENTOS: (...)

B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS

VII. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS: (...)

VIII. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL: (...)

C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:

IX. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS: (...)¹¹⁶

"Por lo tanto, se consideran ingresos tributarios, conforme a lo señalado en la Ley de Ingresos de la Federación, a los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y a los derechos, así como a sus

¹¹⁶ Ley de Ingresos de la Federación 2002.

accesorios. (...) Los ingresos no tributarios se derivan de la explotación de los recursos del Estado o de los financiamientos que obtiene por diferentes vías a fin de completar su presupuesto. De ello, podemos derivar la existencia de ingresos patrimoniales e ingresos crediticios.¹¹⁷

INGRESOS TRIBUTARIOS:

1. IMPUESTOS.
2. APORTACIONES DE SEG. SOCIAL.
3. CONTRIBUCION DE MEJORAS.
4. DERECHOS.
5. ACCESORIOS DE CONTRIBUCIONES.

INGRESOS NO TRIBUTARIOS:

- A. PATRIMONIALES:
 1. PRODUCTOS.
 2. APROVECHAMIENTOS.
 3. ACCESORIOS.
- B. CREDITICIOS:
 1. EMPRESTITOS, ETC.

¹¹⁷ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Principios de derecho tributario. Op. Cit., p. 39 y 40.

De igual forma, el artículo 26 constitucional prevé el *Plan Nacional de Desarrollo*, el cual "...no es más que un programa que fija las metas y los medios para alcanzar el desarrollo estable y la distribución justa de la riqueza. En virtud de ello, el régimen jurídico tiene que ser congruente con dicho programa en el que deberán participar los sectores público, privado y social."¹¹⁸

"Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley."¹¹⁹

De acuerdo al precepto de referencia, es necesario apuntar que "...por decreto publicado en el Diario Oficial de 5 de enero de 1983, apareció la *Ley de Planeación* que a continuación se sintetiza:

¹¹⁸ HEGEWISH DIAZ INFANTE, Fernando. Derecho financiero mexicano. Instituciones del sistema financiero mexicano. 2ª ed., edit. Porrúa, México 1999, p. 19.

¹¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

a) Las disposiciones de esa ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo encauzado, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal.

Asimismo señala las bases para la integración y funcionamiento del sistema nacional de planeación democrática, para que el Ejecutivo Federal coordine actividades de planeación con las Entidades Federativas; para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, y para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan;

b) La planeación tenderá al fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales en lo político, económico y cultural; la preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo; la igualdad de los derechos, y el respeto a las garantías individuales y sociales, el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, y el equilibrio de los factores de producción;

c) La planeación nacional de desarrollo se llevará a cabo mediante el sistema nacional de planeación democrática;

d) La planeación nacional del desarrollo se coordinará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia. (...)

e) Es responsabilidad del Presidente de la República conducir la planeación nacional del desarrollo, aprobarla y mandarla publicar en el Diario Oficial. Ese plan no podrá exceder del período constitucional que corresponda a cada presidente, pero podrá ser cambiado y modificado durante la gestión de cada uno de ellos.¹²⁰

Por lo que se refiere a las *Leyes de la Materia*, cabe aclarar que "el Derecho Tributario Sustantivo está contenido fundamentalmente en las leyes reguladoras de los respectivos

¹²⁰ RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria. Mexicano: ésta es tu Constitución. Texto vigente 1997, con el comentario a cada artículo. Op. Cit. p. 107 y 108.

impuestos, derechos y contribuciones especiales. El CFF es supletorio de las leyes específicas de cada tributo (...) En defecto de disposiciones en las leyes reguladoras de cada contribución y en el CFF, se aplica supletoriamente "el derecho federal común", cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del Derecho Fiscal, entendiéndose por derecho federal común el contenido en el CCDF, el CdeC así como el resto de la legislación sustantiva federal. Los Códigos Civiles de los Estados no son aplicables."¹²¹ Partiendo del principio de que el tributo debe estar establecido en una ley, formal y materialmente hablando, y las excepciones a este principio deben estar consignadas expresamente en la Constitución tenemos un gran número de estas leyes, por ejemplo:

1. Ley del Impuesto sobre la Renta.
2. Ley del Impuesto al Activo.
3. Ley del Impuesto al Valor Agregado.
4. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
5. Ley Federal de Derechos.
6. Ley Federal de Impuestos sobre Automóviles Nuevos.
7. Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
8. Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica, etc.

Por cuanto hace al *Código Fiscal de la Federación* es importante hacer mención que este ordenamiento, es el que tiene carácter general en la materia fiscal y se aplica en defecto de las leyes especiales (Art. 1º CFF). Ello implica que no sólo viene a suplir -llenar un vacío legal- a dichas leyes, sino que las complementa y así lo han reconocido los tribunales.(...)

¹²¹ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Ct., p. 41.

El Código Fiscal de la Federación se define "...como la ley única que, con plan, sistema y método, regula alguna rama del derecho positivo. Y exactamente eso es lo que efectúa el Código Fiscal de la Federación, tiene sistema y método para regular la materia fiscal, de tal forma, que evita reiteración de conceptos y procedimientos en los ordenamientos..."¹²² El Código de la materia esta estructurado de la siguiente forma:

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

TITULO PRIMERO (Arts. 1-17-B) Disposiciones Generales	TITULO CUARTO (Arts. 70-115 BIS) De las Infracciones y Delitos Fiscales
TITULO SEGUNDO (Arts. 18-32-E) De los Derechos y Obligaciones De los Contribuyentes	TITULO QUINTO (Arts. 116-196) De los Procedimientos Administrativos
TITULO TERCERO (Arts. 33-69-A) De las Facultades de las Autoridades Federales	TITULO SEXTO (Arts. 197-263) Del Procedimiento Contencioso Administrativo

En este mismo orden de ideas, es preciso exponer lo referente a la *Miscelánea Fiscal*, la cual es "...la disposición de carácter anual que emite la SHCP, cuya vigencia, por regla general, es de abril de un año a marzo del siguiente, y que además se va adecuando a la realidad económica o circunstancias que se presentan durante dicho período (...) Del análisis de dicha miscelánea podemos afirmar que contiene las características siguientes:

1. Disposiciones materialmente reglamentarias, al derivarse del mandato del legislador, es decir, con base en las

¹²² REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. I, Op. Cit., p. 217.

leyes marco (formalmente inconstitucionales, pero legales).

2. Disposiciones materialmente reglamentarias, sin derivarse del mandato legislador (formalmente inconstitucionales e ilegales).
3. Disposiciones que establecen resoluciones favorables de carácter general, en términos del artículo 35, CFF (formalmente inconstitucionales y legales).

Cabe destacar que la expedición de la resolución miscelánea fiscal, de conformidad con el artículo 6º, fracción XXXIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, compete exclusivamente al secretario de Hacienda y Crédito Público, siendo una facultad indelegable...¹²³; asimismo, esta disposición deberá ser expedida por Decreto y publicada en el Diario Oficial de la Federación, no es de observancia obligatoria y sólo será aplicable en caso de que beneficie al contribuyente.

Por último, expondremos lo relativo a los *Tratados Internacionales*, cuestión importante en virtud de que "...México no siendo un país exportador de capitales y sí un receptor de ellos, se ha visto en la necesidad de celebrar con diversos países desarrollados convenios en materia tributaria, que favorecen al contribuyente nacional de esos países y que se han tenido que aceptar ante la necesidad de la inversión extranjera."¹²⁴

"Los tratados fiscales internacionales son acuerdos negociados entre dos o más países con objeto de regular o coordinar cuestiones fiscales comunes. Generalmente buscan evitar multiplicidades tributarias derivadas de la coexistencia de dos o más órdenes jurídicos que ejercen jurisdicción sobre los

¹²³ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. II, Op. Cit., p. 678.

¹²⁴ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al estudio del derecho tributario mexicano. Op. Cit., p. 45.

mismos sujetos o hechos gravables.¹²⁵ Al referirnos a los tratados internacionales es conveniente precisar que "respecto al problema de la jerarquía de leyes, en materia financiera pueden distinguirse tres categorías; la cúspide está representada por la Constitución General de la República y los tratados internacionales ratificados por el Senado, y las que de acuerdo con el artículo 133 constitucional tienen el carácter de leyes orgánicas o reglamentarias de la Constitución".¹²⁶

Finalmente, podemos agregar, que de igual manera forman parte del marco jurídico de las contribuciones, las *Constituciones de los Estados, los Planes Parciales de Desarrollo, los cuales rigen para cada Entidad Federativa, y las Leyes de Hacienda y de Ingresos Municipales.*

¹²⁵ CUEVA DE LA, Arturo. Derecho fiscal. Edit. Porrúa, México 1999, p. 129.

* Del artículo 133 de la Constitución, cuyo tenor literal es el siguiente, se desprenden dos principios de gran importancia: "Art. 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados."

Dichos principios son:

1. La Constitución Federal es la ley primaria y fundamental.
2. Todas las demás disposiciones (leyes federales, tratados constitucionales y leyes locales, etc.) en su expedición y aplicación, deben ajustarse a esa norma fundamental, es decir, deben ser constitucionales. En otras palabras, para que nazca y viva cualquier ley (federal o local), para que cualquier disposición o acuerdo administrativo tenga plena validez, para que los actos y resoluciones judiciales sean legales tienen, antes y sobre todo, que encontrar su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, respecto a la estructura jerárquica el Pleno de la SCJN sustentó en la tesis jurisprudencial "Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal (...) esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y local." Semanario Judicial de la Federación, Pleno, IX época, t. X, noviembre 1999, p. 46.

Las leyes orgánicas son las que regulan la estructura o el funcionamiento de alguno de los órganos del Estado, como por ejemplo, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; leyes reglamentarias son las que desarrollan en detalle algún precepto contenido en la Constitución, por ejemplo, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; y por último, las leyes ordinarias, que ocupan una jerarquía inferior, y que son simple resultado de una actividad del Congreso autorizada por la Constitución.

¹²⁶ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 40.

A continuación se presenta un cuadro resumen de algunos de los ordenamientos que en materia tributaria son aplicables:

MARCO JURIDICO DE LAS CONTRIBUCIONES.		
ORDENAMIENTO JURIDICO	ARTICULOS DE REFERENCIA	CONTENIDO
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	ART. 31.IV. Constitucional. ART. 73, VII y 124. Constitucionales. ART. 73, XXIX. Constitucional. ART. 117, IV,V,VI y VII y 118. Constitucionales.	Fundamento constitucional para tributar por parte de los mexicanos. Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de los Ingresos. Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación. Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados.
PRESUPUESTO FEDERAL	ART. 73, VII, ART. 74, IV, ART. 75, ART. 123 B, IV, ART. 126, ART. 127, y ART. 131. Constitucionales	Preceptos constitucionales que regulan los principios del Presupuesto Federal.
LEY DE PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO FEDERAL.	ART. 19 de la Ley de Presupuesto y Gasto Público Federal.	Regula el contenido del Presupuesto Federal.
LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION	ART. 74, IV. Constitucional. ART. 1º. De la Ley de Ingresos de la Federación.	Fundamento constitucional de la Ley de Ingresos de la Federación. Enlista los ingresos que percibirá la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LEY DE PLANEACION	ART. 26. Constitucional	Fundamento constitucional tanto del Plan Nacional de Desarrollo como de la Ley

		de Planeación.
LEYES DE LA MATERIA. 1. Ley del Impuesto sobre la Renta. 2. Ley del Impuesto al Activo, etc.	De acuerdo al caso concreto.	Siempre que se de la Relación Jurídico Tributaria.
CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.	ART. 1º. Del Código Fiscal de la Federación.	Le da carácter general en materia fiscal, por lo que se aplica en defecto de las leyes especiales.
MISCELANEA FISCAL	ART. 35. Del Código Fiscal de la Federación. ART. 89, I. Constitucional.	Basándose en este artículo esta disposición es considerada como un acuerdo, en virtud de que a través de ésta se dan a conocer criterios de Interpretación sobre una ley que puede constituir resolución favorable al contribuyente. Materialmente constituye un reglamento, ya que tiende a pormenorizar la ley fiscal, pero formalmente no lo es, ya que de acuerdo con el artículo 89, fracción I, CPEUM, en virtud de que las facultades reglamentarias están reservadas al Presidente de la República, no a los titulares de alguna Secretaría de Administración Pública Centralizada.
TRATADOS INTERNACIONALES	ART. 133. Constitucional.	Artículo del cual se desprenden dos principios 1) La Constitución es la ley primaria y fundamental; y 2) Todas las demás disposiciones (leyes federales, tratados constitucionales, etc.,) deben ajustarse a esa norma fundamental.

En síntesis, en México son muy numerosos los ordenamientos que integran el Marco Jurídico de las Contribuciones, lo relevante del tema es que todos y cada uno de ellos deben aplicarse en una interpretación sistemática.

CAPITULO II.

EL FEDERALISMO Y LA COORDINACION FISCAL.

2.1. Definición de Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El estudio del capítulo segundo de la presente investigación requiere abordar tanto el concepto de federalismo como el de sistema nacional de coordinación fiscal, por tanto, en primer término haremos alusión al federalismo:

"El federalismo es una forma de estado en que coexisten jurídicamente, a través de relaciones complejas de derecho interno, Entidades Federativas entre sí y con un órgano denominado federal que simboliza la unión de las regiones autónomas en voluntad común. Las bases fundamentales que regulan esta relación se encuentran en la Constitución Política Mexicana, donde se determina la igualdad jurídica de Federación y Entidades Federativas; o la supremacía de la primera sobre la segunda, en su caso (...)

El concepto federalismo deriva de una raíz latina que significa alianza y su sentido esencial alude a un movimiento político en el que el principio del pacto es la base y el fundamento del ordenamiento político estatal. La palabra federalismo se emplea preferentemente cuando se quiere hacer referencia a la institución del estado federal. Este concepto se aplica a una unión de territorios para fines comunes sobre una estricta base de igualdad..."¹

En México, "...el fundamento jurídico constitucional del federalismo lo encontramos en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, en el cual se establece que la voluntad del pueblo es constituirse en una república representativa, democrática y federal, la cual deberá estar compuesta de Estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior pero unidos a una Federación regulada esta última por la propia Constitución Política."²

¹ SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias Estado-Municipio. I.N.D.E.T.E.C., México 1997, p. 46 y 47.

² SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias Estado-Municipio. Op. Cit., p. 49.

Citado por Sedas Ortega Cecilia, Ignacio Pichardo Pagaza, en su obra Introducción a la Administración Pública de México, sostiene que "...el sistema federal mexicano tal como lo define la Constitución, puede caracterizarse por un conjunto de rasgos básicos que son los siguientes:

I. Siendo el estado mexicano único, coexisten en él dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno: el orden jurídico de ámbito federal y el orden jurídico de ámbito estatal; las esferas de gobierno son la federal, la de los Estados federados, y la de los Municipios.

II. Los Estados federados están sujetos al orden jurídico que establece la Constitución General y al que establecen sus constituciones particulares.

III. Las constituciones de los Estados no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal.

IV. Los Estados son "libres y soberanos" en todo lo señalado en el punto anterior.

V. Al igual que el estado mexicano, los Estados federales se integran por una población, un territorio y un poder público.

VI. Los Estados están obligados a adoptar como forma de gobierno la misma que la de la Federación, a saber: sistema republicano, representativo y democrático popular.

VII. La base de la organización política y administrativa, así como de la división territorial dentro de los límites de cada entidad es el Municipio Libre.

VIII. Los Estados no pueden realizar ciertos actos jurídicos, limitados y definidos en la Constitución basados o no en la legislación local por existir prohibición expresa. Otros actos sólo los pueden realizar con el consentimiento del Congreso de la Unión.

IX. Las leyes de un estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

X. Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.³

Asimismo, José Enrique González Ruiz, expone que "al federalismo se le ha considerado como una forma de organización del Estado que garantiza la participación de los gobernadores en los procesos de participación política. Como las exigencias históricas impusieron la necesidad —o cuando menos la conveniencia— de que las entidades estatales tuvieran que volverse grandes y fuertes para tener alguna importancia en el concierto mundial (...), los mecanismos de unión de las entidades más o menos pequeñas que se agruparon para constituir a la grande y fuerte, tenían que ofrecerles la seguridad de que con ello no desaparecerían. (...)

Ahora bien, una parte vital de ese fenómeno de unión, lo constituye el aspecto económico. Sólo puede considerarse auténticamente autónomo quien goza de independencia financiera (...)

Algo así sucede con la "soberanía" de los Estados de la Unión Mexicana. Mientras que por un lado la Constitución los crea "soberanos" (...) por otro, los maniató en materia impositiva, con lo cual les suprime toda posibilidad de crecimiento sano."⁴

En esa misma tesitura, "cuando se estudia el origen del Estado federal en nuestro país es muy común que los historiadores y teóricos del derecho se refieran siempre a la influencia que ejerció el sistema constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica en la conformación de nuestro federalismo. Esta referencia acabó por conducir a la doctrina hacia el establecimiento de dos corrientes de opinión que hoy por hoy dominan el panorama de nuestra historia constitucional.

La primera corriente de opinión (...) es aquella que afirma que la forma de Estado federal fue copiada de la forma de

³ SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias. Estado-Municipio. Op. Cit., p. 49 y 50.

⁴ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz et al. Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación. U.N.A.M., I.I.J., México 1992, p. 45.

organización política de la nación estadounidense, resultando plasmada primeramente en la Constitución mexicana de 1824; luego continuaría en la de 1857 hasta persistir en la de 1917 (...)

La segunda corriente de opinión concuerda en que, efectivamente, el Estado mexicano de alguna manera tuvo que inspirarse en las instituciones jurídicas del país norteamericano (...). Sin embargo dicha opinión se complementa con la idea de que el federalismo mexicano, más que un artículo de importación de los Estados Unidos de Norteamérica, fue un producto genuino hispanico que tenía sus antecedentes en la Constitución de Cádiz de 1812.

Impregnada de un sentimiento de mexicanidad y no como resultado de un estudio científico-histórico, apareció por allí una tercera corriente de opinión que se le ocurrió afirmar que la raíz de nuestro federalismo se localiza en la organización política que regía a los antiguos mexicanos (...)

La opinión que hoy en día prevalece en la doctrina mexicana constitucional es la que sostiene que el origen genuino y auténtico de nuestro sistema federal se halla en la Constitución gaditana de 1812 (...). El sustento de esta afirmación es porque en las Cortes de Cádiz se tenía la representación de las provincias de ultramar, y entre ellas se encontraban comprendidas las de Nueva España.⁵ Aunado a lo anterior, es necesario señalar los motivos que originaron el establecimiento del sistema federal en Estados Unidos de Norteamérica y en nuestro país:

1. En Estados Unidos de Norteamérica "...el federalismo surgió cuando los Estados, que ya tenían la calidad como tales, cedieron parte de sus facultades para crear un poder central y cuyas atribuciones, que no habían sido asignadas a este último, quedaban reservadas para aquéllos."⁶

2. "El establecimiento de la estructura federal en México, fue una medida necesaria para mantener unido lo que se estaba

⁵ ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro. La forma federal de Estado. U.N.A.M., México 1996, p. 89 y 91.

⁶ ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro. La forma federal de Estado. Op. Cit., p. 96.

desuniendo, ya que varias regiones amenazaban con independizarse..."⁷

Antes de entrar al estudio del segundo de los conceptos en cuestión, es necesario hacer una breve reseña histórica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así pues, tenemos que "el texto constitucional original de 1917 contemplaba como impuesto privativo de la Federación, únicamente los aranceles al comercio exterior. De ahí que en todas las demás materias, tanto la Federación como las Entidades Federativas, podían establecer, mediante sus respectivas legislaturas impuestos sobre la renta, sobre ingresos mercantiles y en general sobre cualquier fuente de ingresos. (...)

Para lograr la coexistencia de las leyes fiscales en los tres niveles de gobierno, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convocó a la celebración de reuniones entre autoridades federales y estatales con el fin de considerar en su conjunto los problemas tributarios del país y en buscar su solución. Por ello desde de 1925 comienzan a celebrarse las convenciones nacionales fiscales, de donde surgen inquietudes como el escaso rendimiento de los tributos estatales y municipales (...)

Las dos primeras convenciones nacionales fiscales (...) fueron valiosas, pues en ellas se reconocieron graves defectos del sistema fiscal de esa época y la necesidad de corregirlos. Más tarde, al celebrarse la tercera convención nacional fiscal se plantea la creación de un Plan Nacional de Arbitrios, el que eliminaría los obstáculos que se oponían a la consecución de la unidad económica de la Nación. (...) También se llegó a la conclusión de que las haciendas públicas federales y estatales debían constituirse con ingresos derivados de fuentes impositivas, privativas y completarse con participaciones en gravámenes establecidos administrados y recabados por las otras dos entidades. Ello dio lugar a las posteriores reformas de la Constitución Federal, que establecieron en los artículos 73 y 118 tributos exclusivos de la Federación y en los artículos 115 y 116

⁷ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz et al. El federalismo en sus aspectos educativos y financieros. U.N.A.M., I.I.J., México 1976, p. 36.

los tributos exclusivos de las Entidades Federativas y los Municipios."⁸

Posteriormente se llevaron a cabo otras convenciones nacionales fiscales, las cuales dieron como resultado una serie de medidas que fueron cambiando el esquema impositivo mexicano:

- "La promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal de 1953;
- El establecimiento de los tributos sobre transmisiones gratuitas de riqueza, como son la Ley del Impuesto Federal sobre Herencias y Legados y la Ley del Impuesto sobre Donaciones;
- Se dejaron de gravar con base en la Ley del Timbre las operaciones mercantiles;
- Se promulgó la Ley de Ingresos Mercantiles;
- Se inició el Sistema de convenios entre la Federación y Entidades Federativas, de modo que a cambio de percibir participaciones en tributos federales, los Estados renunciaban a gravar las mismas fuentes impositivas."⁹

Cabe señalar que "en México el Estado busca evitar la doble o múltiple tributación interior y, a la vez, solucionar el problema de la falta de delimitación por el texto constitucional de los campos impositivos federales, estatales y municipales y para ello se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante ley de 22 de Diciembre de 1978", publicada en el Diario Oficial de la

⁸ QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YAÑEZ, Jorge. Derecho tributario mexicano. 4ª ed., edit. Trillas, México 1999, p. 108 y 109.

⁹ QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YAÑEZ, Jorge. Derecho tributario mexicano. Op. Cit., p. 109.

De acuerdo al diccionario de Términos Fiscales editorial Tax, la doble tributación o imposición "...podríamos definirla como la doble o la múltiple concurrencia entre los sujetos activos de la relación fiscal, que tiene poder tributario, al gravar simultáneamente la misma fuente o rama de actividad, producción, industria o de riqueza."

Cabe aclarar que para el Pleno de la SCJN, en la jurisprudencia 23/88, la doble tributación no está prohibida por el artículo 31, fracción IV, CPEUM.

** El Sistema de Coordinación Fiscal fue creado mediante decreto publicado en el D.O.F. de diciembre de 1978, si bien la Ley entró en vigor en toda la República el 1º de enero de 1980.

