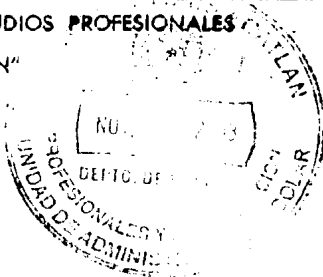


20721
187

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

T E S I S

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

EDUARDO MANUEL MENDEZ SANCHEZ

ASESOR: LIC. ALFREDO PEREZ MONTAÑO



NOVIEMBRE 2003

II

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

AGRADECIMIENTOS

Es difícil agradecer con un trabajo y en unas cuantas palabras, a la persona más importante de mi vida, a la que me dio todo, a la que creyó en mí a ciegas, a la que me aconseja, a la que me regaña, a la que me brindó todas las alegrías y tristezas de mi vida, a la que sacrificó su vida, a la que me dio una forma de vida con su ejemplo; y sin embargo con este pequeño intento simplemente trato de agradecerle todo lo que soy y todo lo que tengo:

A TI PADRE

ÍNDICE

Introducción

VIII

CAPÍTULO I

FEDERALISMO Y AUTONOMÍA

1.1 SISTEMA FEDERAL.

1.1.1. Antecedentes.

1.1.1.1. En Estados Unidos de América 10

1.1.1.2. En México 13

1.1.2. Concepto de Federalismo 17

1.1.3. Fundamento Constitucional 18

1.1.4. Características del Federalismo 19

1.1.5. Formas de Estado 20

1.1.5.1. Federación. 21

1.1.5.2. Confederación. 22

1.1.5.3. Unitario. 23

1.2 AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 24

1.2.1. Diversas Acepciones de Autonomía 24

1.2.2. Fundamento Constitucional 25

1.2.3. Constituciones Estatales 26

1.2.4. Derechos de los Estados ante la Federación 27

1.3. Diferencia entre Autonomía y Soberanía 28

CAPÍTULO II

CONCEPTOS GENERALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

2.1. Ingresos del Estado.	
2.1.1. Ingresos Tributarios	31
2.1.1.1. Impuestos	31
2.1.1.2. Aportaciones de Seguridad Social	33
2.1.1.3. Contribuciones de Mejoras	35
2.1.1.4. Derechos	37
2.1.1.5. Contribuciones Pendientes de Ejercicios Anteriores	38
2.1.1.6. Accesorios de las contribuciones	38
2.1.2. Ingresos no tributarios.	
2.1.2.1. Aprovechamientos	39
2.1.2.2. Productos	41
2.1.2.3. Créditos	42
2.1.3. Clasificación de Sergio Francisco de la Garza	43
2.1.4. Clasificación del Código Fiscal de la Federación	44
2.2. Egresos del Estado	44
2.3. Federalismo Fiscal	45
2.4. Coordinación Fiscal	46
2.5. Hacienda Pública	47
2.6. Doble Tributación	48

CAPÍTULO III

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERÍA FISCAL

3.1. Artículo 31 fracción IV	50
3.1.1. Obligación de los Mexicanos de Contribuir al Gasto Público de la Federación, del Distrito Federal o del Estado y Municipios	51

3.1.2. Legalidad	53
3.1.3. Proporcionalidad	55
3.1.4. Equidad	58
3.2 Artículo 73 fracción VII.	
3.2.1. Imponer todos los Impuestos Necesarios para Cubrir el Presupuesto	61
3.2.2. Concurrencia Tributaria	63
3.3. Artículo 73 fracción X	67
3.3.1. Controversia sobre si las Facultades Exclusivas del Congreso de la Unión para Legislar, Implica el Derecho Exclusivo de la Federación para Gravarlas	68
3.4. Artículo 73 fracción XXIX	71
3.4.1. Participación de las Entidades Federativas en las Contribuciones Especiales	74
3.5. Artículo 117.	
3.5.1. Prohibición a las Entidades Federativas	76
3.5.1.1. Acuñar Moneda, Emitir Papel Moneda, Estampillas y Papel Sellado	78
3.5.1.2. Gravar el Tránsito de Personas o Cosas que Atraviesen su Territorio	78
3.5.1.3. Prohibir, ni Gravar Directa o Indirectamente la Entrada a su Territorio, ni la Salida de él, a Ninguna Mercancía Nacional o Extranjera	78
3.5.1.4. Gravar la Circulación ni el Consumo de Efectos Nacionales.	79
3.6. Artículo 124.	
3.6.1. Distribución de Competencias	79

CAPÍTULO IV
FEDERALISMO FISCAL MEXICANO.