Federación del mismo mes."¹⁰ De igual forma, podemos indicar que dicho sistema tiene como finalidad "...coordinar el régimen fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a estas entidades en los Ingresos federales, dar las bases para la distribución entre ellos de dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales."¹¹

Entratándose del concepto de sistema nacional de coordinación fiscal debe entenderse como "...el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación con las Entidades Federativas (Incluyendo el Distrito Federal), con la finalidad de lograr una óptima administración de los Ingresos tributarios y en la vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como evitar la múltiple tributación hacia el contribuyente.

La adhesión al sistema es a discreción de las Entidades Federativas, pero tendrá que ser integralmente y no sólo en relación con algunos ingresos de la Federación (Art. 10, LCF).

El Distrito Federal queda incorporado por ley en el sistema.

Si los Estados no desean colaborar en el sistema, aun así tiene derecho a participar en los Impuestos sobre las materias especiales a que alude el inciso 5º, de la fracción XXIX, del artículo 73, CPEUM.

Respecto a la situación y participación de los Municipios en dicho sistema, consideramos que es arbitraria, ya que éstos participan a través de los Estados, pero no en forma autónoma. (...)

Las normas u ordenamientos que regulan dicho sistema son:

Con tal acto legislativo quedó abrogada la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y Estados del 28 de diciembre de 1953.

¹⁰ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal. 2ª ed., edit. Harla, México 1998, p. 141.

¹¹ RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho fiscal. Op. Cit., p. 142.

1. Constitución General de la República. (Art. 116)
2. La Ley de Coordinación Fiscal (y el Reglamento a su artículo 9).
3. Los convenios de:
 - a) Adhesión al Sistema (y sus anexos).
 - b) Colaboración Administrativa (y sus anexos).
 - c) Declaratorias de Coordinación en materia de Derechos.
4. Reglamento de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, publicado en la Revista Indetec, número 64, marzo-abril 1990, páginas 40 a 50.¹²

Por otra parte, Adolfo Arrijo Vizcaino define la coordinación fiscal "...como la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la Ley, se otorga a las Entidades Federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (...)

Ahora bien, nuestra definición de coordinación fiscal es susceptible de descomponerse en los siguientes elementos:

1. Sólo puede existir por disposición de una norma constitucional debidamente reglamentada por Ley Federal secundaria aplicable a la materia de que se trate. Es decir, queda

¹² REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. II, Tax editores, México 2001, p. 871 Y 872.

enmarcada dentro del contexto de nuestro principio de legalidad.

2. Presupone la existencia de un tributo o contribución de naturaleza federal.
3. Requiere de la intervención de las Entidades Federativas en las funciones de recaudación y administración del tributo federal coordinado, previa autorización de la Secretaría de Hacienda.
4. Otorga a las entidades coordinadas una participación proporcional en los rendimientos fiscales obtenidas por la Federación.¹³

De acuerdo a todo lo expuesto, podemos concluir que el sistema federal, cuyo fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 40, es una forma de organización política que permite la coexistencia del orden federal (con autoridad en todo el territorio del Estado) y del orden local (con autoridad restringida en el territorio del Estado) en un plano de igualdad. Asimismo, coincidimos con la definición de Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que da el tratadista Reyes Altamirano, la cual es la siguiente: "conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación con las Entidades Federativas (Incluyendo el Distrito Federal), con la finalidad de lograr una óptima administración de los ingresos tributarios y en la vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como evitar la múltiple tributación hacia el contribuyente."

¹³ ARRIJOJA VIZCAINO, Adolfo. Derecho fiscal. 15ª ed., edit. Themis, México 2000, p. 160 y 161.

2.2. Antecedentes Históricos de la Coordinación Fiscal.

Debemos recordar que México en ninguna de sus Constituciones, ha reportado algún antecedente que consagre expresamente una delimitación de competencia entre diferentes entes gubernamentales en materia fiscal.

En ese mismo orden de ideas, es preciso expresar que "desde fechas relativamente cercanas a la promulgación de la Constitución de 1917, ya se intentaba establecer una coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno, que constituyera un sistema nacional debidamente fundamentado y convenido entre los mismos. Fue así que en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, se presentaron sendos intentos por conseguir este propósito, pero precisamente la multiplicidad de gravámenes federales y locales fueron el principal obstáculo; lográndose únicamente, en la Convención de 1947, el consenso sobre la urgencia de formular un plan nacional de arbitrios que representara una carga justa y equitativa sobre los contribuyentes y que permitiera atender las necesidades del sector público.

La idea de que hubiera un organismo que se encargara de proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva se hizo realidad hasta 1954, fecha en que entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, en la cual se creó la Comisión Nacional de Arbitrios..."¹⁴

"A partir de 1824 y hasta 1868 existieron algunas leyes de clasificación de rentas, que aún sin contar con un sustento constitucional expreso, contenían algunas reglas sobre la distribución de competencias tributarias.

¹⁴ LARIOS CONTRERAS, Césaro. Proceso administrativo de la fiscalización coordinada. I.N.D.E.T.E.C., México 1995, p. 29.

Sin embargo, no es sino hasta 1925 en que, tanto las Entidades Federativas como el gobierno federal, intentan alcanzar una solución fiscal que subsane todos los inconvenientes de la concurrencia o doble imposición o el de determinar tajantemente cuáles ingresos son para una y cuáles para otra instancia de gobierno.¹⁵

De acuerdo a lo anterior encontramos que el Presidente Plutarco Elías Calles*, aconsejado por su Secretario de Hacienda, el Ing. Alberto J. Pani, el 22 de junio de 1925, convocó a la primera Convención Nacional Fiscal, que se reunió en la Ciudad de México¹⁶ "...con la participación de las autoridades hacendarias federales y de los representantes de las Entidades Federativas. El propósito era debatir la forma de mejorar las haciendas públicas locales y en la convocatoria se señalaron varios de los problemas impositivos que padecía el país."¹⁷

Citado por Marcela Astudillo Moya, Manuel Yáñez Ruiz señala que "al celebrarse la primera Convención, los impuestos se distribuían como sigue:"¹⁸

¹⁵ SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias. Estado-Municipio. Op. Cit., p. 64 y 65.

* Durante su administración, se continuaron los esfuerzos por reconstruir las obras de infraestructura y reencausar al país hacia su desarrollo económico (...). En 1925, el gobierno creó la Comisión Nacional de Caminos que se encargaría de fomentar la construcción de carreteras; para financiarlas, creó un impuesto de tres centavos que se cobraría por cada litro de gasolina.

Otras medidas implementadas por el gobierno de Calles, fueron la creación de la Comisión Nacional Bancaria, el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, la Comisión Nacional de Irrigación, etc. Estas nuevas instituciones se encargarían de modernizar y agilizar la vida económica del país.

¹⁶ Cfr. GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. 18ª ed., edit. Porrúa, México 1999, p. 215.

¹⁷ RETCHKIMAN, Benjamin y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. U.N.A.M., I.I.J., México 1981, p. 74.

¹⁸ ASTUDILLO MOYA, Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. U.N.A.M., I.I.J., México 1999, p. 102.

INGRESOS FEDERALES

a) Impuestos a la importación, que comprendían tanto el derivado de las tarifas aduanales como el recargo por importación postal; el tanto por ciento ad valorem a los impuestos fijados para la importación de los artículos especificados en las disposiciones respectivas; el 2% adicional para el fomento de las mejoras materiales de los Municipios del lugar donde se efectuara la recaudación, y el impuesto adicional sobre vinos, licores, cerveza y demás bebidas alcohólicas de producción extranjera.

b) Impuestos a la exportación, que incluían tanto el proveniente de las tarifas aduanales como el recargo por la exportación postal; el de exportación de petróleo, y el 2% adicional para mejoras materiales a favor de los Municipios donde se efectuara la recaudación.

c) Impuestos a la industria, que se dividían:

- Sobre Industrias extractivas, comprendiendo: la propiedad minera, el oro, la plata y demás metales e industrias, la producción del petróleo y el gravamen sobre terrenos petrolíferos y contratos petroleros.

- Sobre Industrias de transformación, que incluía: ad valorem sobre la producción del tabaco; el gravamen sobre hilados y tejidos de algodón, de lana o mezclados con hilos de cualquier otra materia.

- Sobre Industrias de transporte, que comprendía el impuesto del 10% sobre entradas brutas de ferrocarril.

- Sobre Industrias de alcoholes y bebidas alcohólicas, que contenía tanto a los alcoholes como a los tequillas, mezcales, sotoles, licores, vinos y demás bebidas alcohólicas de producción nacional, excepto las elaboradas con jugo de uva; el aguamiel y los productos de su fermentación así como la cerveza.

d) Impuesto sobre la renta, que gravaba las explotaciones agrícolas; el ejercicio del comercio y la industria; la colocación de dinero, valores, créditos, depósitos o cauciones; el trabajo a sueldo o salario; los valores mobiliarios; las pensiones, rentas vitalicias, renta o participación de propietarios de tierras en los productos de la explotación de subsuelo o concesiones del poder público

explotadas por terceras personas, y el ejercicio de profesiones liberales, literarias, artísticas o innominadas o cualquiera otra ocupación lucrativa no comprendida en las cédulas anteriores.

e) El impuesto sobre capitales, que comprendía el gravamen sobre herencias, legados y donaciones, y sobre loterías y rifas.

f) Impuesto general del timbre sobre actos, documentos y contratos y la contribución federal.

g) El 10% adicional sobre los impuestos, derechos o productos de los servicios aduanales y públicos y sobre recursos naturales, con las excepciones que la misma ley contenía.

INGRESOS ESTATALES

a) Impuesto sobre la propiedad raíz urbana y rústica.

b) Impuesto sobre agricultura.

c) Impuesto sobre el comercio y la industria.

d) Impuesto especial de patente.

e) Impuesto que toma como base el capital.

f) Impuesto sobre compraventa.

g) Impuesto sobre la producción.

h) Impuesto sobre sueldos y emolumentos.

i) Impuesto sobre honorarios.

j) Impuesto sobre actos, documentos y contratos.

k) Impuesto sobre capitales (adquisición).

l) Impuestos varios.

Así, en la Primer Convención Nacional Fiscal, "...las actividades se orientaron a formular un plan de arbitrios y a examinar el problema de la concurrencia. Además se consideró conveniente iniciar reformas constitucionales para hacer obligatorias las conclusiones sobre uniformidad impositiva y distribución de fuentes de ingresos entre los diversos ámbitos gubernamentales.

Por lo que respecta a esta última cuestión se propuso delimitar los campos de imposición entre la Federación y los Estados, de acuerdo con las siguientes bases:

1. Corresponderían a la Federación:

a) Los impuestos sobre el comercio interior y sobre la industria, pero los Estados recibirían una participación en los productos de ellos.

b) Los impuestos especiales que se resolviera establecer requerirían acuerdo de la Federación y de los Estados interesados.

2. Pertenerían exclusivamente a los Estados:

a) Impuestos sobre la propiedad territorial.

b) Impuestos sobre actos no comerciales.

c) Impuestos sobre sucesiones y donaciones, pero la Federación recibiría una participación.

d) Las cédulas "sobre explotaciones agrícolas" y "sobre propiedad edificada" del impuesto sobre la renta. (...)

Por otra parte, en la Convención también se propuso prohibir a la Federación subvencionar a los Estados. Ello porque se suponía que las constantes bancarrotas de muchas de las entidades (...) ya no se darían pues los ingresos que obtendrían después de la nueva distribución serían suficientes para atender sus necesidades.

Además se sugirió reglamentar la contratación de empréstitos interiores por los Estados, sujetándola a la aprobación del Congreso federal.

Respecto a la administración tributaria se consideró pertinente que unos Estados auxillaran a los otros en el ejercicio de la facultad económico-coactiva con el fin de posibilitar a cada estado el cobro de los impuestos respectivos a causantes que no residieran en su territorio...¹⁹

"Al terminar la convención algunas de las recomendaciones más importantes fueron las siguientes:

- 1) Adicionar el artículo 131 constitucional consignando la celebración cada cuatro años en una convención nacional fiscal. Esta propondría los impuestos que debieron causarse en toda la República, la unificación de los sistemas fiscales y la delimitación de las competencias de las distintas autoridades tributarias.
- 2) La adición a la fracción III del artículo 117 constitucional integrando un sistema de participaciones en impuestos federales para los Estados y los Municipios.
- 3) También se recomendó al ejecutivo federal la organización de un cuerpo consultivo fiscal que instrumentara los acuerdos tomados en la convención.
- 4) Además se propuso una delimitación de competencias tributarias otorgando a las autoridades locales la facultad exclusiva de gravar la propiedad raíz, así como los actos no

¹⁹ ASTUDILLO MOYA, Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Op. Cit., p. 105, 106 y 107.

comerciales. Por su parte la Federación establecería los impuestos a la industria y el comercio, pero otorgando participación a las Entidades Federativas (...) En 1926 el Ejecutivo Federal envió un proyecto de reforma constitucional para hacer efectivas las recomendaciones de la convención pero fue rechazado."²⁰

"Como resultado de los planteamientos de la primera Convención se expidió la *Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados* del 25 de agosto de 1926, con lo que prácticamente se instauró el mecanismo de apropiación de las fuentes tributarias por parte de la Federación, en uso hasta la actualidad, llamado de participación, que consistía en otorgar a los Estados parte del rendimiento de ciertos impuestos a condición de que suprimieran o no decretaran gravámenes locales similares. Es importante subrayar que mediante este sistema de coordinación los gobiernos estatales renunciaban a exigir un impuesto a cambio de recibir una parte de los ingresos que se obtuvieran. Así, el gobierno federal centralizaría la recaudación y administración del impuesto mientras que los estatales únicamente obtendrían una participación. (...)

De las participaciones concedidas en México a raíz de la Primera Convención Nacional Fiscal las más importantes fueron en consumo de gasolina, producción y consumo de energía eléctrica, cerveza, metales y compuestos metálicos, fondos mineros y en producción de petróleo."²¹

Con respecto a la Convención en comento es pertinente destacar que "el problema que se presentó al poner en práctica algunas de las propuestas de esta Convención es que, desde el punto de vista del monto de la recaudación local, las recomendaciones aprobadas no dieron resultados inmediatos y, por el contrario, implicaban un sacrificio de los ingresos federales. Las mejoras técnicas en los impuestos a la propiedad raíz (modificación de avalúos y registros catastrales) y a la industria y al comercio (mediante el cobro de una cuota anual

²⁰ RETCHKIMAN, Benjamin y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamin Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. Op. Cit., p. 75.

²¹ ASTUDILLO MOYA, Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Op. Cit., p. 107 y 109.

sobre el monto de ventas) no proporcionaron los ingresos tributarios suficientes para eliminar ciertos impuestos inconvenientes para el desarrollo económico de los Estados, y con ello se anuló uno de los propósitos que se fijó la Primera Convención Nacional Fiscal: dar elasticidad y suficiencia a los sistemas fiscales locales."²²

En 1933²³ se celebró la Segunda Convención Nacional Fiscal, y es en ésta "...en la que principalmente se ratifican las conclusiones de la primer convención reconociéndose que si bien es cierto que la concurrencia no es recomendable, ésta no es ilícita (...) Esta Segunda convención realizó un anteproyecto de reformas constitucionales que apoyaba la asignación de arbitrios específicos, como el Impuesto Predial para los Estados y Municipios y la necesidad de asignar en forma exclusiva ciertos tributos, como el Impuesto sobre la Renta, pero dicho anteproyecto, al igual que el presentado, en la primer convención, no prosperó; sin embargo, esta convención hizo varias recomendaciones en relación con los impuestos, que convendría fueran exclusivos de la Federación, plasmándose así, en 1934, la federalización del Impuesto sobre Energía Eléctrica."²³

Para que la Segunda Convención se celebrara "el 11 de mayo de 1932, el mismo Ing. Pani, Secretario de Hacienda, pero bajo la presidencia de don Pascual Ortiz Rubio, convocó a los gobiernos de los Estados, de los Territorios y del Distrito Federal (...)

²² ASTUDILLO MOYA, Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Op. Cit., p. 110.

²³ 1928-1934. Se conoce como maximato a este periodo, por la hegemonía política que ejerció el general Calles sobre los tres presidentes que gobernaron al país en esta etapa, a saber: **Emilio Portes Gil** que gobernó de diciembre de 1928 a febrero de 1930; **Pascual Ortiz Rubio** ejerció la presidencia del mes de febrero de 1930 a septiembre de 1932 y finalmente, **Abelardo Rodríguez** que gobernó del último mes a diciembre de 1934 (en éste último lapso se reformó la *Ley de Patrimonio Fidal*, se creó el Banco Hipotecario y de Obras Públicas y la Nacional Financiera S. A., se constituyó la empresa estatal Petromex, y se ampliaron las fronteras marítimas. Se decretó la *Ley del Salario Mínimo* y la *Ley del Servicio Civil* para proteger el empleo de los funcionarios públicos y recibir prestaciones).

²³ SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias. Estado-Municipio. Op. Cit., p. 68 y 69.

En su discurso de apertura de la Convención, el Secretario Pani expresó sus deseos para que la Convención pudiera adoptar una serie de resoluciones que armónicamente concurrieran, para permitir, a través de la unificación fiscal, que se constituya y consolide la unidad económica de México.²⁴

Al finalizar la Convención las conclusiones con relación al poder tributario, fueron:

a) Las bases de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos. Consecuentemente, el Gobierno Federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales (...)

b) Los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que pueden tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones;

c) Asimismo, los Estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia;

d) Por otra parte, el Gobierno Federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta, (tanto de las sociedades como las personas físicas) y sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de tributación (impuestos especiales), pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los Estados como los Municipios;

e) El Gobierno Federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la Nación y sobre los servicios públicos de concesión federal;

²⁴ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 217.

f) En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el Poder tributario debe ser exclusivo de los Estados, pero la Federación debe participar en el producto de dichos impuestos.”²⁵

“En enero de 1934 se reformó la fracción X del artículo 73 constitucional otorgándose al Congreso de la Unión facultades para legislar sobre energía eléctrica, por lo que se dotaba a la Federación de la competencia tributaria sobre dicha actividad. Se determinó además que los Estados y los Municipios participaran en los impuestos federales sobre esa materia (...) En 1936 el presidente Cárdenas* envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a la Constitución” también con el objeto de

²⁵ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 217.

* En la obra “Los Díaz sin tregua” Alvaro González P. expresa: “Cuando Lázaro Cárdenas asume la presidencia de la República el 30 de noviembre de 1934, todo hacía suponer al sentido común que sería un presidente más del Maximato, es decir; que el general Plutarco Elías Calles seguiría siendo el jefe máximo de la familia revolucionaria (...). Lázaro Cárdenas durante su gobierno tomó como guía el plan sexenal aprobado en 1933 por el Partido Nacional Revolucionario (PNR). (...)”

A partir de 1935, el Gobierno Federal invirtió 1 108 millones de pesos que equivalían al 15% del total del presupuesto de todo el sexenio para obras públicas, para educación el 14%, para agricultura y fomento el 8% y para el pago de la deuda pública el 10.5%; todos estos gastos superaron el presupuesto inicial, por lo que el gobierno se vio forzado a aplicar ciertas medidas de reforma fiscal para obtener recursos de la forma más viable y lógica posible, pero sobre todo justa; elevando los impuestos sobre las ganancias de la gran burguesía y los monopolios extranjeros (...) La intervención gubernamental para limitar la expansión de los monopolios se manifestó asimismo en relación a las industrias del azúcar, la sal, el alcohol y las aguardientes. Para ello se promulgó la *Ley sobre el Impuesto a los Superhuelcos*, es decir, se imponía contribuciones adicionales a las ganancias excesivas de empresas de tendencia monopolista.

De 1935 a 1938, el gobierno promulgó una serie de leyes para proteger de la competencia extranjera a la industria nacional en desarrollo, una de las más importantes fue la de 1938 que prohibía la importación de todas aquellas mercancías que se produjeran en el país. Otra ley importante fue la de expropiación en beneficio de la nación publicada en el año 1936 (...) Con base en esta ley se pudo hacer la expropiación petrolera dos años más tarde. (...) Otro esfuerzo semejante fue el crear la Comisión Federal de Electricidad en 1938, para tratar de regular ante las compañías extranjeras la mejor distribución y manejo de tan importante industria, poner fin a las arbitrariedades e ilícitos manejos de las compañías transnacionales. Por último, el Estado Cardenista le dio una particular atención a la reforma del sistema bancario del país; comenzando con el Banco de México, ampliando sus derechos como arbitro supremo en la realización de la política de créditos. A fines de 1934 se reformó el Banco Nacional de Crédito Agrícola, creando dos nuevos Bancos: el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Agrícola; los cuales fueron importantes pilares para la Reforma Agraria.”

** Con tal proyecto se pretendía reformar los Artículos 73, fracción X, y 131 de la Constitución Política General de la República, en el que con gran precisión se deslindaban los campos de acción tributaria de estos dos sujetos activos.

solucionar el problema de la distribución de ámbitos fiscales entre el orden federal y las entidades. Esta iniciativa no fue aprobada. Pero es importante por las soluciones que en ella se apuntaban.²⁶

"El proyecto proponía como tributos exclusivos del Gobierno Federal los siguientes:

- a) Impuestos y derechos de importación y de exportación;
- b) Impuestos sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas. En los ingresos recaudados participarían los Estados, Distrito Federal, los Territorios y las municipalidades;
- c) Impuestos sobre los recursos naturales propiedad de la Nación, tales como los de minería, producción de sal y de petróleo, uso de aguas nacionales, pesca, etc. Los Estados y los Municipios participarían en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueren realizadas en sus territorios;
- e) Impuestos especiales sobre la energía eléctrica — producción y consumo—, vías generales de comunicación, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación, cerveza, juegos, loterías y rifas, explotación forestal. En las rentas de estos impuestos participarían los Estados y los Municipios, sobre la base tanto de su producción como de su consumo;
- f) Impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación.
- g) El impuesto predial, pero en los ingresos derivados de él participarán los Municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios;

²⁶ RETCHKIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. Op. Cit., p. 75 y 76.

h) Un impuesto general sobre la industria y el comercio, que sustituiría a los antiguos impuestos de patentes (...) El Gobierno Federal participaría en el producto de este impuesto general, que también sustituiría al impuesto del timbre (federal) sobre las operaciones comerciales e industriales."²⁷

Cabe señalar que actualmente el proyecto de reformas enviado por Lázaro Cárdenas en 1936 es congruente con los problemas generados a raíz de la distribución de facultades.

"A finales de 1938 fue promulgado el Código Fiscal de la Federación que estableció las reglas básicas aplicables a todos los impuestos federales, salvo que las leyes impositivas específicas indicasen lo contrario. En ese mismo año se creó el Tribunal Fiscal de la Federación introduciendo el proceso contencioso administrativo en el sistema jurídico mexicano.

La iniciación de la Segunda Guerra Mundial y su etapa previa permitieron un auge transitorio de la economía mexicana al incrementarse las exportaciones y estimularse diversas actividades económicas, por lo que la Federación y las Entidades Federativas vieron mejorar sus ingresos posponiendo la solución a diversos problemas hacendarios. Ante las ganancias extraordinarias que se generaron en esta época se creó en 1939 la *Ley del Impuesto Sobre la Renta* del super-provecho. En 1941 se emitió una nueva *Ley del Impuesto Sobre la Renta*..."²⁸

En 1942 "...se adiciona al artículo 73 Constitucional la fracción XXIX", facultándose al Congreso de la Unión a establecer contribuciones sobre:

1. Comercio Exterior
2. El Aprovechamiento y Explotación de los Recursos Naturales comprendidos en los párrafos 4to y 5to del artículo 27 constitucional.
3. Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros.

²⁷ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 218 y 219.

²⁸ RETCHKIMAN, Benjamin y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. Op. Cit., p. 76 y 77.

* Posteriormente en 1949, el artículo 73, fracción XXIX, se adicionó con el inciso g), para quedar como actualmente rige.

4. Servicios Públicos Concesionados o Explotados directamente por la Federación.
5. Especiales sobre:
 - a) Energía Eléctrica.
 - b) Producción y Consumo de Tabaco.
 - c) Gasolina y otros Productos Derivados del Petróleo.
 - d) Cerillos y Fósforos.
 - e) Aguardiente y Productos Derivados del Petróleo.
 - f) Explotación forestal.

Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley (...)

Con esta adición al artículo 73 de la Constitución, se establecen contribuciones exclusivas de la Federación, es decir, las Entidades Federativas no pueden establecer impuestos o derechos sobre las materias señaladas en la fracción XXIX, sin embargo dicha fracción no restringe la facultad de la Federación para establecer otras contribuciones, sino sigue existiendo concurrencia con los Estados y los Municipios...²⁹

"Por otra parte en octubre de 1942 se adicionó la fracción IX del artículo 117 constitucional que prohibió a los Estados gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice."³⁰

"A partir de estas reformas y en base al último párrafo* que se refiere a las participaciones para los Estados, es que surgen una infinidad de leyes impositivas federales en las cuales se crean impuestos de competencia federal, de las cuales se participa a las Entidades Federativas de sus rendimientos; sin embargo, estas leyes y sus participaciones no solucionaron el problema de fondo, por lo que (...) se convocó a una Tercera Convención Nacional Fiscal, la cual se llevó a cabo en 1947."³¹

²⁹ SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias. Estado-Municipio. Op. Cit., p. 69 y 70.

³⁰ RETCHKIMAN, Benjamin y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamin Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. Op. Cit., p. 77.

* Se refiere al último párrafo del artículo 73, fracción XXIX constitucional.

³¹ SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias. Estado-Municipio. Op. Cit., p. 70.

Así, "por oficio de 4 de octubre de 1947, siendo presidente de la República el licenciado Miguel Alemán", y secretario de Hacienda y Crédito Público el licenciado Ramón Betteta, se convocó a los Gobiernos de los Estados y Municipios a la Tercera Convención Nacional Fiscal. (...)

La Convención trabajó del once al veintiocho de noviembre del año 1947 y llegó a las siguientes conclusiones fundamentales: en materia de impuestos sobre sueldos y salarios y en general los que recaigan sobre el producto del trabajo dijo: los ingresos derivados de las remuneraciones del trabajo serán gravados por una sola vez, los Estados abolirán los impuestos locales y municipales sobre remuneraciones de trabajo. En el impuesto que se establezca, participarán la Federación, los Estados y los Municipios, en la proporción que de común acuerdo aprueben los organismos legislativos correspondientes. (...) En el mismo sentido se pronunció la Convención con relación a los impuestos sobre el producto de la inversión de capitales (...) En materia de impuestos sobre herencias y legados, se aprobó que la legislación fuera uniforme, recomendándose como tipo la Ley sobre Herencias y Legados para el Distrito y Territorios Federales de 7 de septiembre de 1940(...)

Refiriéndose a los impuestos sobre propiedad raíz, la Convención dijo: (...) La recaudación debe ser local con participación para los Municipios. (...) Refiriéndose a los impuestos sobre el comercio y la industria, dijo: Considera el Gobierno Federal que existen posibilidades reales de sustituir los múltiples impuestos que la Federación, los Estados y los Municipios mantienen sobre el comercio y la industria por un impuesto general sobre ventas al consumo (...)

En materia de impuestos sobre la agricultura y ganadería se llegó a las siguientes conclusiones: estos impuestos deben ser considerados como transitorios y complementarios del impuesto predial, para irse suprimiendo conforme vaya avanzando la

** El presidente Alemán gobernó México de diciembre de 1946 a noviembre de 1952. En términos generales, su Administración se caracterizó por el notable impulso que proporcionó al desarrollo de obras públicas desde la Ciudad Universitaria y la Ciudad Politécnica hasta la red ferroviaria, puertos, carreteras, obras de regadío, etcétera. Los hospitales del Seguro Social se diseminaron por buena parte del país; se aumentó el alcance de la Comisión Federal de Electricidad y la consiguiente electrificación de zonas remotas. En resumen, con la presidencia de Alemán, México se inició indudablemente en la carrera en la modernización.

catastración. Es decir, la Tercera Convención modificó el criterio sustentado por la anterior, que expresamente se declaró en contra de estos gravámenes (...)

Al estudiar los arbitrios municipales, la Convención reconoció que era indispensable proveer a los Municipios de recursos necesarios para que estuvieran en la posibilidad de cumplir con las atribuciones que les corresponden (...)

Al tratar de los impuestos especiales a la industria, se declaró expresamente que serán impuestos en participación. (...) Cuando el fondo de reserva sea insuficiente para lograr su finalidad, se estudiará la conveniencia de crear otros impuestos de naturaleza análoga a los especiales existentes, previa consulta con las Entidades Federativas interesadas, o bien el aumento de las tasas de éstos..."³²

"...Así, las principales proposiciones que hizo esta Convención Nacional Fiscal fueron las siguientes:

a) Coordinar el desarrollo de las economías de la Federación, Estados y Municipios, para lograr una unidad económica nacional.

b) Elaborar un Plan Nacional de Arbitrios, el cual por su carácter y naturaleza debería ser estudiado, implantado y revisado de común acuerdo entre la Federación y los Estados, sin perder de vista las necesidades de los Municipios. Este plan debía revisarse cada 3 años o cada vez que fuera necesario con la intervención de los tres entes gubernamentales, estableciéndose seis bases para este plan.

c) Fijar las reglas para la concesión de participaciones a los Estados y Municipios en el rendimiento de los impuestos especiales sobre la explotación de recursos naturales y sobre la industria.

³² FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas públicas mexicanas. 32ª ed., edit. Porrúa, México 1998, p. 388, 392, 393, 394, 395 y 396.

d) Establecer como obligación de la Federación, el participar, a los Estados del rendimiento de las contribuciones que en un futuro se determinen exclusivas de la Federación.

e) Reducir la cuota de la Contribución General al 5% en toda la República; o que la Federación concediera un subsidio equivalente al 66% del rendimiento de dicho tributo a los Estados, dentro de cuya jurisdicción se causara el mencionado tributo razón del 15%; una vez que se lograra la uniformidad de la cuota, la Federación debía derogar la contribución federal totalmente o por lo menos suprimirla el primer año, sobre los impuestos locales y municipales a la propiedad rústica y urbana y derogarla en el siguiente ejercicio."³³

"La Tercera Convención Nacional Fiscal determinó que para la realización de sus recomendaciones debía crearse la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, la cual estudiaría el ingreso nacional para efectuar una distribución equitativa de los ingresos fiscales entre los tres niveles de gobierno."³⁴

"Como resultado de esta Tercer Convención Nacional Fiscal, Surge un nuevo marco jurídico ya que en 1947 se expidió la *Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM)*, en 1948 la *Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a la Entidades Federativas*, en 1953 la primer *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados* y en 1954 la *Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados* que celebren convenios de coordinación en el ISIM. Siendo las más importantes la Ley del ISIM y la Ley de Coordinación Fiscal."³⁵

En 1953 se emitió la Ley de Coordinación Fiscal, la cual "...reglamentaba la facultad del Congreso para impedir que en el comercio interestatal se establecieran restricciones (fracción IX del artículo 73 constitucional)"³⁶

³³ SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias. Estado-Municipio. Op. Cit., p. 71.

³⁴ RETCHKIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. Op. Cit., p. 79.

³⁵ SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias. Estado-Municipio. Op. Cit., p. 72.

³⁶ ASTUDILLO MOYA, Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Op. Cit., p. 129 y 130.

"Los aspectos más importantes que contenía esta ley eran los siguientes:

- a) Supresión de procedimientos alcabulatorios en el país.
- b) Procedimientos para que la Federación revisara las leyes locales, o sistemas de recaudación en aquellos Estados en que se consideraba se violaba la Constitución General de la República.
- c) Sanciones al estado renuente a seguir el programa propuesto, con la retención parcial o total de las participaciones.
- d) Creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, en sustitución de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios."³⁷

Como podemos observar dicha ley "...instituyó la Comisión Nacional de Arbitrios. El principal objetivo de la comisión era coordinar y resolver los problemas que en el aspecto fiscal presenta el régimen federal. La integración era la siguiente: Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; uno de la antigua Secretaría de Industria y Comercio, y un tercero de la Secretaría de Gobernación. Asimismo un representante por cada una de las cinco zonas fiscales del país y tres de los causantes sólo con voz. Esta ley fue derogada por la emitida sobre la misma materia en 1978, para entrar en vigor en enero de 1980..."³⁸

Así pues, la representación de los Estados en el seno de la Comisión Nacional de Arbitrios, dio origen a la creación de órganos de coordinación, denominado, como Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su Comisión Permanente. Por lo que "en lugar de las convenciones nacionales fiscales se optó por las reuniones anuales de tesoreros y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera se celebró en 1972 y entre ese año y 1975 se realizaron ocho. A partir de entonces se efectuaron anualmente, excepto en 1983 en que se celebró una

³⁷ SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias. Estado-Municipio. Op. Cit., p. 76.

³⁸ RETCHKIMAN, Benjamin y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamin Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. Op. Cit., p. 79.

extraordinaria además de una ordinaria. Cabe aclarar que a partir de 1979 estas reuniones cambiaron de denominación.

En ellas se plantearon como objetivos:

- a) El fortalecimiento de los fiscos estatales y municipales.
- b) La armonización de los sistemas fiscales federal y estatales.
- c) La cooperación y el apoyo mutuo en las tareas de administración fiscal.
- d) A partir de la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, el ajuste de la fórmula de distribución de los diversos fondos de participaciones.³⁹

En esta misma tesitura, podemos expresar que con la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles "...nace propiamente el concepto de coordinación entre la Federación y los Estados, la que se llevaba a cabo mediante la celebración de un convenio por medio del cual los Estados que lo suscriben se comprometen a derogar o suspender sus impuestos locales al comercio y la industria, otorgándoles a éstos la facultad de recaudación (...)

En 1948, casi la mitad de las Entidades Federativas se coordinaron, ya que la tasa máxima era de un 3% correspondiéndoles a los Estados coordinados un 1.2% como máximo; sin embargo el resto de los Estados no deseaban coordinarse, ya que no les convenía económicamente y esto, junto con el amplio régimen de exenciones y la falta de precisión jurídica, da lugar a un sin fin de reformas hasta 1951, año en el cual se crea una nueva Ley para el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles* (...)

³⁹ ASTUDILLO MOYA, Marcela. El federalismo y la coordinación impositiva en México. Op. Cit., p. 131.

* Siendo sus principales características: a) El objeto gravable (ingresos obtenidos por la realización de transacciones de bienes, prestaciones de servicios en general, arrendamiento y

Sin embargo, aún con esta nueva ley, los Estados relativamente más fuertes económicamente no se coordinaron sino hasta 1973, siendo el Estado de México el último en coordinarse.⁴⁰

Los 2 tipos^{**} de Convenios de Coordinación que existían en diciembre de 1970 eran⁴¹:

1. El ISIM era cobrado por la Federación con una tasa federal y una local, entregándose al estado la suya. En este grupo se encontraban los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tlaxcala.	2. Se facultaba a las entidades para recaudar las tasas federal y local, sin exceder de 12 al millar y para vigilar y controlar a los causantes inscritos. En este grupo estaban Campeche, el Distrito Federal, Colima, Michoacán, Morelos, Puebla, Guerrero, Sinaloa y Yucatán, los cuales recibían el 40% sobre recargos y multas federales.
---	--

En conclusión, el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el resultado de los esfuerzos que se han llevado a cabo por parte de los Gobiernos que conforman el Estado Mexicano así como del diálogo entre las autoridades de éstos en las Convenciones Nacionales Fiscales y posteriormente en las reuniones anuales de tesoreros y funcionarios de la SHCP a que hacemos referencia en párrafos anteriores.

comisiones y mediaciones mercantiles); b) El régimen de convenios para lograr la coordinación y en algunos casos la administración del impuesto y el régimen de participaciones en cargos y multas.

⁴⁰ SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias. Estado-Municipio. Op. Cit., p. 72 y 73.

^{**} Posteriormente, se agregaron nuevos convenios que quedaron como anexos al original.

⁴¹ SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias. Estado-Municipio. Op. Cit., p. 73 y 74.

2.3. La Ley de Coordinación Fiscal.

"La solución vigente al problema de la doble imposición, se encuentra en Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de diciembre de 1978, y que entró en vigor en 1980, salvo las disposiciones contenidas en el capítulo IV, relativo a los organismos en materia de coordinación, tiene como objetivos, conforme a lo establecido por el art. primero de dicho ordenamiento legal, los siguientes:

- I. Coordinar el sistema fiscal de la Federación, con los Estados, Municipios y el Distrito Federal.
- II. Establecer la participación que corresponda a las haciendas de dichas instituciones públicas en los ingresos federales.
- III. Distribuir entre esas haciendas las participaciones.
- IV. Fijar las Reglas de Colaboración Administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- V. Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento."⁴²

"Este primer artículo no ha sido modificado, ya que a través de este objetivo, se ha logrado armonizar el Sistema Fiscal Federal evitando la concurrencia impositiva, en base a los anexos al convenio de adhesión, que permiten la eliminación o reducción de ésta; además ha logrado fortalecer las haciendas públicas, ya que los acuerdos de suspensión de gravámenes entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los Estados, se reflejan en un aumento en el porcentaje de integración del Fondo."⁴³

* El principal cambio en esta ley, consistió en modificar el Sistema Básico de Participaciones, es decir, en vez de que solo hubiera algunos impuestos federales de los que participarían los Estados y otros en los que no, se establece un sistema en el que los Estados participan de todos los impuestos federales uniformando la tasa de participación, ya que éstas variaban entre el 1% y el 50%.

⁴² CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho fiscal constitucional. 2ª ed., edit. Harla, México 1993, p. 216.

⁴³ SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias. Estado-Municipio. Op. Cit., p. 80.

"Actualmente todas las Entidades Federativas, a través de los convenios y coordinación respectivos, se han integrado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal previsto en la ley de referencia,"⁴⁴ enseguida se transcriben los fragmentos más importantes, a nuestra consideración, de la exposición de motivos de dicha ley:

"...La circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales, estatales y municipales, determina que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados, pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de Federación y Estados.

Debe reconocerse que la concurrencia impositiva está permitida en la Constitución e implicada en la fracción IV del artículo 31 de su texto; pero de ello no puede derivarse la conclusión de que el constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales. La conclusión correcta no puede ser otra que la que el constituyente no juzgó necesario o conveniente separar las fuentes tributarias exclusivas de Federación, Estados y Municipios.

Lo antes señalado no impide, sino por el contrario supone, que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente.

La prudencia de los legisladores federales y estatales los ha llevado incluso a buscar acuerdos para que sólo una u otros graven determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para Federación y Estados. Surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución Política, que ha constituido uno de los principales

⁴⁴ CARRASCO TRIARTE, Hugo. Derecho fiscal constitucional. Op. Cit., p. 216.

alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva..."⁴⁵

"En esta Ley se contemplaban dos fondos de participaciones: el Fondo General de Participable y el Fondo Financiero Complementario, el cual estuvo vigente hasta 1989, mientras que en 1981 se crea un tercer fondo denominado Fomento Municipal. (...)

Esta ley, es la que da inicio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estableciéndose que el estado que deseara adherirse a dicho sistema, para recibir las participaciones establecidas en la LCF, debía firmar un convenio con la SHCP, el cual tenía que estar aprobado por la Legislatura; esta adhesión al Sistema es de forma integral. Los Estados que no efectuaran dicha adhesión participarían solamente de los impuestos establecidos en el número 5º de la fracción XXIX-A del artículo 73 constitucional.

También en esta Ley, se establecía el señalamiento de la facultad con que contaba el gobierno federal y los Estados adheridos al SNCF, de celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, referentes a las funciones operativas del registro federal de causantes, recaudación, fiscalización y administración.

Esta Ley ha ido evolucionando con el transcurso del tiempo; sin embargo, en su estructura es básicamente la misma que en un principio (...):

Capítulo I.- De Las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales(Art. 1 al 9-A).

Capítulo II.- Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Arts. 10 al 12).

Capítulo III.- De la Colaboración Administrativa entre las entidades y la Federación. (Arts. 13 al 15).

Capítulo IV.- De los organismos en materia de coordinación (Arts. 16 al 24)."⁴⁶

⁴⁵ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. II, Op. Cit., p. 573.

Actualmente, la estructura de la Ley de Coordinación Fiscal es la siguiente:

LEY DE COORDINACION FISCAL

CAPITULO I (Arts. 1 a 9-A) De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales.	CAPITULO II (Arts. 10 a 12) Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
CAPITULO III (Arts. 13 a 15) De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación	CAPITULO IV (Arts. 25 a 46) De los Fondos de Aportaciones Federales.
CAPITULO IV (Arts. 16 a 24) De los Organismos en Materia de Coordinación.	

El contenido capitular de esta ley es el siguiente:

"Capítulo I. De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales.- Aquí se establece el objeto de la ley y la creación del Fondo General de Participaciones"⁴⁶

"Por reforma fiscal para 1996, DOF, 15 de diciembre de 1995:

1. Se Incrementa el Fondo General de Participaciones, del 18.51% al 20%, en el artículo 2º, LCF.

⁴⁶ SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias. Estado-Municipio. Op. Cit., p. 80 y 81.

⁴⁷ LARIOS CONTRERAS, Cesáreo. Proceso Administrativo de la fiscalización coordinada. Op. Cit., p. 31.

2. Se precisa, también en el artículo 2º, LCF, que no formará parte de la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, ni el ISToUV de aquellas entidades que hubieren celebrado convenio en esta contribución y la parte del IEPS que participen las Entidades Federativas en términos del artículo 3º-A, LCF.

3. Se adiciona el artículo 3º-A, a la ley para señalar el procedimiento en que participarán las Entidades Federativas de la recaudación que se obtenga del IEPS, sobre cerveza, bebidas alcohólicas, alcohol, bebidas refrescantes y tabacos labrados.

4. Referente a la reserva de contingencia, que previene el artículo 4º, LCF, la iniciativa del Presidente de la República enviada al Congreso, proponía reformarla para repartir el 90% en forma cuatrimestral y el 10% restante al cierre del ejercicio fiscal, sin embargo la Comisión de Hacienda opinó (Documento 093/LVI/95, (I.P.O. AÑO II, Hojas IX Y X) (...)) se estima muy conveniente que el 90% de dicha reserva sea distribuido a lo largo del ejercicio fiscal y el 10% restante al cierre del mismo. Sin embargo, el mencionado 90% podría ser distribuido mensualmente, y no cuatrimestralmente, en beneficio de los Estados y Municipios que pudieren tener acceso a la reserva de que se trata. (...)

5. Se reforma el artículo 9º-A, LCF, para incrementar del 10 al 25%, la aportación del Gobierno Federal al fondo destinado a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad, donde haya puentes de peaje.

Con motivo de la reforma fiscal de 1997, DOF, 28 de diciembre de 1996, se modificó el artículo 2º, LCF, para agregar que no se incluirá en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; en el impuesto sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de este impuesto; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

En atención a la reforma fiscal de 1998, DOF, 29 de diciembre de 1997:

1. Se modifica el artículo 2º, LCF, para adicionar que no incluirá en la Recaudación Federal participable, la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3º-B, LCF.

2. Se adiciona el artículo 3º-B, para indicar que: los Municipios de los Estados y el Distrito Federal, participarán con el 70% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección III del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que a partir del 1º de enero de 1998 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes ...⁴⁸

"Capítulo II. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.- En este capítulo se dispone que las entidades que deseen adherirse al SNCF para poder recibir las participaciones que establece la Ley de Coordinación Fiscal, lo han de hacer mediante convenios autorizados por sus congresos locales. También se prevé la posibilidad de que las entidades se coordinen en derechos, mencionándose qué derechos estatales o municipales deben suspenderse mientras dure la coordinación. Finalmente, se contemplan sanciones para las entidades que violen los convenios y se faculta a los particulares que resulten afectados por el SNCF para que interpongan el recurso de inconformidad ante la SHCP."⁴⁹

"Con motivo de la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 11 de mayo de 1995, en el artículo Tercero Transitorio del Decreto, se derogaron los párrafos segundo a cuarto del artículo 12, LCF."⁵⁰

⁴⁸ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. II, Op. Cit., p. 575 y 576.

⁴⁹ LARIOS CONTRERAS, César. Proceso Administrativo de la fiscalización coordinada. Op. Cit., p. 31.

⁵⁰ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. II, Op. Cit., p. 576.

"Capítulo III. De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación.- (...) en él se establece que los Estados podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de Ingresos federales, ejerciendo las funciones que en dichos convenios se pacte en forma expresa, siendo consideradas en el ejercicio de estas funciones como autoridades fiscales federales.

Capítulo IV. De los Organismos en Materia de Coordinación.- En este capítulo se dispone la creación de los organismos en materia de coordinación, mismos que a continuación se enumeran:

1. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF). Es el órgano supremo del SNCF, el cual se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de cada entidad. En la RNFF se proponen, discuten y, en su caso, aprueban los lineamientos para el desarrollo y perfeccionamiento permanente del Sistema.

2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF). Este órgano depende de la RNFF y lo conforman representantes de la SHCP (Titular de la SHCP o Subsecretario de Ingresos) y los representantes estatales de cada uno de los ocho grupos en que se divide el país para estos efectos.

En la CPFF se toman acuerdos más inmediatos en cuestiones que tienen que ver con la Coordinación, mismos que posteriormente son sometidos a la aprobación de la RNFF.

3. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Es el organismo creado con personalidad jurídica y patrimonio propio que como parte de sus funciones tiene la encomienda de servir de apoyo en la investigación y capacitación técnica de los funcionarios fiscales, y

4. La Junta de Coordinación Fiscal (JCF). Viene a ser la misma (CPFF) pero constituida especialmente para emitir dictámenes técnicos sobre los recursos de inconformidad que

interpongan los particulares, con apego al artículo 11-A de la LCF por verse afectados por el SNCF.⁵¹

"Capítulo V. De los Fondos de Aportaciones Federales.- Aquí se establece la constitución de los Fondos de Aportaciones Federales, como lo son:

- I.** Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II.** Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III.** Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV.** Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V.** Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VI.** Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; y
- VII.** Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.⁵²

"Este capítulo se adicionó a partir del 1º de enero de 1998, DOF, 29 de diciembre de 1997. Con motivo de esta reforma, se modificaron los artículos 25 al 42.