4.1. Concepto Entidad Federativa	83
4.2. Naturaleza Jurídica	84
4.3. Hacienda Pública de las Entidades Federativas	85
4.4. Ingresos de las Entidades Federativas.	86
4.5. Hacienda Pública de los Municipios	96
4.6. Ingresos de los Municipios	98
4.7. Coordinación Fiscal.	.
4.7.1. Primera Convención Nacional Fiscal	102
4.7.2. Segunda Convención Nacional Fiscal	104
4.7.3. Tercera Convención Nacional Fiscal	107
4.7.4. La Coordinación Fiscal en la Legislación Nacional	108
4.7.5. La Coordinación Fiscal en la Legislación Extranjera	112
4.8. Ventajas y Desventajas de Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	119
4.9. Propuesta de Reforma Constitucional, para la Modificación del Federalismo Fiscal Mexicano	120
Conclusiones	133
Bibliografía	138

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que presentamos se intitula El Federalismo Fiscal Mexicano.

Tiene como objetivo realizar un análisis sobre la figura del Federalismo Fiscal en nuestro país y las consecuencias que acarrea este, la distribución de los ingresos entre la Federación, entidades federativas y municipios, las ventajas y desventajas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la autonomía de los estados y su diferencia con la soberanía que detenta la Federación, para que en consecuencia poder proponer una serie de reformas constitucionales que ayuden a optimizar esta figura en el marco jurídico y teórico de nuestro país.

Creemos que la importancia de este trabajo radica en poder aportar una alternativa en la distribución de los ingresos de la Federación y las entidades federativas, con el fin de que los estados puedan ejercer su autonomía libremente, dentro de los parámetros que establece la propia Constitución.

Las técnicas utilizadas para la elaboración de este trabajo, son las generales de investigación documental y bibliográfica.

Para la consecución de este fin, en el primer capítulo de la presente tesis analizaremos los antecedentes del Federalismo, como lo son, las aportaciones de los Estados Unidos de Norteamérica cuna de esta forma de Estado, así como su evolución en nuestro país.

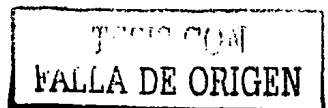
En este sentido, se analizarán los principales conceptos de Federalismo como una acción de la forma de Estado, así como de Estado Federal, sus características y el fundamento constitucional de dicha figura, todo esto para conocer su importancia y su distinción con lo que nosotros llamamos Federalismo Fiscal.

Nosotros coincidimos con los autores que diferencian la soberanía de la autonomía, por lo cual se abordaran las diferentes acepciones de estas figuras, el derecho constitucional de las entidades federativas, del que gozan en ejercicio de su propia autonomía, así como sus consecuencias.

En el segundo capítulo se estudiará la clasificación más importante que se ha realizado sobre los ingresos del Estado, dado que es la forma mediante la cual este, se hace de medios materiales para la consecución de sus cometidos.

En este orden de ideas se analizarán los conceptos más importantes que abarca la clasificación de los ingresos del Estado que han aportado diversos autores, consistente en dos grandes ramas, tributarios y no tributarios.

Es importante conocer la integración de cada una de las ramas mencionadas en el párrafo anterior, ya que nos permite conocer los ingresos que pueden obtener tanto la Federación como las entidades federativas y en dado caso los municipios. Como están contemplados en la legislación mexicana, y la clasificación de los tratadistas en materia fiscal de nuestro país.



Por otro lado, se desarrollaran las diferentes acepciones de las frases Federalismo Fiscal, Coordinación Fiscal, Doble Tributación y Hacienda Pública, conceptos fundamentales para una verdadera comprensión del tema que nos ocupa.