En el artículo 25, LCF, se crean los Fondos de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; Fondo de Aportaciones para el

⁵¹ LARIOS CONTRERAS, Césareo. Proceso Administrativo de la fiscalización coordinada. Op. Cit., p. 31.

⁵² Cfr. Art. 25 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente.

Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal; y Fondo de Aportaciones Múltiples.

En virtud de la reforma fiscal de 1999, DOF, 31 de diciembre de 1998:

1. Se reforma el artículo 25, LCF, para regular los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios; de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

2. El Fondo de Aportaciones de Fortalecimiento deja de incluir al Distrito Federal y sólo tiene como destinatario a los Municipios. (...)

3. Se adiciona el artículo 43 a la Ley, para establecer el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, mismo que se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales.

4. Se adicionan los artículos 44 y 45 a la Ley, para regular el establecimiento del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, el cual se constituye con cargo a recursos federales y que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

5. Se indica en el artículo 45, que las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.

6. Se adiciona el artículo 46, para regular la inembargabilidad de las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere el Capítulo V de la Ley, reciban las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios.⁵³

⁵³ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. II, Op. Cit., p. 577.

Por último, en virtud de la reforma fiscal para el año 2000, DOF, 31 de diciembre de 1999 se reformaron los artículos 3º, 3-B, 44 y 45, del ordenamiento en comento:

1. Se reforma el artículo 3º, LCF, para obligar a la SHCP a publicar en el DOF, el calendario de entrega, porcentaje y monto estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate, así como de que en los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que dicha dependencia entregue a la Cámara de Diputados, incluya la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

2. Se modifica el artículo 3-B, LCF, para que los Municipios de los Estados participen de la recaudación que se genere con base en los contribuyentes que tributan en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV, LISR, que a partir del 1º de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.

3. Se reforma el artículo 44, LCF, que regula el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (...)

4. Se modifica el artículo 45, LCF, para ampliar el destino del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, y por ende puede tener como finalidad, complementar las dotaciones de peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de los policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios...⁵⁴

⁵⁴ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. II, Op. Cit., p. 577 y 578.

En cuanto a las reformas, las más importantes "...que ha tenido la Ley de Coordinación Fiscal, a partir de su publicación en el DOF, se muestran a través de la presente cronología:"⁵⁵

DÍA	MES	AÑO
31	DICIEMBRE	1979
30	DICIEMBRE	1980
31	DICIEMBRE	1981
31	DICIEMBRE	1982
30	DICIEMBRE	1983
31	DICIEMBRE	1986
31	DICIEMBRE	1987
31	DICIEMBRE	1988
28	DICIEMBRE	1989
26	DICIEMBRE	1990
20	DICIEMBRE	1991
20	JULIO	1992
3	DICIEMBRE	1993
29	DICIEMBRE	1993
11	MAYO	1995
15	DICIEMBRE	1995
29	DICIEMBRE	1997
31	DICIEMBRE	1998
31	DICIEMBRE	1999
31	DICIEMBRE	2000

⁵⁵ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. II, Op. Cit., p. 578 y 579.

De acuerdo a todo lo anteriormente expuesto presentamos un cuadro resumen de la Ley de Coordinación Fiscal:

OBJETIVOS	ORGANISMOS	CONVENIOS	FONDOS
Coordinar el Sistema Fiscal Federal con los Estados, Municipios y Distrito Federal.	Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.	Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	Fondo General de Participaciones.
Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales.	Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.	El Distrito Federal se adhiere al Sistema por ministerio de ley.*	Fondo de Fomento Municipal.
Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).	Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.	Reserva de Contingencia.
Constituir los organismos en materia de coordinación y dar la base de su organización y funcionamiento.	Junta de Coordinación Fiscal.	Declaratorias de Coordinación: • Derechos	Reserva de Compensación Adicional.
			Fondos de Aportaciones Federales.**

La Ley de Coordinación Fiscal es el ordenamiento jurídico que se encarga de regular el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y debido a las necesidades de este último, ha sido reformada en diversas ocasiones.

* Ello de acuerdo al párrafo cuarto del artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, actualmente derogado.

** De acuerdo al artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal estos son los siguientes: el de la Educación Básica y Normal; el de Servicios de Salud; el de Infraestructura Social; el de Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; el de Aportaciones Múltiples; el de Educación Tecnológica y de Adultos, y el de Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

2.4. El Sistema de Participaciones.

Como ya se señaló en el tema precedente, la Ley de Coordinación Fiscal tiene un capítulo referente a las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en los Ingresos Federales, por lo que en este apartado se analizará el Sistema de Participaciones de forma detallada; así pues, se dará un concepto de participaciones y sus características, posteriormente haremos mención del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y, la forma en que se pagan las participaciones, para lo cual se describirá el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

"Participaciones.- Son las cantidades que tienen derecho a percibir los Estados y Municipios por:

1. La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Estas cantidades se generan al dejar en suspenso los impuestos locales o municipales, o establecer la contribución municipal que grava la transmisión de la propiedad y los derechos con ella relacionados conforme a las directrices de la Ley de Adquisición de Inmuebles. (Art. 9º, LISAI)

La forma de calcular y enterar estas participaciones, se establece en los artículos 2º, 2º-A y 3º, LCF.

2. El rendimiento de las contribuciones especiales (si no estuvieren adheridas), previstas en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5º, CPEUM...⁵⁶

Las participaciones tienen las siguientes características:

a) Son inembargables;

⁵⁶ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. II, Op. Cit., p. 717.

b) No pueden afectarse a fines específicos;

c) No pueden estar sujetas a retención.

Esta característica tiene una excepción, pues las participaciones sólo pueden estar sujetas a retención para el caso del pago de las obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.⁵⁷

d) Son cubiertas en efectivo, no en obra y sin condicionamiento alguno; y

e) No podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

Ahora bien, "la adhesión al sistema se efectúa íntegramente y no sólo en relación con algunos ingresos de la Federación. Las entidades se abstienen de gravar aquellas fuentes que quedan expresamente determinadas en la legislación fiscal federal y en los convenios de adhesión a través de sus correspondientes anexos. El sistema de coordinación funciona con los 31 Estados adheridos al mismo por convenio, mientras que en el Distrito Federal es la voluntad del legislador la que lo incorpora.

Cabe aclarar que las legislaturas locales pueden establecer algunos impuestos locales cuyos conceptos ya están gravados por impuestos federales..."⁵⁸

Así, como lo describe el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal "las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante

⁵⁷ Cfr. Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁵⁸ Como es el caso de nóminas y diversiones y espectáculos públicos (este último con las limitaciones que señala expresamente la Ley del Impuesto al Valor Agregado).

⁵⁹ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz et. al. Derecho fiscal. U.N.A.M., I.I.J., México 1991, p. 132.

convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura..."⁵⁹

Los mencionados convenios reciben el nombre de *Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* y "son los documentos que formalizan la incorporación de las Entidades Federativas a dicho sistema, y deberán publicarse en el periódico oficial del estado y en el Diario Oficial de la Federación. (Art. 13, LCF). (...) El Convenio de Adhesión consta de doce cláusulas, cuyo contenido fundamental es el siguiente:

1. La voluntad expresa de adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (CLAUSULA PRIMERA)
2. La conceptualización de los ingresos totales anuales federales, para efectos de participación. (CLAUSULA SEGUNDA)
3. El precisar cuáles son los ingresos federales coordinados. (CLAUSULA TERCERA)
4. La identificación del origen del IVA por entidad federativa. (CLAUSULA CUARTA)
5. La identificación del origen del ISToUV. (CLAUSULA SEXTA)
6. La forma de distribuir anticipos del Fondo General de Participaciones. (CLAUSULA OCTAVA)

El Fondo Financiero Complementario de participaciones desaparece en 1990, por lo que las cláusulas novena y décima del convenio de adhesión actualmente son letra muerta.

7. El precisar que aun cuando el Distrito Federal está coordinado por ley, será tomado en cuenta para los cálculos y

⁵⁹ Ley de Coordinación Fiscal vigente.

* Los convenios de adhesión en cita, están en vigor a partir del 1º de enero de 1980 y fueron publicados en su mayoría el 28 de diciembre de 1979, en el D.O.F.

distribución de participaciones. (CLAUSULA DECIMOSEGUNDA)⁶⁰

Los anexos al Convenio de Adhesión son:

"Anexo 1.- Cálculo del Sacrificio Fiscal por entidad:

- Se toma el año 1979, como base para calcular los porcentajes de participaciones federales de las Entidades Federativas.
- Se enlistan los impuestos estatales y municipales que se suspenden o derogan. (En este punto, cada entidad los suyos propios).
- Gastos de administración de impuestos federales.

Anexo 2.- Ajustes a las entidades petroleras:

- Este anexo, sólo opera para los Estados productores de petróleo (Estados de Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz).
- Existen dos tipos de anexo, uno para los Estados cuya producción petrolera se realiza en su territorio a los que se les participará en 1979 un 10% adicional, por estar coordinados en ingresos mercantiles y participaciones municipales por petróleo liquidas o que se liquiden por la Federación al estado y Municipios, y a partir de 1980, lo que resulte de aplicar el 12.1286% al 50% del total de impuestos a que hace referencia la Ley de Ingresos de la Federación de 1979.
- Y el otro tipo, para aquellos cuya producción se realiza en la plataforma continental frente a las costas del Estado, otorgándoles un apoyo económico de doscientos cincuenta millones de pesos, que servirán de base para el cálculo de participaciones en el conjunto de impuestos federales.

Anexo 3.- Pasaportes Provisionales:

⁶⁰ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. I, Op. Cit., p. 277, 279 y 280.

- Se suspende la expedición de pasaportes provisionales por parte de los Estados, por lo que se adiciona el porcentaje de integración del FGP en la proporción que represente lo que éstos dejan de percibir por este concepto.

Anexo 4.- Sistema Alimentario Mexicano:

- En apoyo al sistema alimentario mexicano, en 1980 las entidades acordaron la suspensión de gravámenes estatales y municipales sobre la producción, enajenación o tenencia de varios productos, principalmente agropecuarios, entendiéndose como exenciones de los mismos productos, incrementándose por tanto el FGP, ya que se les daba el trato de impuestos suspendidos.
- Las entidades adquieren la obligación de retirar casetas para cobros fiscales, relacionados con los productos relativos del anexo, de caminos, vías generales de comunicación y otra ubicación.

Anexo 5.- Reformas al IVA y al Convenio de Adhesión y Distribución del FGP:

- Por medio de este anexo, se reforman algunas cláusulas de convenio de adhesión.
- Suspenden o derogan los impuestos estatales o municipales sobre las materias que se reforman de la ley del IVA en su artículo 41, incrementándose por tanto el FGP.

Anexo 6.- Espectáculos Públicos:

- Entra en vigor en abril de 1992, sentando las bases para que los Estados no graven los espectáculos con un porcentaje mayor (en su conjunto) del 8% adicionando una fracción VI al artículo 41 de la ley del IVA.

Anexo 7.- Artes Plásticas.

- Los impuestos pagados por las personas físicas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción (según decreto publicado en el DOF el 31 de Octubre de 1994), no formarán parte del FGP.

- La Secretaría transferirá al Estado las obras de arte que recaude de conformidad con dicho decreto.
- El Estado se obliga a exhibir en una pinoteca abierta al público, en forma permanente, todas las obras transferidas.
- El Estado no puede transferir la propiedad de las obras recibidas, excepto en permuta con otra entidad o con la Secretaría por otra recibida.⁶¹

"La falta de cumplimiento al convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por parte de alguna entidad federativa que establezca contribuciones exclusivas de la Federación o bien grave conceptos o actividades afectos a la Ley del Impuesto al Valor Agregado o al Impuesto Especial Sobre Producción o Servicios, tiene como consecuencia que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa audiencia de la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, disminuya la participación de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue en contravención a dichas disposiciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica esa resolución a la entidad de que se trate, indicando la violación que la motive, para que en un plazo mínimo de tres meses proceda a hacer las modificaciones pertinentes. Si la corrección no se efectúa, la Secretaría de Hacienda declarará que la entidad deja de estar adherida al Sistema, y lo publicará en el Diario Oficial de la Federación. El estado inconforme con la declaratoria podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶²

Por otro lado, es necesario precisar que las participaciones que corresponden a las Entidades Federativas y Municipios se pagan a través de dos Fondos, el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

⁶¹ SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias Estado-Municipio. Op. Cit., p. 98 y 99.

⁶² CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz et al. Derecho fiscal. Op. Cit., p. 135 y 136.

Actualmente, el *Fondo General de Participaciones* que se determina por cada ejercicio fiscal de la Federación*, se integra por los siguientes elementos, los cuales, operan independientemente entre sí:

a) El 20% de la Recaudación Federal Participable, que consiste en la recaudación que obtiene el Gobierno Federal en un ejercicio fiscal por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos**.

b) El 1% de la Recaudación Federal Participable para distribuirse entre las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos.

c) El 80.0% del impuesto recaudado en 1989 por las Entidades Federativas por concepto de bases especiales de tributación actualizado desde junio de 1989 hasta la fecha.⁶³

La distribución del Fondo General de Participaciones se realiza conforme a lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, como sigue:

* La Federación en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren, los artículos 2º-A, fracciones I y II, y 3º-A de esta Ley. Así, las Entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mensual recibirán las cantidades que les correspondan conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

** No se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo. Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3º-A de la Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3º-B de la Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

⁶³ Cfr. Art. 2º de la Ley de Coordinación Fiscal vigente.

I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Entidad en el ejercicio de que se trate.

II. El 45.17%, en los términos del artículo 3º de esta Ley.

III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción Inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.⁶⁴

Para tal efecto, es indispensable citar el artículo 3º de la multicitada Ley:

"Artículo 3º.- La cantidad que a cada Entidad Federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2º de esta Ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula:

$$CP = \frac{B}{TB}$$

(...) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

⁶⁴ Ley de Coordinación Fiscal vigente.

En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.⁶⁵

En cuanto al porcentaje que los Municipios recibirán de las participaciones federales que integran el Fondo General de Participaciones, este no será inferior al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual tiene que cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

La entrega de las participaciones, que deben ser cubiertas en efectivo y sin condicionamiento alguno, la realiza la Federación a través de los Estados, dentro de los siguientes cinco días a aquél en que el Estado las reciba. En caso de retraso en la entrega de participaciones se generará el pago de intereses y en caso de incumplimiento, la entrega de las participaciones a los Municipios la hará directamente la Federación descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, los Gobiernos de los Estados deberán publicar en el periódico oficial de la entidad los datos antes referidos, de las participaciones estimadas que entregarán a los Municipios. Igualmente deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas.⁶⁶

El *Fondo de Fomento Municipal* creado en enero de 1981 y cuyo "...objetivo es fortalecer los ingresos de los Municipios del país y coadyuvar a la redistribución de competencias entre los distintos niveles del gobierno,"⁶⁷ se integra y distribuye de la manera siguiente:

⁶⁵ Art. 3º, de la Ley de Coordinación Fiscal vigente.

⁶⁶ Cfr. Art. 6º de la Ley de Coordinación Fiscal vigente.

⁶⁷ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 255.

"Artículo 2º-A.- En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios, en la forma siguiente:

(...) **III.-** 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

- a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las Entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CE = \frac{A}{TA}$$

(...) Los Estados entregarán íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor de lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos...⁶⁸

⁶⁸ Ley de Coordinación Fiscal vigente.

Asimismo, se crearon dos reservas distintas, a saber, la reserva de contingencia y la reserva de compensación adicional, mismas que consisten en lo siguiente:

a) La reserva de contingencia, la cual se constituye con el 0.25% de la Recaudación Federal Participable de cada ejercicio; la cual tiene por finalidad garantizar que las participaciones de las entidades (...) crezcan por lo menos el mismo porcentaje que la Recaudación Federal Participable del año respecto a la de 1990.⁶⁹

La reserva de contingencia se pagará en su 90% en forma mensual y el 10% restante al cierre del ejercicio fiscal. Asimismo, su distribución comenzará con la Entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.⁷⁰

b) La reserva de compensación adicional "...que se distribuye entre aquellas entidades que salgan afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones."⁷¹ "(...) Esta reserva se formará con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, a la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2º, así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2º-A, fracción III, inciso b), de esta Ley."⁷²

De igual forma, es importante agregar que "las Entidades Federativas recibirán un monto de participaciones adicionales derivadas de la recaudación que se obtenga en el territorio de cada una de ellas, del impuesto especial sobre producción y servicios, aplicable a la cerveza, bebidas refrescantes, alcohol y bebidas alcohólicas. La cantidad de Ingresos que le corresponda a cada entidad, en el porcentaje a distribuir en forma directa, estará en función de la proporción que represente la recaudación

⁶⁹ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 255.

⁷⁰ Cfr. Art. 4º de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁷¹ GARZA DE LA, Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano. Op. Cit., p. 255.

⁷² Art. 4º, párrafo quinto, de la Ley de Coordinación Fiscal vigente.

por la enajenación de este tipo de bienes, en relación con la obtenida a nivel nacional.

Los recursos provenientes por este concepto, no obstante que son participaciones, no se encuentran comprendidos dentro de las que percibe la entidad por fondos. Es decir, los ingresos que se les enteren por estos conceptos no formarán parte del Fondo General de Participaciones.⁷³

En ese mismo orden de ideas, también debemos señalar que tanto los Municipios de los Estados y el Distrito Federal participarán con el 80% de la recaudación obtenida de pequeños contribuyentes, que a partir del 10 de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales. Los Municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generen permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad. Los Municipios, podrán convenir con los gobiernos de los Estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los Municipios participarán del 75% de la recaudación que se obtenga de los pequeños contribuyentes, los Estados con el 10% y la Federación con el 15%, de dicha recaudación. Dicha participación se distribuye directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquida en el mes siguiente al del pago de las contribuciones.⁷⁴

En cuanto al ajuste de las participaciones, la Federación debe llevarlo a cabo cada cuatro meses, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período, si resultaren diferencias, éstas deberán ser liquidadas dentro de los meses siguientes. Asimismo, la Federación, a más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados para su revisión, determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.⁷⁵

⁷³ ORTIZ RUIZ, Miguel. La mecánica de la distribución de participaciones en ingresos federales a los Estados. Un ejemplo numérico. I.N.D.E.T.E.C., México 1996, p. 232.

⁷⁴ Cfr. Art. 3º-B de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁷⁵ Cfr. Art. 7º de la Ley de Coordinación Fiscal.

Finalmente, tenemos que hacer mención de la existencia de los Fondos derivados de puentes de peaje, ya que la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los Estados y Municipios en donde existan puentes de peaje operados por la Federación, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a:

- | | | |
|--|---|-------------------------|
| a) construcción, | | de obras de vialidad en |
| b) mantenimiento, | → | aquellos Municipios |
| c) reparación y | | donde se ubiquen dichos |
| d) ampliación | | puentes; o, en su caso, |
| e) la realización de obras
de infraestructura o gasto
de inversión | | |

La aportación a los fondos derivados de puentes de peaje se hará por el Estado, por el Municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos obtenidos por la operación del puente de peaje. La aportación que haga la Federación se distribuirá en partes iguales entre el Estado y el Municipio correspondiente, destinando el Estado al mismo fin estos recursos en cualquiera de sus Municipios.⁷⁶

Por todo lo antes expuesto, podemos concluir que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cuenta con un Sistema de Participaciones al cual todas las Entidades Federativas están adheridas a través del Convenio de Adhesión, excepto el Distrito Federal el cual se encuentra adherido por ministerio de ley, por lo que tienen derecho a percibir las cantidades correspondientes de acuerdo a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

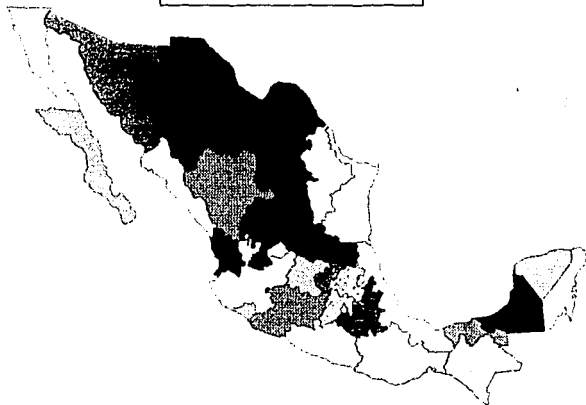
⁷⁶ Cfr. Art. 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Finalmente presentamos dos cuadros*, el primero de ellos corresponde a las participaciones recibidas por concepto del Fondo General y el segundo a las participaciones recibidas por concepto del Fondo de Fomento Municipal. Dichas participaciones son entregadas conforme al calendario que será publicado a más tardar el 31 de enero de cada ejercicio por la Secretaría de Hacienda y Crédito y cuyo contenido es el siguiente:

Calendario publicado por la SHCP.	
1. Fecha de entrega	
2. Porcentaje; y	} Estimados para Cada Entidad Federativa.
3. Monto	

* Los datos que se muestran fueron extraídos de la página de internet del Instituto del Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (<http://www.indetec.gob.mx>).

Cuadro 1.



**INTEGRACION DE LAS PARTICIPACIONES DEL FONDO GENERAL
MAYO DE 2002
(PESOS)**

ENTIDADES	TOTAL	ENTIDADES	TOTAL
AGUASCALIENTES	175,202,602	MORELOS	239,207,197
BAJA CALIFORNIA	450,997,351	NAVARRIT	164,434,292
BAJA CALIFORNIA SUR	110,320,826	NUEVO LEÓN	701,866,552
CAMPECHE	164,706,095	OAXACA	405,574,571
COAHUILA	384,187,554	PUEBLA	640,644,250
COLIMA	121,418,027	QUERETARO	266,488,951
CHIAPAS	703,674,811	QUINTANA ROO	160,521,693
CHIHUAHUA	480,338,298	SAN LUIS POTOSI	307,958,483
DISTRITO FEDERAL	1,862,589,203	SINALOA	413,730,857
DURANGO	224,844,555	SONORA	425,362,133
GUANAJUATO	623,430,947	TABASCO	835,220,312
GUERRERO	382,481,322	TAMAULIPAS	450,289,273
HIDALGO	298,537,781	TLAXCALA	167,993,836
JALISCO	978,793,145	VERACRUZ	1,048,491,957
MEXICO	1,962,948,313	YUCATAN	248,931,867
MICHOACAN	478,604,746	ZACATECAS	203,358,196

Cuadro 2.



**INTEGRACION DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL
MAYO DE 2002
(PESOS)**

<u>ENTIDADES</u>	<u>TOTAL</u>	<u>ENTIDADES</u>	<u>TOTAL</u>
AGUASCALIENTES	22,108,930	MORELOS	29,227,667
BAJA CALIFORNIA	7,312,092	NAYARIT	17,852,791
BAJA CALIFORNIA SUR	5,095,522	NUEVO LEON	12,286,746
CAMPECHE	7,627,569	OAXACA	42,486,734
COAHUILA	10,871,220	PUEBLA	41,454,398
COLIMA	10,131,995	QUERETARO	18,461,145
CHIAPAS	7,867,611	QUINTANA ROO	10,991,705
CHIHUAHUA	14,142,997	SAN LUIS POTOSI	25,224,113
DISTRITO FEDERAL	168,749,358	SINALOA	8,022,490
DURANGO	19,610,978	SONORA	6,460,693
GUANAJUATO	19,921,147	TABASCO	16,753,803
GUERRERO	11,683,570	TAMAULIPAS	18,069,122
HIDALGO	38,938,399	TLAXCALA	15,402,130
JALISCO	24,322,194	VERACRUZ	20,588,693
MEXICO	16,901,921	YUCATAN	26,337,557
MICHOACAN	39,291,045	ZACATECAS	28,910,584

2.5. Los Organismos en Materia de Coordinación.

Para la vigilancia y el perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las Entidades, por medio de sus órganos hacendarios, actúan a través de 4 organismos:

- I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.**

- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.**

- III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas; y**

- IV. La Junta de Coordinación Fiscal.**

A continuación se analizará la estructura y funciones de cada uno de los organismos anteriormente citados.

Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.- es el órgano supremo del Sistema Nacional y Coordinación Fiscal que "...se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad, es decir por el Secretario de Planeación y Finanzas de cada entidad o por el tesorero estatal."⁷⁷

⁷⁷ QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YAÑEZ, Jorge. Derecho tributario mexicano. Op. Cit., p. 121.

"Dicha reunión debe ser por lo menos una vez al año, a propuesta de la SHCP o de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y es presidida conjuntamente por el titular de la SHCP y el funcionario de mayor jerarquía presente en la reunión, de la población donde se celebre."⁷⁸

Las atribuciones de este organismo son las siguientes:

I. Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.

II. Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.

III. Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.

IV. Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de las Entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal."⁷⁹

Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.- es el órgano del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, formado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades, el cual será convocado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los

* Para tal efecto expedirán una convocatoria en la que se señalarán los asuntos de que deba ocuparse la Reunión.

⁷⁸ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. II, Op. Cit., p. 832.

⁷⁹ Art. 19 de la Ley de Coordinación Fiscal.

miembros de dicha Comisión y cuyas facultades, de acuerdo al artículo 21 de la Ley de Coordinación Fiscal, son:

I. Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

II. Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

III. Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.

IV. Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades.

V. Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley.

VI. Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las Entidades.⁸⁰

"Es presidido conjuntamente por el titular de la SHCP y por el presidente de la comisión electo entre los ocho integrantes*, pertenecientes cada uno a una entidad federativa (cada miembro representa a un grupo de entidades).

⁸⁰ Ley de Coordinación Fiscal vigente.

* Quienes podrán ser suplidos respectivamente por el Subsecretario de Ingresos de la SHCP y por la persona que para tal efecto se designe.

Cada entidad miembro dura en su encargo dos años, y la comisión se renueva anualmente por mitad.

Los grupos y Entidades Federativas que integran la comisión son:⁸¹

GRUPO	Entidades que lo conforman
UNO	Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
DOS	Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.
TRES	Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.
CUATRO	Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
CINCO	Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
SEIS	Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.
SIETE	Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.
OCHO	Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

⁸¹ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. 1, Op. Cit., p. 234 y 235.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).- Al tenor del artículo 22 de la Ley de Coordinación Fiscal, el INDETEC, es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyas funciones son las siguientes:

I. Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

II. Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las Entidades, así como de las respectivas administraciones.

III. Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las Entidades.

IV. Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

V. Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.

VI. Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

VII. Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

VIII. Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.⁸²

Ahora bien, el Instituto podrá trabajar conjuntamente en programas con otros organismos que realicen actividades similares, con el propósito de desempeñar las funciones anteriormente indicadas.⁸³

⁸² Art. 22 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente.

⁸³ Cfr. Art. 22 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente.

En cuanto a los órganos que conforman el Instituto podemos indicar que son:

I. El director general, que tendrá la representación del mismo.

II. La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como asamblea general del Instituto.

III. El consejo directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos. Fungirá como consejo directivo la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.⁸⁴

La Junta de Coordinación Fiscal.- es el órgano del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que "...se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho Entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales."⁸⁵

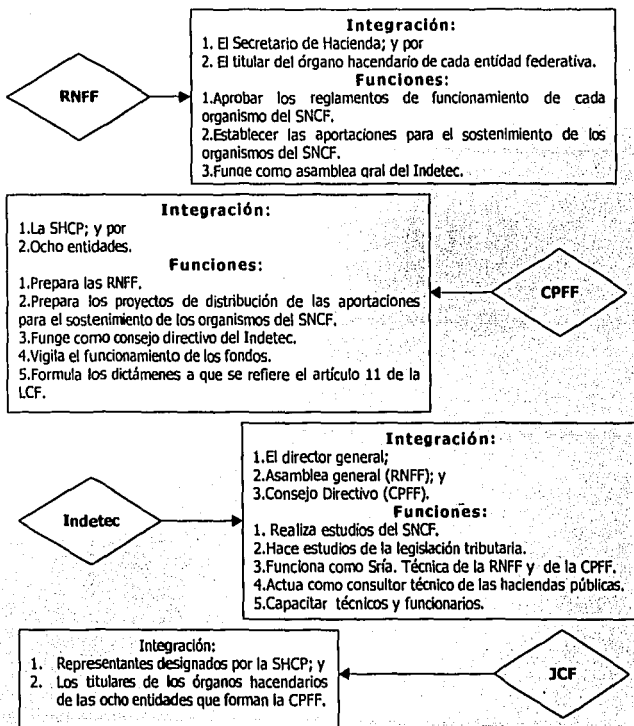
Finalmente, podemos indicar que los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y la Junta de Coordinación Fiscal, de los cuales el primero es el órgano supremo; asimismo, dichos organismos funcionan conjuntamente con el objetivo de vigilar y perfeccionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo que cada uno tiene una estructura y atribuciones propias.

A continuación se presenta un diagrama de los multicitados organismos:

⁸⁴ Art. 23 de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁸⁵ Art. 24 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.



2.6. Los Convenios de Colaboración Administrativa.

Para efectos del presente tema se dará una definición del Convenio de Colaboración Administrativa, posteriormente se presentará de forma esquemática las cuestiones relevantes acerca del mismo. Pero antes de ello es necesario señalar que "el Convenio de Colaboración Administrativa ha sufrido diversos cambios desde su implementación (...) aumentando, disminuyendo o adecuando las funciones delegadas por la SHCP a las Entidades Federativas."⁸⁶ El que rige actualmente y que data de 1997 inició su aplicación a partir de enero del mismo año.

Convenio de Colaboración Administrativa.- "...es el documento instrumental de la coordinación fiscal, ya que a través de él, se especifican las funciones que ejercitarán las Entidades Federativas en relación con la contribución federal que se va a administrar."⁸⁷



El Gobierno Federal, por conducto de la SHCP y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al SNCF, podrán celebrar convenios en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de:

- a) Registro Federal de Contribuyentes;
- b) Recaudación;
- c) Fiscalización; y
- d) Administración.

Funciones que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

⁸⁶ LARIOS CONTRERAS, Cesáreo. Proceso administrativo de la fiscalización coordinada. Op. Cit., p. 33.

⁸⁷ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales: t. I, Op. Cit., p. 282.

**CONTENIDO
DEL CONVENIO
(Art. 13 LCF)**

En los convenios se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el periódico oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación.

En estos convenios se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

**FECHA EN QUE
SURTE EFECTOS
(Art. 13 LCF)**

Surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el DOF.

**TERMINACION
(Art. 13 LCF)**

La Federación o la Entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.

Ahora bien, la recaudación de los ingresos federales a que se refieren los convenios de colaboración administrativa se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las Entidades según se establezca en los convenios o acuerdos respectivos. Cuando la Entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a dicha Secretaría y rendirá cuenta pormenorizada de recaudación. La Secretaría, también directamente, hará el pago a las Entidades de las cantidades que les correspondan en el fondo establecido en el art. 2º, y pondrá a su disposición la información correspondiente. Se podrá establecer, si existe acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.⁸⁸

El convenio consta de veinticuatro cláusulas cuyo contenido fundamental consiste en⁸⁹:

CLAUSULA	CONTENIDO
PRIMERA	Establece que se asume, por parte de los Estados, acciones específicas hacendarias, respecto de impuestos federales.
SEGUNDA	Indica que la colaboración administrativa versará sobre el IVA, ISR, IMPAC, IEPS e ISTo UV. También incluirá multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales (...)
TERCERA	Señala que la acción de los Estados, se refiere a contribuyentes que tengan su domicilio fiscal dentro de su territorio y estén obligados al cumplimiento de las disposiciones fiscales que regulen dichos ingresos y actividades.
CUARTA	Define que las facultades conferidas se ejecutarán por el gobernador del estado y quien tenga, conforme a las leyes, atribuciones

⁸⁸ Cfr. Art. 15 de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁸⁹ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. I, Op. Cit., p. 287, 288, 289 y 290.

	para administrar contribuciones. Asimismo, posibilita que mediante pacto expreso con la SHCP, el estado, por conducto de sus Municipios, podrá ejercer parcial o totalmente las facultades que se confieren en este convenio.
QUINTA	Estatuye para los Estados la obligación de informar a través de la administración local jurídica de ingresos territorialmente competente, sobre la presunta comisión de cualquier delito fiscal federal de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones...
SEXTA	Dispone que el Estado y la SHCP se suministrarán recíprocamente la información que requieran, respecto de ingresos de ingresos y actividades coordinados...
SEPTIMA	Precisa que las Entidades Federativas tendrán en el ejercicio de las facultades de comprobación en materia de IVA, ISR, IMPAC, IEPS, las atribuciones relativas a la verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales...
OCTAVA	Delimita, en materia de fiscalización del IVA, ISR, IMPAC e IEPS, que el Estado tendrá las siguientes obligaciones: Realizar actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes, en una porción anual de 20% de dicho padrón. Cumplir con el programa operativo anual que determine la SHCP previamente concentrado con el Estado. Llevar a cabo los actos de fiscalización en los términos de la legislación fiscal federal aplicable. Asistir a las reuniones semestrales con las autoridades fiscales que se le convoque. Esta Cláusula fue modificada a partir de diciembre de 1999, para eliminar esta obligación para las Entidades Federativas de asistir a dichas reuniones.
NOVENA	Determina el entorno de las facultades en materia del registro y control de vehículos, excepto aeronaves, así como las funciones operativas de administración del ISToJV, excepto aeronaves, mismas que se ejercerán

	por el Estado...
DECIMA	Norma las atribuciones en materia de las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales...
DECIMAPRIMERA	Regula las facultades y el procedimiento a seguir, cuando se ejerciten las facultades que establece el artículo 41 del CCF, en materia de requerimiento de prestación de declaraciones.
DECIMASEGUNDA	Fija el ejercicio de atribuciones, referente a la verificación de la expedición de comprobantes con requisitos fiscales que regula, los artículos, 29 y 42, fracción V del CFF.
DECIMA TERCERA	En materia de vehículos de procedencia extranjera, excepto aeronaves y embarcaciones, internados en el territorio del Estado, se determina que las Entidades Federativas, tendrán las facultades y obligaciones que establece la Ley Aduanera...
DECIMACUARTA	Estatuye los incentivos y sanciones que las Entidades Federativas percibirán o recibirán por las actividades de administración fiscal que realice con motivo del convenio...
DECIMASEXTA	Indica la obligación del Estado de rendir a la SHCP, por conducto de la Administración Regional de Recaudación, en su caso, de la Administración Local o de Recaudación respectiva, (...) la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados.
DECIMA OCTAVA Y DECIMANOVENA	Determina la obligatoriedad de la SHCP, a través de la Tesorería de la Federación, de cubrir al Estado, mensualmente y en los plazos indicados, los anticipos a cuenta de participaciones en los Fondos Generales de Participaciones y de Fomento Municipal. En la Decimanovena se norma la manera de compensar mensualmente créditos y adeudos.
VIGESIMA	Delimita las facultades que la SHCP se reserva, como son: Formular querrelas, declaratoria de perjuicio y solicitar el sobreseimiento en

	procesos penales...
VEGESIMAPRIMERA	Reserva para SHCP, las facultades de Planeación, Programación, Normatividad y Evaluación de los ingresos coordinados.
VIGESIMASEGUNDA	Faculta a la SHCP para ejercer en cualquier tiempo las atribuciones a que se refiere el convenio, aun cuando hayan sido conferidas expresamente al estado, pudiendo hacerlo en forma separada o conjunta con este último.
VIGESIMACUARTA	Decreta que la SHCP puede tomar a su cargo exclusivo cualquiera de las atribuciones que conforme al convenio ejerza el Estado, siempre que éste incumpla alguna de las obligaciones señaladas en el mismo y mediante aviso por escrito efectuado con anticipación. En el mismo tenor, el Estado podrá dejar de ejercer alguna o varias de dichas atribuciones, en cuyo caso, dará aviso previo escrito por la SHCP. También posibilita que cualquiera de las partes puede dar por terminado este convenio, mediante comunicación escrita a la otra parte.

Actualmente, tanto los Estados de la República como el Distrito Federal han celebrado sus respectivos convenios de colaboración administrativa*, mismos que han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación conforme al siguiente cuadro:

NOVIEMBRE DE 1996	DICIEMBRE DE 1996	MAYO DE 1997
Morelos, Aguascalientes, Baja California, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y, Yucatán	Colima, Puebla, San Luis Potosí, Chihuahua, Nayarit, Querétaro, Zacatecas, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Sinaloa, Estado de México, Campeche, Guerrero, Nuevo León, Tabasco, Oaxaca y Quintana Roo.	Distrito Federal.

* Cabe aclarar, que estos convenios son modificados en sus anexos ya que la esencia de su contenido fundamental no cambia.

2.7. La Coordinación en Materia de Derechos.

Para el tratamiento de este tema es indispensable señalar que para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal y de la Ley de Ingresos. Por lo que, al tenor del Código Fiscal de la Federación los derechos:

"Son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados, cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado."⁹⁰

Ahora bien, todas las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueden optar por:

- 1. No coordinarse en materia de derechos; o por**
- 2. Coordinarse en materia de derechos.**

En el primer caso, las entidades podrán optar por no coordinarse sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

⁹⁰ Art. 2º, fracción IV del Código Fiscal de la Federación vigente.

En el segundo caso, es decir, si las Entidades Federativas optan por coordinarse, entonces éstas no deberán mantener en vigor derechos estatales o municipales por:

1. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios.

Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las enumeradas en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

2. Registro o cualquier otro acto relacionados con los mismos, a excepción de los siguientes:

a) Registro Civil.

b) Registro de la Propiedad y el Comercio.


3. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

4. Actos de inspección y vigilancia.



**DECLARATORIA
DE COORDINACION
EN DERECHOS**

La SHCP hará la declaratoria de las Entidades que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo 10-A de la LCF y que, por lo tanto, están coordinadas en esta materia, lo cual se publicará en el periódico oficial de la Entidad y en el DOF.



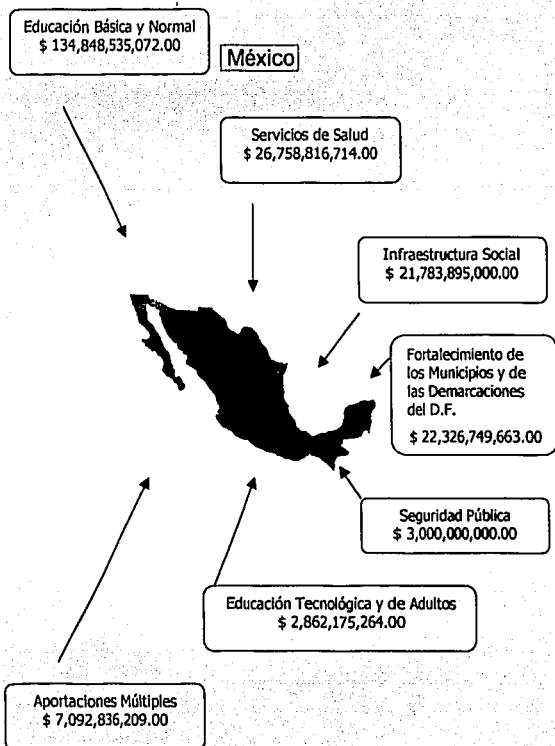
**CAUSAS POR LAS
QUE SE DEJA SIN
EFECTO LA
COORDINACION
EN DERECHOS**

Cuando en la legislación de alguna Entidad o Municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo 10-A de la LCF, la SHCP hará del conocimiento de la Entidad de que se trate la violación específica, para que en un plazo de 5 días manifieste lo que a su derecho convenga.

Transcurridos los 5 días la Secretaría, en su caso, emitirá la declaratoria correspondiente, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y empezará a regir a partir del día siguiente al de su publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos en esta última fecha. En el caso de que el Estado esté inconforme con esta declaratoria podrá acudir ante la SCJN en los términos del artículo 12 de la LCF.

2.8. Los Fondos de Aportaciones Federales.

Conforme a la Ley de Coordinación Fiscal son siete y de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002 se establece que las cantidades correspondientes a cada Fondo son las siguientes:



Asimismo tenemos que, con independencia del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, de la Reserva de Contingencia y de la Reserva de Compensación Adicional, mismos que fueron estudiados en temas precedentes, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley, para los fondos siguientes:

- 1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;**
- 2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;**
- 3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;**
- 4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;**
- 5. Fondo de Aportaciones Múltiples;**
- 6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y**
- 7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.**

A continuación se presentará un cuadro esquemático de cada uno de los Fondos de Aportaciones Federales:

FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACION BASICA Y NORMAL

Tipo de recursos que reciben los Estados y el Distrito Federal, con cargo a las aportaciones de este Fondo.	Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.
Determinación del Fondo.	Se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de lo siguientes elementos: <ol style="list-style-type: none">1. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y2. Los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo señalado en el artículo 27 de la LCF.

FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD

Tipo de recursos que reciben los Estados y el Distrito Federal, con cargo a las aportaciones de este Fondo.	Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competen.
Determinación del Fondo.	Se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de lo siguientes elementos: <ol style="list-style-type: none">1. El inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las

	<p>Entidades Federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;</p> <p>2. Los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las Entidades Federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;</p> <p>3. Por los recursos que la Federación haya transferido a las Entidades Federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las Entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros;</p> <p>Y,</p> <p>4. Por otros recursos que en su caso se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a la fórmula de asignación de recursos del artículo 31 de LCF.</p>
--	---

FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL	
Determinación del Fondo.	Se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de la LCF, según estimación que de la misma se realice en el

	<p>propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.</p>
<p>Epoca en que se entera el Fondo.</p>	<p>Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que establecen en el artículo 33 de la LCF.</p> <p>Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del art. 7 de LCF.</p>
<p>Destino de las Aportaciones del Fondo.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Financiamiento de obras, 2. Acciones sociales básicas; y 3. A inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los rubros que se enlistan en el artículo 33 de la LCF.
<p>Distribución del Fondo</p>	<p>El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura entre los Estados, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la fórmula y procedimientos indicados en el artículo 34 de la LCF.</p> <p>Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada Estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.</p> <p>Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará en el mes de octubre de cada año, en el DOF las normas establecidas para necesidades básicas y valores para el cálculo de la fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual que se asignará a cada Estado.</p>

Distribución de los recursos a los Municipios.	Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo 34 de la LCF que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo 34 de la LCF, publicada por el INEGI.
--	---

FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL.

Determinación del Fondo	Se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente al indicado en el artículo 36 de la LCF.
Destino de las Aportaciones del Fondo.	Las aportaciones federales con cargo a este Fondo, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.
Distribución de recursos.	El Ejecutivo Federal a través de la SHCP distribuirá el Fondo, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el INEGI.

FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES

Determinación del Fondo.	Se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de la LCF, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.
--------------------------	--

Destino de las Aportaciones del Fondo.	Se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.
Distribución del Fondo.	Se distribuirá entre las Entidades Federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS.

Determinación del Fondo	<p>Se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; 2. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole los elementos a que hace referencia el artículo 43 de la LCF; y 3. Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas a que se refiere esta fracción
-------------------------	--

	deberán publicarse por la SHCP en el DOF.
Fin de los recursos económicos complementarios del Fondo.	Prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL	
Constitución del Fondo.	<p>Se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la SHCP una propuesta para la integración de dicho Fondo.</p> <p>En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.</p>
Entrega del Fondo.	<p>El Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, determine utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.</p> <p>La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal,</p>

	deberá publicarse en el DOF a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate.
Epoca en que se entera el Fondo.	Se enterará mensualmente por la SHCP durante los primeros diez meses del año a los Estados de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo.
Destino de las Aportaciones.	Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones a que se refiere el artículo 45 de la LCF:

Por último, es importante hacer mención que las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal reciban las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de la multicitada Ley.

Además, dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos.

En conclusión, podemos indicar que los Fondos de Aportaciones Federales, también conocidos como ramo 33 se integran, distribuyen, administran, ejercen y supervisan, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, específicamente en su capítulo quinto; y, que estos recursos se encuadran en el ramo 33, porque ya corresponden a una partida presupuestal en particular del gobierno federal.

C A P I T U L O III. **ALTERNATIVAS DE UN NUEVO ESQUEMA EN LA COORDINACION FISCAL.**

3.1. Propuesta de la Nueva Hacienda Pública Distributiva enviada a la Cámara de Diputados para el Año 2002.

La propuesta de la Nueva Hacienda Pública, enviada por el titular del Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, para el año 2002 abarcó tres vertientes, las cuales son:

Vertientes de la propuesta de la Nueva Hacienda Pública para el 2002.	<ul style="list-style-type: none">1. Adopción de un nuevo marco tributario.2. Reforma presupuestal.3. Reforma Financiera.
---	---

En esa misma tesitura es importante puntualizar que dicha propuesta se agrupó en cinco grandes líneas:

Líneas de la Propuesta de la Nueva Hacienda Pública para el 2002.	<ul style="list-style-type: none">1. Adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del IVA.2. Apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo.3. Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.4. Otorgar mayor seguridad jurídica.5. Combatir la economía formal.
---	--

Así pues, enseguida se presenta un cuadro sinóptico del contenido tanto de cada una de las cinco líneas anteriormente citadas, como de las medidas complementarias:

1. Adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del IVA.

- a) Adecuación del beneficio que significa la tasa cero y las exenciones en el IVA.
- b) Mecanismos de compensación.
- c) Medidas en materia de educación, salud y prestaciones sociales.

2. Apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo.

- a) Apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa.

3. Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

- a) Régimen de base efectivo.
- b) Autotransporte, sector agropecuario, silvícola y pesca.
- c) ISR de personas físicas.
- d) ISR de personas morales.
- e) Medidas adicionales de simplificación.

4. Otorgar mayor seguridad jurídica.

5. Combatir la economía informal.

6. Otras medidas.

- a) Eliminación para los sectores primario, autotransporte y editores de libros de los regímenes preferenciales en el ISR.
- b) IEPS.
- c) Combatir el deterioro del medio ambiente.

De igual forma, a continuación se desarrolla, por medio de cuadros sinópticos, el contenido de las cinco líneas seguidas por la propuesta de la Nueva Hacienda Pública para el año 2002:

1. Adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del IVA.

a) Adecuación del beneficio que significa la tasa cero y las exenciones en el IVA.

La recaudación que se obtenga de las familias con menores ingresos, por gravar alimentos y medicinas, con la tasa general, representa sólo el 3.1% del total de la recaudación que se obtendría de gravarse los alimentos y medicinas. De aprobarse dicha iniciativa se incrementaría el gasto social destinado a dichos productos.

b) Mecanismos de compensación.

La afectación a los grupos más desprotegidos de la población se compensará con programas sociales de transferencias directas, inclusive, más allá del doble del gasto adicional que tendrán que efectuar por aplicar el 15% del IVA a los productos en mención. A los trabajadores se les compensará por medio de un mayor crédito al salario y una exención del ISR a los primeros 50 mil pesos anuales.

c) Medidas en materia de educación, salud y prestaciones sociales.

Se propone otorgar en el ISR de personas físicas un crédito fiscal por las erogaciones realizadas por colegiaturas; establecer deducibilidad de las primas pagadas por seguros de gastos médicos y exentar del impuesto prestaciones sociales.

2. Apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo.

a) Apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (PyMEs).

Se propone que el IVA lo paguen tras haber cobrado el bien o servicio prestado, y en las compras lo acrediten una vez que lo hayan pagado. Para hacer neutral este régimen se propone generalizarlo a todos los contribuyentes.

3. Facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

a) Régimen de base efectivo.

Se propone que el 100% de los contribuyentes paguen el IVA cuando se reciba su pago, mientras que las empresas que adquieran bienes o servicios lo acrediten hasta que lo hayan pagado.
En el ISR se propone que las personas físicas con actividades empresariales y que prestan servicios personales independientes causen el ISR sobre la base de efectivo.

b) Autotransporte, sector agropecuario, silvícola y pesca.

Se propone que también los contribuyentes de estos sectores tributen en el ISR en el régimen de base efectivo.

c) ISR de personas físicas.

Se plantea un sistema de tarifas impositivas en el ISR para personas físicas más sencillo de calcular y además con un impuesto que será menor.

d) ISR de personas morales.

Se sustituye el cálculo mensual por uno que se haga una vez al año.
Se elimina el cálculo complejo.
Se elimina la obligación de realizar un ajuste semestral a los pagos provisionales.

e) Medidas adicionales de simplificación.

El pago de contribuciones vía transferencia electrónica de fondos, sin necesidad de declaración.
La presentación de declaraciones fiscales vía internet.
Eliminación de diversas declaraciones informativas y múltiples avisos.
Se libera a los contribuyentes de la obligación de expedir facturas impresas en talleres autorizados.

4. Otorgar mayor seguridad jurídica.

Para una mayor seguridad jurídica, en la iniciativa se incorporan tanto disposiciones de carácter legal como disposiciones reglamentarias, mismas que por su naturaleza jurídica podrían ser modificadas o dejadas sin efectos a favor de los contribuyentes, así para que tales ordenamientos surtan plenamente sus efectos legales ante los particulares y la administración pública es necesario incorporarlos al texto de la ley.

5. Combatir la economía informal.

Como estrategia para el desarrollo de una cultura de cumplimiento de las obligaciones fiscales, es necesario incentivar la entrada a la economía formal de quienes hasta ahora se han mantenido fuera de ésta, facilitándoles el cumplimiento de las obligaciones fiscales a través del régimen de base efectivo.

Asimismo, se ha diseñado una ofensiva con cuatro vertientes con la finalidad de evitar la economía informal:

Ofensiva para evitar la economía informal.

- 1. Decomisar mercancías de contrabando.**
- 2. Combatir el contrabando técnico disfrazado de importaciones lícitas.**
- 3. Realizar acciones concretas en contra de los comerciantes Medianos de mercancías pirata y de contrabando.**
- 4. Combatir las prácticas de los proveedores que surten a la economía informal a través de la simulación de ventas o la destrucción de mercancías.**

Como ya se mencionó dentro de la citada propuesta se consideraron otras medidas, las cuales consistieron como a continuación se muestra:

6. Otras medidas.	
a) Eliminación para los sectores primario, autotransporte y editores de libros de los regímenes preferenciales en el ISR.	Ya que el sistema fiscal debe ser equitativo y eficiente, se plantea eliminar tratamientos preferenciales, así como las reducciones impositivas a dichos sectores, los que deberán pagar impuestos al igual que todos los contribuyentes.
b) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).	Se propone reestablecer el impuesto que anteriormente era aplicado con gravamen con tasas ad-valorem, aplicable a todas las etapas de producción y comercialización.
c) Combatir el deterioro del medio ambiente.	Se propone introducir una fórmula que reduzca el impuesto sobre automóviles nuevos para aquellos automóviles menos contaminantes.

Por último, es necesario precisar que el nuevo sistema tributario que se propuso consistió en:

1. Una nueva Ley del ISR.
2. Una nueva Ley del IVA.
3. Reformas, Adiciones y Derogaciones al CFF y a las Leyes del IEPS y Federal del ISAN.
4. Reformas y Adiciones a la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Adicionalmente el ejecutivo indicó que "...de ser aprobada por el H. Congreso de la Unión la reforma que se propone, el Gobierno Federal contará con recursos adicionales que le permitirán atender el desarrollo de la población, principalmente la de menores recursos, en aspectos como son la educación y la salud, factores elementales para el desarrollo integral de los individuos, que les permitirán alcanzar una mejor preparación para el trabajo y con esto, mejores remuneraciones.

La reforma fiscal sí implica un incremento en la recaudación, pero este incremento permitirá que en el futuro se tenga un menor endeudamiento año con año, y se disponga de mayores recursos que podrán destinarse a atender programas sociales y a la creación de una sólida infraestructura económica."¹

Al respecto Macario Schettino expresó "en esta semana, el presidente Fox decidió modificar parte de la reforma fiscal que los diputados aprobaron el año pasado. Como sabemos, el Presidente envió una propuesta para esta reforma que los legisladores desestimaron y sustituyeron por otras tres, una por cada partido, con sus variantes incluso al interior de cada uno de ellos. Al final, por las prisas y las negociaciones miopes, acabaron con un pequeño monstruo que, entre muchos otros detalles, cobraba IVA por el servicio de agua.(...)

Más allá de si los impuestos están bien pensados o no (...) hay un verdadero problema, mucho más importante. La falta de marco jurídico, en términos económicos, implica un crecimiento sustancial de los costos de transacción, que son los más importantes en los países que nunca logran desarrollarse. O dicho más claramente, por eso no se desarrollan, porque estos costos impiden cualquier intento para ello."²

¹ <http://www.gaceta.cddhcu.gob.mx>.

² SCHETTINO, Macario. La reforma permanente. <http://www.eluniversal.com.mx>, México: Sábado 9 de marzo de 2002.

A grandes rasgos y como ya se expuso anteriormente, la propuesta abarcó tres materias, a saber, la tributaria, la financiera y la presupuestal; asimismo, siguieron cinco líneas, consistentes en: adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del IVA, apoyar a la inversión, el ahorro y el empleo, facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, otorgar mayor seguridad jurídica y combatir la economía formal.

Ahora bien, alrededor de dicha propuesta se suscitaron múltiples comentarios, pero por lo que a nosotros concierne y no sin antes aclarar que la propuesta fue muy amplia sólo puntualizaremos en los siguientes aspectos, con la única finalidad de demostrar que la multicitada propuesta contenía buenas y malas medidas:

Si bien es cierto que dicha propuesta tenía como objetivo alentar el crecimiento económico sostenido y sustentable, a través de un nuevo marco jurídico para elevar el bienestar de la población; también lo es el hecho que dicho bienestar no se puede alcanzar únicamente para ciertos sectores y dejar en segundo plano, como ha acontecido a lo largo de nuestra historia, a las clases más desprotegidas, ello se deduce de la propuesta sugerida para adoptar medidas distributivas para compensar la ampliación de la base del IVA, con la cual se proponía entre otras medidas gravar alimentos y medicinas.

Asimismo, se proponía compensar a los grupos más desprotegidos de la población con programas sociales como el PROGRESA o los programas urbanos de la Secretaría de Desarrollo Social, lo que hoy en día no es nada innovador, pues desde hace algún tiempo se han implantado ese tipo de programas*.

* Programas que son bien conocidos ya que cuentan con gran espacio publicitario tanto en radio como en televisión.

También es importante apuntar el acierto producido al proponer medidas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, ya que con tal medida se esperan que se produzcan enormes beneficios, como el lograr que los contribuyentes cumplan fácilmente con sus obligaciones fiscales. En relación con esto último, "...la SHCP y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) dieron a conocer el Nuevo Esquema de Pagos Electrónicos y Tarjeta Tributaria, que entrará en vigor a partir del próximo primero de agosto."³

Finalmente, podemos concluir que la propuesta cuyo contenido ya se describió anteriormente, a pesar de que llevó como principal objetivo mejorar las condiciones económicas nacionales, no coincidió con la opinión general, pues se consideró por distintos sectores sociales que esa no era la solución más viable, idea que compartimos debido a los desaciertos a que hicimos alusión en párrafos precedentes.

Ahora bien, han transcurrido algunos meses del año 2002 y los resultados del nuevo marco tributario no han sido óptimos, pues la recaudación hasta la fecha está por debajo de lo presupuestado en la Ley de Ingresos.⁴ De esta manera, observamos la existencia de una solución propuesta aparejada con la carencia de beneficios económicos. En resumen, consideramos que no se trata de aumentar o disminuir cargas tributarias, sino de hacerlos efectivos, ya que de nada sirve bajar las tasas porcentuales en algunos casos y subirlas en otros generando así sólo el cambio en el destino de los beneficios ya existentes, sin incidir directamente en los montos de recaudación potenciales y reales y en ampliar el espectro de contribuyentes.

³ EXCELSIOR. No se descarta otro recorte al gasto público. Año LXXXVI, t. IV, México: Jueves 18 de julio de 2002.

⁴ Así lo reconoció el vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.2. Propuesta de Reforma al Marco Constitucional en Materia Tributaria.

Es indispensable recordar que en nuestro país "...ninguna de las constituciones que han establecido el federalismo (...) han dotado a los Estados de los medios económicos necesarios para su subsistencia, por lo que al no existir la autonomía financiera de las Entidades Federativas, ha sido ineficaz la descentralización, característica del Estado Federal."⁴

En ese orden de ideas, citamos lo que José E. González Ruiz expresa "...la característica fundamental del sistema federal, la constituye la distribución de competencias entre los diversos órdenes jurídicos que coexisten gracias a él"⁵. Ahora bien, para efectos de la presente investigación es preciso señalar que es complejo el sistema tributario previsto en la Constitución para intentar de especificar las fuentes tributarias entre la Federación y las Entidades Federativas.

Por otro lado, es importante agregar que aunque en el capítulo primero de este trabajo ya se analizó el sistema tributario a que hacemos alusión en el párrafo anterior, es necesario por la importancia que ello implica, apuntar que Nuestra Ley Suprema, específicamente en su artículo 124, establece una limitación para la autoridad federal. "Pero la limitación que se intenta establecer a cargo de la Federación, no opera en materia fiscal porque otro precepto de la misma Constitución lo impide. Nos referimos al artículo 73 fracción VII, el cual establece que el Congreso de la Unión tiene facultades para imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto."⁶

De acuerdo con lo anterior observamos que "...el Estado se convierte en un poder arbitrario que confisca injustamente el acervo patrimonial de sus súbditos bajo el pretexto de tener que costear los gastos públicos..."⁷

⁴ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz et. al. El federalismo en sus aspectos educativos y financieros. U.N.A.M., I.I.J., México 1976, p. 41 y 42.

⁵ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz et. al. El federalismo en sus aspectos educativos y financieros. Op. Cit, p. 55.

⁶ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz et. al. El federalismo en sus aspectos educativos y financieros. Op. Cit, p. 55.

⁷ ARRIJOA VIZCAINO, Adolfo. Derecho Fiscal. 15ª ed., edit. Themis, México 2000, p. 157.

Al respecto, se cita la siguiente tesis jurisprudencial:

**Federación.-* Conforme al artículo 40 de la Constitución, la República Mexicana es un Estado Federal, en el que, por lo mismo, están divididas las atribuciones del poder soberano entre la Federación y los Estados. Ahora bien, respecto a tal división de facultades, la teoría jurídica del Estado admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten: el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del Poder Central y las de los Estados; el segundo, en enumerar las atribuciones del Poder Central, de manera que todas las no especificadas, competen a los Estados; y el tercero, en enumerar las atribuciones de los Estados, haciendo que recaigan en el Poder Central todas las no comprendidas en esa enumeración; y aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente, desde el punto de vista constitucional, o sea aquel en que enumeran las atribuciones o facultades de los gobiernos locales, de manera que la presunción exista a beneficio del Poder Central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades de orden local, en intereses de orden general y éstos, como es natural, deben ser administrados por el gobierno central que es el representante del interés general, la Constitución nuestra adoptó, al parecer (dados los términos de su artículo 124), el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución, a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los Estados; pero es notorio que el principio no aparece admitido por el Constituyente, en toda su pureza, puesto que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confieren a los Estados algunas atribuciones; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente; de donde acaso sea lógico concluir que el sistema adoptado por el Constituyente, fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sostenible el argumento, sacado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la Federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional; pues esas facultades van implícitas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la Federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la Nación, en diversos artículos de la propia Constitución.⁸

⁸ Semanario Judicial de la Federación, Pleno, V época, T. XXXVI, p. 1069.

Por lo tanto, podemos afirmar que carecemos de reglas fijas para determinar cuales son las fuentes tributarias que corresponden a cada uno de los niveles de gobierno, consecuentemente las Entidades Federativas se han concretado a⁹:

1. No tocar las materias expresamente reservadas a la Federación por la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución;

2. No tocar las materias prohibidas a ellas por los artículos 117 y 118; y a

3. Gravar concurrentemente con la Federación las comprendidas dentro de la fracción VII, artículo 73 constitucional.

Así observamos de acuerdo al contenido que en materia fiscal establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es ésta la que abre la puerta al centralismo económico que desde inicios del siglo pasado ha imperado en territorio mexicano:

Ahora bien, diversas opiniones y soluciones han surgido en torno al tema en cuestión, tal es el caso de Mariano Rossell quien señala "para subsanar estos defectos y evitar que siga manoseándose el pacto federal original es necesario adoptar definiciones y poner en marcha una serie de medidas concretas encaminadas a replantear las relaciones entre la Federación y las Entidades Federativas de acuerdo con las nuevas normas del ejercicio del poder político.(...)"

En el rubro de las acciones es indispensable, en primer lugar, garantizar la participación de los Estados en las actividades de planeación del desarrollo nacional (...) En segundo término, eliminar aquellas prohibiciones constitucionales que hoy

⁹ Cfr. ARRIJOJA VIZCAINO, Adolfo. Derecho Fiscal. Op. Cit., p. 158.

* El artículo 73, fracción XXIX de la Constitución despliega una lista de las fuentes tributarias reservadas a la Federación, de lo cual se deduce que son las más productivas, como es el caso de los productos del subsuelo, comercio exterior, entre otras.

en día no se justifican y que impiden el desarrollo pleno de las Entidades Federativas. Y finalmente, poner al día el catálogo de atribuciones gubernamentales que corresponden a cada ámbito de gobierno con el propósito de equilibrar las competencias federales con las estatales.

En torno de esta última propuesta existen a su vez dos opciones. La primera consiste en adaptar nuestro régimen residual vigente a las actuales necesidades de descentralización y de fortalecimiento de las Entidades Federativas (...). La segunda consiste en sustituir el sistema actual por uno de listas que definan explícitamente las facultades que corresponden a cada ámbito de gobierno (...) sobre la base de un criterio que privilegie lo local sobre lo federal y que evite que siga imponiéndose en esta materia la "ley del más fuerte"; que diversifique las fuentes de las que emana el poder; y promueva la colaboración y la cooperación entre órdenes de gobierno."¹⁰

Por lo anteriormente expuesto nos percatamos que existe una demanda general y sobre todo la necesidad de una reforma del esquema tributario, ello se confirma con las exigencias sociales, lo cual confirmamos con lo que a continuación se cita "ante la caída de los ingresos públicos y el inminente recorte presupuestal, el presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Jorge Espina, exigió al Congreso de la Unión y al Ejecutivo acelerar las reformas estructurales (...). Hay que acelerar el paso porque los cambios estructurales desgraciadamente no se han hecho, ni el primero de ellos como es la reforma fiscal fue capaz de llevarse a fondo..."¹¹

En consecuencia, se ha propuesto modificar la estructura fiscal vigente en nuestra Constitución de la siguiente manera:

¹⁰ ROSSELL, Mauricio. La competencia por las competencias. <http://www.eluniversal.com.mx>, México: Viernes 7 de junio de 2002.

¹¹ RODRIGUEZ, María Esther. Coparmex propone acelerar reformas. <http://www.eluniversal.com.mx>, México: Martes 12 de marzo de 2002.

1. Reformar el artículo 73, fracción XXIX, numeral 2, con el objetivo que el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27 de la Carta Magna, no sean totalmente campo de acción tributaria perteneciente a la Federación, es decir, se hace necesario un análisis minucioso que tenga como objetivo establecer cuales de los recursos señalados en dichos párrafos pueden quedar expresamente establecidos como fuentes tributarias de la Federación -como podría ser el petróleo-, para que las no especificadas queden a cargo de las Entidades Federativas;

De igual forma y "en virtud de que, entre otras graves omisiones, los autores de las (...) reformas y adiciones a la fracción XXIX del Artículo 73, olvidaron incluir los hechos generadores de los dos créditos fiscales más importantes para el Erario Federal: el Impuesto Sobre la Renta"¹² y el Impuesto al Valor Agregado se ha propuesto reformar el artículo 73 fracción XXIX, para adicionar dichos tributos;

2. Reformar la fracción IX, del artículo 117 de la Constitución, con la finalidad de eliminar la limitación que tienen los Estados al gravar la producción, acopio o venta del tabaco en rama, ya que del mismo artículo se desprende que lo podrán hacer siempre que se apeguen a la forma y cuotas autorizadas por el Congreso de la Unión.

Asimismo, derogar la fracción I, del artículo 118 por encontrarse en desuso en cuanto a los derechos de tonelaje y en contradicción con el artículo 73, fracción XXIX y 31 constitucionales; y,

3. Reformar el artículo 73, fracción VII, para que el Congreso Federal ya no tenga la facultad de establecer a su arbitrio todas aquellas contribuciones que sean necesarias para cubrir el gasto público.

¹² ARRIJOJA VIZCAINO, Adolfo. Derecho Fiscal. Op. Cit., p. 154.

* Ver el tema 1.8. Potestad tributaria local, p. 63.

Sin duda alguna, la dependencia económica de las Entidades Federativas y Municipios con la Federación tiene su origen en el marco constitucional, por ello es lógico pensar que la solución a la fragilidad tributaria padecida por dichos entes estatales y municipales, la encontramos en la propuesta descrita en párrafos anteriores. Sin embargo, tal propuesta implica un cambio radical, al cual, no estamos preparados, en virtud de que no contamos con la infraestructura administrativa adecuada para tal efecto.

Por lo tanto, lo que se pretende es alcanzar gradualmente una fortaleza económica de Estados y Municipios con los actuales elementos constitucionales, es decir, es inconcebible pensar en una reforma constitucional inmediata cuando no se ha llegado siquiera a adecuar el actual esquema tributario a las exigencias nacionales. En lo que se deben concentrar los esfuerzos es en analizar la forma en que se pudiera dar un cambio gradual, para lo cual, no es recomendable semejante solución, porque traería como consecuencia costos económicos, políticos y jurídicos; y, realmente no tendríamos capacidad de cubrir tales costos.

En esas condiciones, se recomienda que únicamente se lleve a cabo la reforma propuesta respecto del artículo 73, fracción XXIX, en el sentido de adicionar a tal fracción los impuestos más importantes para la Federación, es decir, el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, para que así se vaya estructurando un esquema tributario más definido y adecuado a nuestra realidad fiscal. De igual forma, para lograr el tan ya mencionado cambio gradual, se sugiere que se otorgue como fuente exclusiva de los Estados alguno de los impuestos que forman parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como podría ser el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos* (ISToUV).

* Su hecho imponible es la tenencia o uso de vehículos y los sujetos obligados son las personas físicas o morales que tengan o usen vehículos.

3.3. Otorgamiento de Competencias a los Estados y Municipios sobre los dos Impuestos con Mayor Capacidad Recaudatoria (I.S.R. e I.V.A.).

Antes de entrar al tema en cuestión, daremos una breve referencia tanto del Impuesto Sobre la Renta como del Impuesto al Valor Agregado^{*} señalando por un lado que el Impuesto Sobre la Renta^{**} "...consiste en la obtención de Ingresos (rentas) generadas en territorio nacional o cuya fuente se encuentre en éste."¹³ En términos de Reyes Altamirano Rigoberto este Impuesto "...es el más importante, en cuanto a la recaudación nacional, del Gobierno Federal. Como se verá, en el 2001, de acuerdo con la Ley de Ingresos Federales, representa aproximadamente el 42% entre los demás tributos. Su evolución desde 1991, hasta el año 2001, en términos de lo programado por la Federación, en las leyes de ingresos respectivas, es como sigue:"¹⁴

1991	1992	1993
\$40,470,271	\$47,368,610	\$54,851.30
1994	1995	1996
\$61,331.10	\$72,924.00	\$90,029.10
1997	1998	1999
\$103,686.70	\$150,153.00	\$210,580.90
2000	2001	2002
\$232,772.70	\$272,967.70	\$356,869.2 ^{***}

* Inició su aplicación a partir del 1º de enero de 1980.

** Entró en vigor el 1º de enero de 1981, sustituyendo al ISR regulado por la ley del 30 de diciembre de 1964.

¹³ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. II, edit. Tax, México 2001, p. 516.

¹⁴ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. II, Op. Cit., p. 515.

^{***} Millones pesos.

Por otro lado, el Impuesto al Valor Agregado es el impuesto que grava cuatro actos o actividades, a saber: a) enajenación de bienes; b) prestación de servicios independientes; c) otorgamiento del uso o goce temporal de bienes; y d) importación de bienes o servicios¹⁵. Además es de suma importancia expresar que este impuesto es el segundo más importante en la recaudación para la Hacienda Federal, después del I.S.R., por lo que a continuación se presenta su evolución recaudatoria a partir de 1991¹⁶:

1991	1992	1993
\$29,713,982	\$29,647,800	\$33,421.00
1994	1995	1996
\$36,112.70	\$39,995.90	\$78,689.90
1997	1998	1999
\$88,203.00	\$115,312.60	\$148,271.00
2000	2001	2002
\$169,962.90	\$207,236.50	\$223,738.1*

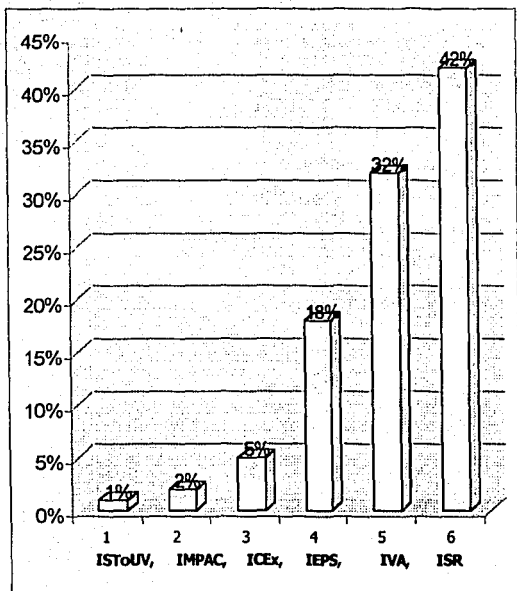
Asimismo, las contribuciones en comento forman parte de los convenios de coordinación y colaboración administrativa, que la Federación tiene celebrados con los Estados, por lo que éstos tienen atribuciones de fiscalización en relación con estos tributos, encontrándose las Entidades Federativas obligadas a no gravar actos o actividades similares o idénticos a los que conforman los hechos generadores de dichos tributos.

¹⁵ Cfr. Art. 1º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

¹⁶ REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. II, Op. Cit., p. 494.

* Millones de pesos.

Gráficamente a continuación se muestra que para el 2001 tanto el ISR como el IVA fueron los impuestos que representaron mayor recaudación para el Gobierno Federal:



"Ante el cúmulo de facultades otorgadas a la Federación, así como por la carencia de recursos de los Estados, éstos celebran diversos convenios de coordinación con el Ejecutivo Federal. Por medio de ellos los gobiernos estatales prácticamente han quedado reducidos a simples colaboradores y subordinados del gobierno federal a cambio de una contraprestación fijada por la Federación. De hecho los gobiernos estatales se ven obligados a adherirse a convenios de coordinación que en el caso del campo fiscal, aparte de renunciar al ejercicio de facultades tributarias, suelen incorporar ciertos pagos a los Estados por el cobro de algunas contribuciones."¹⁷ Por lo tanto, se ha propuesto otorgar competencia a las Entidades Federativas y Municipios sobre el Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado, por ser éstos los dos impuestos con mayor capacidad recaudatoria.

Al respecto si es el Gobierno Federal el que tiene la titularidad para gravar todo lo concerniente a los multicitados impuestos, con la propuesta en comento se otorgaría, mediante los ordenamientos jurídicos correspondientes, la competencia a Estados y Municipios para que éstos puedan recaudar, a través de sus respectivas autoridades hacendarias, el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado. Dicha propuesta de competencia se otorgaría gradualmente, es decir, se comenzaría por aquellos conceptos de cada uno de los impuestos en comento, que no requiriesen una administración centralizada, tal es el caso, de sueldos y salarios por lo que se refiere al Impuesto Sobre la Renta¹⁸ y prestación de servicios independientes en el caso del Impuesto al Valor Agregado. Asimismo, dicho otorgamiento sería bajo condición de que si la entidad no hiciera un uso eficiente de dicha competencia entonces sería retomada por la Federación.

¹⁷ ASTUDILLO MOYA, Marcela. La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX. U.N.A.M., I.I.E., México 2001, p. 54 Y 55.

* ARRIJOA VIZCAINO, Adolfo, en su obra Derecho fiscal precisa que el debilitamiento económico de los Municipios es un medio eficaz y directo de fortalecer el centralismo político, comprometiendo seriamente el futuro social del país.

¹⁸ Cfr. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación. U.N.A.M., I.I.J., México 1992, p. 272.

Es de suma importancia advertir que al respecto la Ley de Ingresos de la Federación vigente a través de su artículo séptimo transitorio otorga a las Entidades Federativas la facultad para establecer un impuesto sobre los ingresos a las personas físicas que se indican en la fracción IX, de igual forma la fracción X les otorga facultad para establecer un impuesto a las ventas y servicios al público en general. Lo anterior significa que el Congreso Federal les permite a los Estados cobrar 5% cuando se trate de las personas físicas que tributen en los términos de las Secciones I y II del Capítulo II del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta^{*}, 2% cuando se trate de las personas físicas que tributen en los términos de la Sección III del Capítulo II del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta^{**} y 3% cuando se trate de personas físicas y morales que en territorio nacional enajenen bienes^{***}, presten servicios^{****} y otorguen el uso o goce temporal de bienes muebles, ello cuando se lleven a cabo con el público en general, lo que se traduce en un incremento de tales impuestos. Sin embargo, hoy día los Estados no han hecho uso de tal facultad, las razones pueden ser varias, por ejemplo pudiera ser por el hecho de que más que traer beneficios económicos sólo representaría perjuicios sociopolíticos; o, pudiera ser que es poco viable hacer uso de una facultad contenida en un artículo transitorio que solo tiene vigencia un año.

Con ello, nos damos cuenta del esfuerzo del Congreso por otorgar a los gobiernos locales la facultad para establecer determinados impuestos, y aunque su cristalización en la Ley del Ingreso de la Federación vigente no ha dado resultado alguno debido a su nula aplicación^{*****}, sí se ha establecido un antecedente en nuestra legislación de lo que pudiera llegar a ser

* Es decir, se trata tanto de las personas físicas con actividades empresariales y profesionales como del régimen intermedio de las personas físicas con actividades empresariales.

** Se refiere al régimen de pequeños contribuyentes.

*** Entratándose de esta actividad no queda comprendida la transmisión de propiedad que se realice por causa de muerte.

**** Excepto aquellos que realicen de manera subordinada mediante el pago de remuneración, así como los que den lugar a ingresos que en impuesto sobre la renta se asimilen a dicha remuneración.

***** Hasta la fecha ninguna entidad federativa ha hecho uso de las facultades otorgadas en el artículo 7º transitorio, fracciones IX y X, de la Ley de Ingresos de la Federación 2002.

algún día la descentralización económica de las Entidades Federativas.

Con lo expuesto con anterioridad podemos confirmar nuestro desacuerdo por lo tocante a la descentralización de impuestos tales como el I.V.A. y el I.S.R.; asimismo, podemos definir con mayor precisión nuestra propuesta, es decir, lo más prudente son los cambios ajustados a nuestra realidad, por lo que confirmamos la necesidad de reformar nuestra Ley Suprema en el sentido de introducir en el artículo 73, fracción, XXIX, aquellos impuestos que son los de mayor capacidad recaudatoria para la Federación y que por su naturaleza y características exigen una administración centralizada, o sea, el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado con la finalidad de establecer poco a poco reglas exactas sobre las fuentes tributarias de los diferentes niveles de gobierno. Aunado a ello y debido a que ya se comprobó que el otorgamiento de competencias respecto de dichos impuestos no es la solución viable, proponemos que se deje como fuente exclusiva de las Entidades Federativas el Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos, y una vez observado el impacto producido se analizaría la posibilidad de otorgar a los gobiernos locales algún otro impuesto.

3.4. Necesidad de modificar la Ley de Coordinación Fiscal.

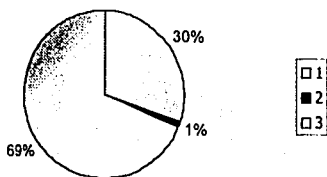
Con motivo de compartir en mayor medida el monto de lo recaudado en los ejercicios fiscales correspondientes, así como de incentivar a las Entidades Federativas para alcanzar niveles óptimos de eficiencia en sus respectivas competencias tributarias surge la necesidad de modificar nuestra Ley de Coordinación Fiscal en cuanto al porcentaje que conforma el Fondo General de Participaciones para así incrementarlo en un 10% siempre que la recaudación llevada a cabo no haya sido menor respecto al ejercicio inmediato anterior.

Actualmente, como ya se expuso en el capítulo segundo, el Fondo General de Participaciones se forma con el 20% de la recaudación federal participable, adicionado con 1% de ésta en el caso señalado en el párrafo séptimo del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal; asimismo, dicho fondo se adiciona con un 80% del impuesto recaudado en 1989 por las Entidades Federativas. Ahora bien, con la modificación propuesta, el Fondo General de Participaciones se formaría con el 30% de la recaudación federal participable, adicionándose como actualmente establece la propia ley.

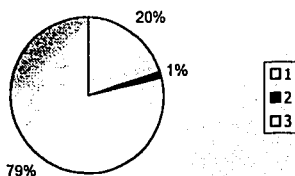
Texto actual del Art. 2º de la Ley de Coordinación Fiscal.	Con la modificación propuesta el texto del Art. 2, quedaría como sigue:
"Art. 2º.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio. (...)"	Art. 2º.- (...) se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio. Dicho fondo se incrementará un 10% siempre que la recaudación llevada a cabo no haya sido menor respecto del ejercicio inmediato anterior. (...)"

Para entender mejor la modificación propuesta a la Ley de Coordinación Fiscal a continuación se muestran dos gráficas comparativas, la primera de ellas muestra como actualmente está conformado el Fondo General de Participaciones; la segunda de ellas muestra la modificación que sufriría dicho fondo, aclarando que en cada una de las gráficas el 100% corresponde al total de la Recaudación Federal Participable:

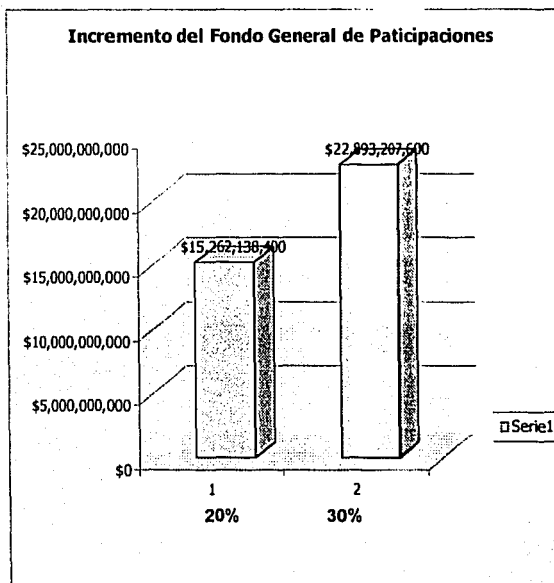
Formación propuesta del Fondo General de Participaciones



Formación actual del Fondo General de Participaciones (Art. 2o de la LCF)



Ahora bien, para conocer el efecto de la modificación propuesta se presenta a continuación un cuadro que muestra el incremento que el Fondo General hubiera presentado para la determinación de mayo del año en curso:



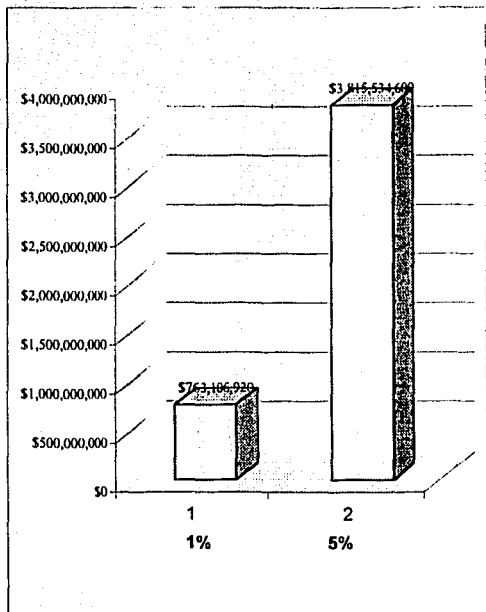
* El cálculo fue elaborado en base a datos publicados por la página de internet de Instituto de Desarrollo Técnico de Haciendas Públicas, (<http://www.indetec.gob.mx>).

De igual forma, para mejorar las economías municipales se propone incrementar el Fondo de Fomento Municipal, ya que en la actualidad éste se forma con 1% de la Recaudación Federal Participable y con la modificación propuesta éste se formaría con un 5% de dicha recaudación, consecuentemente se reformaría el artículo 2ª, fracción III, para quedar como sigue:

Texto actual del Art. 2-A, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal	Con la modificación propuesta el texto del Art. 2-A, fracción III quedaría como sigue:
<p>"III. 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:</p> <p>a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.</p> <p>b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal..."</p>	<p>III.- 5% de la recaudación federal participable en la siguiente forma:</p> <p>a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.</p> <p>b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal..."</p>

Con dicha modificación, para mayo de 2002 el Fondo de Fomento Municipal se hubiese incrementado de \$763,106,920 a \$3,815,534,600*. A continuación, se muestra el incremento en la siguiente gráfica:

* El cálculo fue elaborado en base a datos publicados por la página de internet del Instituto de Desarrollo Técnico de Haciendas Públicas, (<http://www.indetec.gob.mx>).



En conclusión, el único objetivo que se pretende conseguir con la anterior propuesta es fortalecer los fondos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y con ello las haciendas tanto de los Estados como de los Municipios.

Como de la misma propuesta en cuestión se desprende se pretende incrementar los porcentajes que constituyen tanto el Fondo General de Participaciones como el Fondo de Fomento Municipal; así pues, el primero se incrementaría en un 30% y el segundo en un 5%. "En cuanto al Fondo General de Participaciones en 1980 se constituyó (...) con el 13% de la recaudación federal participable en el año 2000 con el 20%."¹⁹ Así, podemos señalar como tuvieron que transcurrir dos décadas para que se diera un incremento del 7% a lo que nosotros, como ya se mencionó en las primeras páginas de este apartado, proponemos un incremento de 10% que sumado al 20% ya existente de un resultado de 30%, dicho incremento se propone tomando como base el 7% ya indicado, pero para cerrar la cifra se señala un 10%. En ese mismo orden de ideas, podemos referirnos al porcentaje propuesto para incrementar el Fondo de Fomento Municipal, pues el mismo se propone concretamente por ser la media aritmética del 10% antes indicado y al no ser un número fraccionario no representa complicaciones de cálculo.

Por otra parte, un punto en el que debemos enfatizar es el hecho de que para poder lograr un objetivo concreto, en este caso lograr la descentralización económica de las Entidades Federativas a través del fortalecimiento de sus haciendas públicas, es preciso conocer la situación actual, es decir, definir si se cuenta o no con los recursos suficientes para alcanzar tal objetivo, aunado a ello podemos agregar que actualmente "...en la mayoría de las Entidades Federativas y Municipios existe un creciente aumento de la población que demanda servicios para subsistir; y en las que no, el fenómeno de urbanización ha sido el catalizador de la demanda de mayores servicios, pues las Entidades Federativas (...) carecen de la capacidad financiera para cumplir con las funciones y facultades que son de su competencia."²⁰

¹⁹ ASTUDILLO MOYA, Marcela. La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX. Op. Cit., p. 40.

²⁰ ASTUDILLO MOYA, Marcela. La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX. Op. Cit., p.49.

De esta manera podemos indicar que con el incremento de los multicitados fondos se generarían distintos efectos, entre los que destacan el aumento en las cantidades a que se harían acreedores los Estados y Municipios por concepto de participaciones y consecuentemente se fortalecerían las haciendas públicas locales; asimismo, se fortalecería la principal fuente de los recursos estatales y municipales, es decir, las participaciones.

Lo anterior impactaría positivamente, pues con el aumento de recursos financieros se comenzaría a dar cabida al establecimiento de la infraestructura necesaria que demanda el esquema tributario propuesto; asimismo, se reduciría la subordinación de los gobiernos locales respecto del gobierno federal. Así pues, al alcanzar la fortaleza económica, los Estados y Municipios podrán responder a las demandas básicas de la población, reduciéndose así, problemas actuales como la emigración a las grandes ciudades de la República; de igual forma se daría paso a la autonomía política a nivel estatal y municipal.

Por último, es importante expresar que todo cambio implica enormes esfuerzos y sobre todo implica el transcurso del tiempo, en este caso, sabemos que falta mucho, ya que no es tarea sencilla consolidar los propósitos plasmados en nuestra Carta Magna, pero para lograrlo es necesario empezar con la adecuada aplicación de nuestro marco jurídico tributario, suprimiendo así las deficiencias contenidas en el mismo. De esta forma, se daría entrada a las propuestas en comentario.

3.5. Efectos Jurídico-Económicos de las Alternativas Gubernamentales.

Diversos han sido los efectos provocados por las distintas alternativas gubernamentales, así tenemos que "la dificultad para gravar no se ha modificado a lo largo de nuestra historia. En algún sentido viene desde los orígenes del México independiente. El Estado mexicano nació quebrado, pero sin saberlo sus fundadores. Uno de los primeros actos del gobierno de Iturbide fue una reducción radical de los impuestos y derechos. Muy pronto no alcanzaron los recursos. Para enfrentar este primer déficit de la nueva nación, al gobierno de Iturbide se le hizo fácil imponer préstamos forzados y confiscar bienes, lo cual le trajo el repudio de los comerciantes y contribuyó a su caída.

Uno de los primeros actos del gobierno de Guadalupe Victoria fue procurar un crédito con prestamistas ingleses para comprar armamento y financiar el gasto corriente del nuevo gobierno. (...) Además, este dinero, relativamente caro, fue la opción que el gobierno encontró para sobrevivir ante la poca capacidad burocrática para cobrar impuestos (...)"²¹

Por lo que observamos, como la capacidad que tenía el gobierno novohispano para transferir recursos a la metrópoli quedó desecha después de la Independencia, debido a la fragilidad institucional del nuevo gobierno y a la inestabilidad económica. Así, una vez nacida la nueva República, los Estados por ley tenían que participar (con el llamado contingente) a la Federación, ello, regularmente no se hacía, en consecuencia la Federación se volvió dependiente de los ingresos por comercio exterior, recaudados en aduanas.

Una de las consecuencias de los pocos recursos con que contó el México independiente es el hecho de que los gobiernos posteriores a éste no duraban en el poder. Como resultado de las alternativas gubernamentales que se han tomado en nuestro país es que sus finanzas públicas han tendido a oscilar entre dos extremos: a) prudencia macroeconómica basada en un bajo nivel

²¹ ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos. Impuestos, democracia y transparencia. Serie: Cultura de rendición de cuentas. Cámara de diputados, LVIII legislatura, auditoría superior de la Federación, México 2001, p. 16.

de tributación; o, b) alto gasto público sin el debido financiamiento tributario.²²

A continuación, se presenta un cuadro cronológico de los efectos jurídico - económicos que se han presentado a través de distintas décadas:

DECADA DE LOS TREINTA

1. Si bien el Estado mexicano se transformó y modificó significativamente su participación en los asuntos económicos durante la década de los años treinta, ello no se dio en todos los sectores en la misma magnitud, a pesar de la retórica oficial.

2. En materia fiscal, el ministro de Hacienda, Alberto Pani, logró expandir el gasto público más allá de las posibilidades que le daba la recaudación fiscal.

3. Un elemento que permite visualizar que la economía estaba recuperándose más rápido de lo que se esperaba es el monto de los ingresos fiscales efectivos en relación con los presupuEstados al inicio del año. Por ejemplo, en 1934, 1935 y 1936, los ingresos fiscales efectivos excedieron en más de 23.5% a los presupuEstados.

4. Los Instrumentos de la política fiscal se habían modificado a partir de la introducción del impuesto sobre la renta en 1926, aunque su importancia apenas se comenzó a sentir hasta mediados de la década siguiente, debido a la poca cobertura nacional. Sin embargo, el crecimiento del producto nacional, y de la actividad industrial en particular, había permitido que, finalmente, los impuestos a la actividad económica interna comenzaran a competir con los relacionados con el sector externo a principios de la administración cardenista.

5. Mientras que los impuestos sobre la explotación de los recursos naturales más los impuestos a las importaciones y a las exportaciones constituían 40% de los impuestos totales entre 1934 y 1936, el impuesto sobre la renta apenas representaba 12% que los impuestos a la industria con 27% de la recaudación fiscal de entonces.

6. Es decir, los ingresos fiscales continuaban dependiendo fundamentalmente de la actividad económica externa y las

²² Cfr. ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos. Impuestos, democracia y transparencia. Op. Cit., p. 17.

fluctuaciones de los precios internacionales de los principales productos de exportación. Sin embargo, ese grado de dependencia era mucho menor al observado apenas una década antes, cuando los impuestos relacionados con el sector externo representaban 55% del total. Sin embargo, la tendencia hacia la diversificación no se amplió más durante el resto de la década.²³

DECADA DE LOS CUARENTA

1. En México, durante la segunda guerra mundial, las vertientes de política económica, la monetaria y crediticia de índole más bien contraccionista y la fiscal más bien expansionista, no estuvieron separadas y de hecho tendían a tener efectos encontrados, lo que continuamente implicó diferencias y controversias dentro y fuera del gobierno.

2. La política fiscal seguida durante la guerra tuvo como finalidad promover el crecimiento económico del país a través de la inversión pública en infraestructura, que generara externalidades positivas para el sector privado. Al mismo tiempo, en términos macroeconómicos, la política fiscal pretendió tener un presupuesto más bien balanceado, aunque tuvo que incurrir en pequeños déficit, que financió con crédito primario del Banco de México y con crédito del sistema bancario privado.

3. El gasto público durante la guerra, y durante los años cuarenta en general, tuvo un aumento importante en términos reales. Entre 1939 y 1945, el gasto neto total del sector público creció 38.2%, y en términos per cápita lo hizo en 20.5%; no obstante, su proporción en el PIB disminuyó de 11.3% a 10%, debido al acelerado crecimiento de la economía.

4. En cuanto a los ingresos fiscales, la característica más importante durante este periodo es el aumento de los impuestos directos, especialmente el impuesto sobre la renta, a costa de la disminución de los impuestos indirectos, incluyendo los del comercio exterior. Mientras que el impuesto sobre la renta representaba el 7.5% de los ingresos fiscales en 1939, para 1945 esa proporción llegó a 24%. En forma similar, los impuestos a las importaciones y a las exportaciones redujeron su importancia durante el mismo periodo, de 34.5% a sólo 20%.

5. El auge de la actividad económica durante la guerra contribuyó en forma significativa al incremento de los ingresos fiscales, de tal suerte que éstos aumentaron 13.5% en términos reales, pero disminuyeron 0.9% per cápita y como porcentaje del

²³ Cfr. CARDENAS, Enrique. La hacienda pública y la política económica 1929-1958. Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1994, p. 70, 72, 80 y 81.

producto de 11.4% a 8.3% durante esos años.

6. La política económica cambió de rumbo una vez que concluyó la guerra. Por su parte la política fiscal y de fomento siguió siendo expansiva al continuar la inversión pública en infraestructura básica que generó externalidades positivas para el resto de la economía.

7. Por el lado de los ingresos, la tendencia a depender cada vez más de los impuestos directos continuó en la segunda mitad de la década de los años cuarenta, pues pasaron de un 34.0% a 37.8% entre 1939-1945 y 1946-1949.

8. En este último año, los ingresos directos alcanzaron el 41.9% del total, y en 1950 llegaron a 46.9%, el impuesto sobre la renta creció a una tasa ligeramente superior a la del producto nacional, tanto por su carácter progresivo como por el aumento de la base gravable, como consecuencia de una fiscalización más efectiva y del propio crecimiento económico. Los impuestos a la exportación tuvieron un crecimiento aún más vigoroso, sobre todo después de la devaluación, que incrementó su participación en el total de la recaudación fiscal de 6.6% en 1946 a 16.3% en 1949.

9. En cuanto a los ingresos indirectos, si bien éstos disminuyeron su participación a lo largo de la década, los impuestos a las ventas y el consumo tuvieron un crecimiento muy superior al promedio, de modo que su participación aumentó de 11.5% a 15.1% entre la primera y la segunda mitad de los años cuarenta.

10. Los egresos del gobierno federal y del resto del sector público también crecieron a la par del producto nacional.²⁴

DECADA DE LOS CINCUENTA Y SESENTA

"Al término de la primera mitad del siglo XX, el proceso de apropiación por parte del gobierno federal de las principales fuentes tributarias estaba muy avanzado, puesto que para ese entonces, este ámbito gubernamental ya controlaba la mayor parte de los impuestos que se cobraban en el país. Obviamente, los Estados y Municipios dependían en gran medida de los recursos federales para cubrir sus necesidades. En muchas ocasiones el gobierno federal tomaba a su cargo la deuda contraída por los gobiernos estatales y municipales (...)"²⁵

"El gobierno recaudaba poco en los sesenta. En 1960 apenas se

²⁴ Cfr. CARDENAS, Enrique. La hacienda pública y la política económica 1929-1958. Op. Cit., p. 103, 110 y 113.

²⁵ ASTUDILLO MOYA, Marcela. La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX. Op. Cit., p. 32 y 33.

recaudaba el 6.31 por ciento del PIB, de éste, sólo 2.41 puntos por concepto del Impuesto Sobre la Renta. En los años sesenta, México era uno de los países con menor carga fiscal. De una muestra de 72 países, México ocupaba el lugar 66, 70 o 67, dependiendo del indicador usado. Aunque para el inicio de los años setenta la carga fiscal se había incrementado, era aún la segunda más baja de América Latina; solo Argentina se encontraba en peor situación. Ante esta fragilidad tributaria, la premisa de mantener finanzas públicas estables dependía en buena medida de gastar poco.²⁶

DECADA DE LOS SETENTA Y OCHENTA

"En 1970 del total de los ingresos de las Entidades Federativas, el 50 por ciento era por concepto de impuestos locales, mientras que tan sólo el 14.6 por ciento era vía participaciones federales. Para 1980, año en el cual entra en vigor el nuevo Sistema de Coordinación Fiscal, la situación se revierte y del monto de los ingresos totales de las Entidades Federativas, sólo el 9.3 por ciento lo representaban los ingresos por concepto de impuestos, mientras que el 50 por ciento eran vía participaciones federales. Cabe señalar que en este mismo periodo la Federación toma el control total del ISR (Impuesto Sobre la Renta), IVA (Impuesto al Valor Agregado), IEPS (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios), ISAN (Impuesto Sobre Automóviles Nuevos) e Impuesto al Comercio Exterior."²⁷

DECADA DE LOS NOVENTA

"La prudencia fiscal del sexenio de Salinas en mucho dependió de no gastar o de que lo hicieran los inversionistas privados, con garantías públicas que luego podían representar un alto costo fiscal, como fue el caso de la inversión en carreteras o la privatización bancaria. Si bien el gobierno de Salinas hizo una reforma tributaria importante, sus beneficios fueron más por el lado de distorsionar menos la economía con una serie de impuestos especiales que por el de la recaudación, la cual si bien aumentó no fue sostenible.

En el caso del sexenio de Zedillo fue tan fuerte la caída en la recaudación como resultado de la crisis económica que comenzó en 1995, que a pesar de aumentar las tasas del IVA pasó de 10 a 15 por ciento, no se pudo incrementar la tributación por arriba de lo alcanzado en el sexenio anterior; ni siquiera al final del sexenio, cuando la economía llevaba varios años de crecimiento

²⁶ ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos. Impuestos, democracia y transparencia. Op. Cit., p. 19.

²⁷ ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos. Impuestos, democracia y transparencia. Op. Cit., p. 13.

sostenido. Algunos datos son reveladores de esta fragilidad. Por ejemplo, el ingreso total por IVA no alcanza a financiar el gasto público federal en educación, menos aun si se consideran los tres niveles de gobierno."²⁸

Durante todos estos años se han adoptado medidas tendientes a mejorar las economías de los distintos órdenes gubernamentales, a través de diversos instrumentos jurídicos como lo son las leyes de coordinación fiscal que han estado vigentes en territorio nacional; sin embargo, "...los gobiernos locales siguen careciendo del dinero suficiente para hacer frente a las demandas de servicios públicos de sus ciudadanos. En los tres órdenes de gobierno se requieren cada día más recursos para atender las necesidades no satisfechas y las nuevas que surgen del crecimiento de la población.

Esto sucede en un país en el que los gobiernos locales reciben recursos federales por participaciones y por los convenios de desarrollo social (...). Sumados todos ellos resulta que son cuantiosas las transferencias del gobierno federal a las Entidades Federativas, y de esa misma magnitud es la dependencia de los Estados con respecto a la Federación."²⁹

Finalmente, podemos indicar que "...los Estados presentan déficit presupuestarios, los cuales se han afrontado con financiamientos de la banca privada, con el consecuente costo para los contribuyentes; dado los altos niveles de las tasas de interés. (...) Por otra parte, la Federación ha llegado a tener mayores ingresos que gastos; los fondos excedentes los ha vertido a los Estados por la vía de programas emergentes y de solidaridad, sustituyendo así a las Entidades Federativas y a los Municipios en lo que se refiere a sus funciones y facultades."³⁰

²⁸ ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos. Impuestos, democracia y transparencia. Op. Cit., p. 19 y 20.

²⁹ ASTUDILLO MOYA, Marcela. La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX. U.N.A.M., I.I.E., México 2001, p. 48 y 49.

³⁰ ASTUDILLO MOYA, Marcela. La distribución de los impuestos entre la Federación, Estados y Municipios en el siglo XX. U.N.A.M., I.I.E., México 2001, p. 49.

Después de la perspectiva histórica aludida en líneas precedentes podemos concluir que el México postrevolucionario por lo que concierne a sus ingresos fiscales no dependió mucho de la actividad económica externa como se hiciera en la década de los treinta, situación que cambió en la década siguiente cuando aumentaron los impuestos directos y disminuyeron los impuestos indirectos, incluyendo los de comercio exterior. Asimismo, el impuesto causado por la actividad económica durante la Segunda Guerra Mundial fue favorable, pues se incrementaron los ingresos fiscales. Posteriormente, a principios de los años cincuenta el aumento de los impuestos directos fue considerable; de igual forma, el gobierno federal ya se había apropiado en gran medida de las principales fuentes tributarias. Así, para la década de los sesenta observamos que la carga fiscal se incrementó, aunque ello comparado en el ámbito internacional no representó algún beneficio.

De esta manera, la evolución que tuvo nuestro país, en materia fiscal, hasta la década de los setenta desembocó en el Nuevo Sistema de Coordinación, el cual, entró en vigor en 1980, provocando así, que la mayor parte de los ingresos locales fueran por concepto de participaciones federales. Por lo que es preciso hacer una breve referencia al respecto, pues en un principio tanto la forma de integrar el monto participable como la fórmula para distribuirlo era distinta a la actual, es decir, con el antiguo método de distribución se generaba una gran concentración de éstas en pocos Estados, ya para 1997 se reflejó una tendencia a beneficiar a algunos Estados de menor desarrollo económico, en detrimento de los de mayor desarrollo económico.

En resumen, podemos decir que México ha sufrido una serie de convulsiones en distintos ámbitos entre los que destacan el jurídico y el económico con las decisiones que en materia fiscal se han tomado a lo largo de muchos años, porque si bien es cierto que ha habido épocas en las que se han producido beneficios económicos, también lo es que tales beneficios han sido esporádicos y no se ha logrado estabilidad alguna, sólo podemos hablar de los vaivenes jurídico-económicos.

3.6. Propuesta Alternativa.

El actual esquema tributario "...previsto en la Constitución para tratar de deslindar los campos de acción tributaria de la Federación y de las Entidades Federativas, sólo ha conducido en la práctica a una situación anárquica, producto de la ausencia de reglas precisas que determinan con exactitud las respectivas facultades y limitaciones. (...)

Evidentemente, de seguirse este criterio hasta sus últimas consecuencias, la vida económica de las Entidades Federativas se tornaría imposible debido a que el continuo y al parecer interminable crecimiento de la Administración Pública Federal, demanda año con año substanciales incrementos al Presupuesto Nacional que arrebatan (...) a los gobiernos locales, casi todos los posibles ingresos tributarios. (...)"³¹

Por ello, requerimos de una propuesta que implique estabilidad, eficacia y fortalecimiento de un esquema tributario distributivo, para así alejarnos del aletargamiento fiscal que ha causado vejaciones en el espíritu federalista. De esta manera, no podemos cerrar este trabajo sin precisar acerca de nuestra propuesta consistente en :

- 1. Reformar el artículo 73, fracción XXIX;**
- 2. Otorgar como fuente exclusiva de las Entidades Federativas el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos;**
- 3. Otorgar a las Entidades Federativas y Municipios un mayor porcentaje en las participaciones.**

³¹ ARRIJOA VIZCAINO, Adolfo. Derecho fiscal. Op. Cit., p. 157.

En cuanto a la reforma del artículo 73, fracción XXIX podemos señalar que en este año el Congreso Federal brindó facultades a las Entidades Federativas para establecer impuestos por concepto de IVA y de ISR, concretamente sobre los ingresos a las personas físicas y a las ventas y servicios al público en general; no obstante, las Entidades Federativas, por cualquiera que sean las razones están muy lejos de poder llevar a la realidad dichas facultades. Así pues, y bajo la necesidad de establecer reglas específicas dentro del marco constitucional proponemos reformar el artículo 73, fracción XXIX, adicionando a éste el IVA y el ISR, ello con la finalidad de actualizar nuestro esquema tributario creando a la vez una presencia fiscal más definida. De tal manera que a continuación se muestra un cuadro comparativo entre el texto actual y la propuesta en comento del artículo en mención:

Texto Actual	Texto con la reforma propuesta
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>(...) XXIX. Para establecer contribuciones:</p> <p>1º. Sobre el comercio exterior. 2º. Sobre el aprovechamiento y explotación. 3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros. 4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y 5º. Especiales sobre:</p> <p>a) Energía eléctrica. b) Producción y consumo de tabacos labrados. c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo. d) Cerillos y fósforos. e) Aguamiel y productos de su fermentación. f) Explotación forestal. g) Producción y consumo de cerveza. Las Entidades Federativas</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>(...) XXIX. Para establecer contribuciones:</p> <p>1º. Sobre la Renta. 2º. Sobre el Valor Agregado. 3º. Sobre el comercio exterior. 4º. Sobre el aprovechamiento y explotación. 5º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros. 6º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y 7º. Especiales sobre:</p> <p>a) Energía eléctrica. b) Producción y consumo de tabacos labrados. c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo. d) Cerillos y fósforos. e) Aguamiel y productos de su fermentación. f) Explotación forestal.</p>

<p>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.</p>	<p>g) Producción y consumo de cerveza. Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.</p>
---	--

En concordancia con lo anterior y partiendo tanto de la interpretación del pacto federal como de la consideración categórica de que la centralización económica se encuentra tan arraigada al gobierno federal es posible hallar una solución que permita, con las limitaciones derivadas del medio, satisfacer las exigencias actuales, por lo tanto proponemos otorgar como fuente exclusiva de las Entidades Federativas el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, impuesto que hoy día forma parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Aunado a lo anterior podemos puntualizar que de acuerdo a los resultados presentados por la propuesta en comento se podría otorgar algún otro impuesto a las Entidades Federativas.

Asimismo y tomando en consideración los elementos legales y económicos vigentes se propone incrementar el porcentaje de las participaciones, específicamente por cuanto hace al Fondo General de Participaciones el incremento representaría un 10% en el caso de que la recaudación llevada a cabo no haya sido menor respecto del ejercicio inmediato anterior, lo que implica un incentivo para activar la eficacia de la competencia estatal; y por cuanto hace al Fondo de Fomento Municipal se propone que se forme e incremente con el 5% de la recaudación federal participable. Lo anterior, con el objetivo no sólo de fortalecer a las haciendas públicas locales sino también de ampliar los ingresos de las Entidades Federativas y Municipios por concepto de participaciones.

CONCLUSIONES.

1. El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana que data de enero de 1824 es el primer documento en nuestro país en el cual se instituyó formalmente el sistema federal; posteriormente se confirmaría en las Constituciones de 1857 y 1917.
2. La calidad de sujeto activo la tiene la Federación, los Estados y Municipios, por lo que dichos niveles de gobierno tienen que exigir el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
3. La potestad tributaria es ejercida por el Poder Legislativo y la competencia o facultad de recaudación es ejercida por el Poder Ejecutivo.
4. Entre las distintas clasificaciones de las facultades podemos distinguir que son concurrentes cuando se ejercen por dos o más entidades y son exclusivas cuando se ejercen únicamente por una entidad.
5. El sistema tributario constitucional está regido por los artículos 73, fracciones, VII y XXIX-A, 115, 124, 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118.
6. La Federación es el sujeto activo que tiene a su cargo el mayor número de fuentes tributarias.
7. Los artículos 40 y 124 de nuestra Carta Magna constituyen la base constitucional del poder tributario estatal.
8. Aunque imposibilitado para imponer tributos, ya que queda supeditado a las decisiones de las legislaturas locales, el Municipio tiene la facultad de administrar libremente su hacienda.
9. El federalismo cuyo fundamento jurídico lo encontramos en el artículo 40 constitucional es nuestra forma de organización política que permite la coexistencia de tres esferas de gobierno.
10. En México, el marco jurídico de las contribuciones es indefinido, sin embargo éste requiere de una interpretación sistemática para su aplicación.

- 11.** El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue creado para evitar la doble o múltiple tributación problema en parte originado por la falta de reglas fijas del sistema tributario mexicano.
- 12.** La finalidad de la Ley de Coordinación Fiscal es coordinar el sistema fiscal, establecer y distribuir las participaciones, fijar las reglas de colaboración administrativa y constituir los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- 13.** Mientras que todas las Entidades Federativas se encuentran adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por medio de convenio de adhesión, el Distrito Federal está adherido por ministerio de ley (artículo 10, párrafo cuarto de la Ley de Coordinación Fiscal).
- 14.** Para Mayo de 2002 el Estado de México y el Distrito Federal fueron las Entidades Federativas que recibieron más participaciones, el primero por concepto del Fondo General y el segundo por concepto del Fondo de Fomento Municipal.
- 15.** Los organismos en materia de coordinación son la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y la Junta de Coordinación Fiscal, los cuales vigilan y perfeccionan el Sistema de Coordinación.
- 16.** Los Fondos de Aportaciones Federales corresponden al ramo 33 por ser una partida del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 17.** El otorgamiento de competencias a las Entidades Federativas respecto del Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado contemplado en la Ley de Ingresos 2002, artículo 7 transitorio, no es viable debido a que la actual realidad fiscal no permite la instrumentación de dicho otorgamiento.
- 18.** Muchas han sido las propuestas de solución al problema originado por la falta de reglas fijas del sistema tributario mexicano, pero se necesita una propuesta que signifique un cambio gradual en los ordenamientos federales que permita que de manera real las Entidades Federativas cuenten con la infraestructura necesaria.

19. Con la reforma fiscal propuesta por el nuevo gobierno no se ha logrado conseguir el tan esperado cambio pues los resultados de la misma no han sido óptimos, sobre todo en el rubro de recaudación real.
20. Es necesario, incrementar los porcentajes que constituyen el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal con el propósito de compartir en mayor medida el monto de lo recaudado con estados y municipios.
21. La potestad tributaria del Estado a cargo del Poder Legislativo se distribuye por medio de las facultades constitucionales otorgadas a los dos órdenes de gobierno, es decir al orden jurídico de ámbito federal y al orden jurídico de ámbito estatal.
22. El espíritu del federalismo consiste en la coexistencia coordinada en un plano de igualdad del orden federal y el orden estatal.
23. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha sido la solución más viable a los problemas originados por el esquema tributario establecido en nuestra Ley Suprema.
24. Se requiere de una propuesta que defina nuestro esquema tributario de acuerdo a la situación actual, es decir, adicionando los dos impuestos de mayor capacidad recaudatoria en la lista del artículo 73, fracción XXIX-A constitucional y suprimir la fracción VII del ordenamiento en comento.
25. Es indispensable para el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales otorgar como fuente tributaria de las Entidades Federativas el ISToUV e incrementar a favor de Estados y Municipios las participaciones.

BIBLIOGRAFIA.

1. ARNAIZ AMIGO, Aurora
Soberanía y potestad.
t. I y II, U.N.A.M.,
Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales, México 1971,
p. 355 y 305.
2. ARMENTA LOPEZ,
Leonel Alejandro.
La forma federal de Estado.
U.N.A.M., México 1996, p. 212.
3. ARRIJOA VIZCAINO, Adolfo.
Derecho fiscal.
15ª ed., edit. Themis, México 2000,
p. 558.
4. ASTUDILLO MOYA, Marcela.
El federalismo y la coordinación
impositiva en México.
U.N.A.M., I.I.J, México 1999, p. 187.
5. ASTUDILLO MOYA, Marcela.
La distribución de los
impuestos entre la Federación,
Estados y Municipios en el siglo XX.
U.N.A.M., I.I.E., México 2001, p. 58.
6. BLANQUEZ FRAILE, Agustín.
Diccionario manual de latín.
Edit. Sopena, España 1989, p. 671.
7. BUENAVENTURA PELLISE,
Prats et. al.
Nueva enciclopedia jurídica
t. XX, edit. Francisco Seix,
España 1993, p. 985.
8. CABANELLAS, Guillermo.
Diccionario enciclopédico de
derecho usual.
t. VI, 20ª ed., edit. Heliasta,
Argentina 1981, p. 542.
10. CARDENAS, Enrique.
La hacienda pública y la
política económica 1929-1958.
Edit. F.C.E., México 1994, p. 230.

11. CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, 11ª ed., edit. Porrúa, México 1998, p. 305.
12. CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho fiscal constitucional, 2ª ed., edit. Harla, México 1993, p. 473.
13. CUEVA DE LA, Arturo. Derecho fiscal, Edit. Porrúa, México 1999, p. 331.
14. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz et. al. El federalismo en sus aspectos educativos y financieros, U.N.A.M, I.I.J., México 1976, p. 154.
15. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación, U.N.A.M., I.I.J., México 1992, p. 322.
16. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz et. al. Derecho fiscal, U.N.A.M, I.I.J., México 1991, p. 139.
17. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis H. Principios de derecho tributario, 3ª ed., edit. Limusa, México 2001, p. 223.
18. ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos. Impuestos, democracia y transparencia. Serie: Cultura de rendición de cuentas. Cámara de diputados, LVIII legislatura, Auditoría superior de la federación, México 2001, p. 111.
19. FAYA VIEZCA, Jacinto. El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal, Edit. Porrúa, México 1998, p. 340.

20. FIGUEROA RUIZ,
Genaro, A et. al. Los días sin tregua 1976-1970.
2ª ed., Universidad Autónoma de
Chapingo, México 1995, p. 256.
21. FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de finanzas
públicas mexicanas.
32ª ed., edit. Porrúa,
México 1998, p. 525.
22. GARONE, José A. Diccionario jurídico.
t. III, edit. Abeledo-Perrot,
Argentina 1987, p. 626.
23. GARZA DE LA,
Sergio Francisco. Derecho financiero mexicano.
18ª ed., edit. Porrúa,
México 1999, p. 1025.
24. GIULIANI FONROUGE,
Carlos M. Derecho financiero.
vol. I., 5ª ed., ediciones Depalma,
Argentina 1993, p. 607.
25. GUTIERREZ Y GONZALEZ,
Ernesto. Derecho de las obligaciones.
7ª ed., edit. Porrúa, México 1990,
p. 1082.
26. HEGEWISH DIAZ
INFANTE, Fernando Derecho financiero mexicano.
Instituciones de derecho financiero
mexicano.
2ª ed., edit. Porrúa, México 1999,
p. 530.
27. HIGAREDA LOYDEN,
Yolanda. La dialéctica histórica del pueblo
mexicano a través de sus constituciones.
Edit., Porrúa, México 2000, p. 670.

28. LARIOS CONTRERAS,
Césareo.
Proceso administrativo
de la fiscalización coordinada.
I.N.D.E.T.E.C., México 1995, p. 205.
29. LARIOS CONTRERAS,
Césareo y
REA AZPETITIA,
Elías Alfonso.
Guía Básica del taller sobre dirección
y control de la gestión
de ingresos coordinados.
I.N.D.E.T.E.C., México 1998, p. 182.
30. MARGAIN MANAUTOU,
Emilio.
Introducción al estudio del
derecho tributario mexicano.
14ª ed., edit. Porrúa, México 1999,
p. 333.
31. OCHOA CAMPOS, Moisés.
La reforma municipal.
3ª ed., edit. Porrúa, México 1979,
p. 543.
32. ORTIZ RUIZ,
Miguel.
La mecánica de la distribución
de participaciones en ingresos
federales a los Estados.
Un ejemplo numérico.
I.N.D.E.T.E.C., México 1996, p. 368.
33. QUINTANA VALTIERRA,
Jesús y
ROJAS YAÑEZ, Jorge.
Derecho tributario mexicano.
4ª ed., edit. Trillas, México 1999,
p. 502.
34. RABASA, Emilio O y
CABALLERO, Gloria.
Mexicano: ésta es tu Constitución.
Texto vigente 1997, con el
Comentario a cada artículo.
11ª ed., edit., Porrúa, México 1997,
p. 435.

35. RABASA, Emilio O et. al. El derecho en México. Una visión en conjunto. t. I., U.N.A.M., I.I.J., México 1991, p. 568.
36. RETCHKIMAN, Benjamín y GIL VALDIVIA, Gerardo. El federalismo y la coordinación fiscal por Benjamín Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia. U.N.A.M., I.I.J., México 1981, p. 102.
37. REYES ALTAMIRANO, Rigoberto. Diccionario de términos fiscales. t. I y II, Tax editores, México 2001, p. 971.
38. RINCON GALLARDO, Gilberto et al. El control de las finanzas públicas Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México 1996, p. 283.
39. RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. 2ª ed., edit. Harla, México 1998, p. 309.
40. SAINZ DE BUJANDA, Fernando. Sistema de derecho financiero. vol. II, Facultad de la Universidad de Complutense, España 1985, p. 840.
41. SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho constitucional. 4ª ed., edit. Porrúa, México 1999, p. 771.
42. SEDAS ORTEGA, Cecilia y SANTANA LOZA, Salvador. Relaciones hacendarias Estado- Municipio. I.N.D.E.T.E.C., México 1997, p. 312.

43. SERRA ROJAS,
Andrés.

Trayectoria del estado
Federal mexicano.
10ª ed., edit. Porrúa,
México 1991, p. 652.

44. VILLEGAS B., Héctor.

Curso de finanzas.
Derecho financiero y tributario.
5ª ed., ediciones Depalma,
Argentina 199, p. 857.

LEGISLACION.

45. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

46. Ley de Coordinación Fiscal vigente.

47. Ley de Ingresos de la Federación vigente.

48. Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente.

49. Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente.

50. Reglamento del Código Fiscal de la Federación vigente.

HEMEROGRAFIA.

51. EXCELSIOR.

Año LXXXVI, t. IV, México. Jueves
18 de julio de 2002.

DIRECCIONES ELECTRONICAS.

52. <http://www.gaceta.cddhcu.gob.mx>.

53. <http://www.scjn.gob.mx>.

54. <http://www.indetec.gob.mx>.

55. <http://www.eluniversal.com.mx>.