En el capítulo tercero, se desarrollaran las figuras constitucionales más importantes en materia impositiva y que regulan el Federalismo Fiscal en nuestro país, ya que, el derecho constitucional financiero marca las bases que tienen que seguir las autoridades para la emisión y promulgación de la norma tributaria, así como también contempla, los recursos de defensa que tiene el gobernado en contra de los actos abusivos de la misma.

En el capítulo cuarto se analizaran los conceptos de entidad federativa, la naturaleza jurídica de las mismas, la hacienda pública tanto estatal como municipal, y los ingresos de ambos, dado que estos niveles de gobierno son parte integrante de la Federación y su estructura financiera es vital para la sobrevivencia del Estado.

Asimismo, se realizará un estudio de la Coordinación Fiscal en la legislación nacional y extranjera, con el fin de hacer un comparativo de dicha figura, así como determinar la existencia de alternativas funcionales para el mejoramiento del Federalismo Fiscal Mexicano.

Por último se señalarán las ventajas y desventajas del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en consecuencia se plasmarán las reformas constitucionales a proponer tendientes a la optimización y fortalecimiento del Federalismo Fiscal Mexicano.

Por todo lo anterior, en este trabajo se pretenden aportar una serie de argumentos tendientes a fortalecer la vida autónoma de las entidades federativas, sobre todo en el aspecto financiero, para desaparecer de una vez por todas el centralismo político, económico y social que ha existido en nuestro país desde tiempos remotos. De igual forma, queremos señalar que la autonomía es una figura que se tiene que ejercer con responsabilidad y que de no hacerlo las autoridades locales asuman sus fracasos.

Nuestra intención es contribuir en la optimización del Federalismo Fiscal Mexicano, es por eso que esperamos que éste trabajo sea una invitación a colaborar con la reflexión que aquí se esboza, que de manera particular es sólo el inicio de una investigación más exhaustiva.

CAPÍTULO I FEDERALISMO Y AUTONOMÍA

I.1. SISTEMA FEDERAL.

I.1.1. Antecedentes.

Son los antecedentes más importantes del sistema Federal los que a continuación se señalan, tanto en los Estados Unidos de Norteamérica, como en nuestro país.

I.1.1.1. En Estados Unidos de América.

Desde sus orígenes las trece colonias inglesas que se establecieron en el litoral del Atlántico gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una por separado de las demás, de acuerdo a sus inclinaciones o según las circunstancias. De este modo las colonias, independientes entre sí, estaban subordinadas al soberano inglés pero esta subordinación no excluyó la participación de los colonos en el gobierno propio, pues a partir de 1619, en que la Compañía de Londres autorizó a los colonos de Virginia para hacerse representar en el gobierno, las cartas de concesión estipularon explícitamente que la legislación se dictaría con el consentimiento de los hombres libres.

El federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la independencia por virtud del juego de estas dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como eran la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la corona inglesa. Para debilitar esta última fue necesario debilitar aquélla. En otros términos: las colonias vieron el caso de unirse y de fortalecer su unión a fin de presentar un frente común y vigoroso en su lucha contra Inglaterra. En el proceso hacia el debilitamiento de la subordinación a la metrópoli, las colonias utilizaron el viejo instrumento que había servido para fabricar el constitucionalismo inglés, consistente en hacerse representar en la recaudación y en la aplicación de los fondos públicos, táctica que por sí sola era suficiente para conducir a la autonomía, ya que del erario depende el gobierno. En el proceso de unificarse entre sí, las colonias salvaron varias etapas sucesivas, que a continuación se mencionarán. Mas adviértase desde a hora que en la relación de los acontecimientos hemos de hallar mezclados y a veces en contradicción ambos procesos, porque la unificación de las colonias no era una finalidad en sí, sino un medio de desunirse de Inglaterra; de allí que con frecuencia prevaleciera el regionalismo, que era lo auténtico y permanente, sobre la unificación, que pareciera ser lo artificioso y transitorio.

En el mismo sentido, consideramos que las diferencias con Inglaterra fueron el punto de partida y el principal motivo del federalismo norteamericano, pero vale la pena señalar que con anterioridad existieron otros factores que, aunque muy débilmente, influyeron en la unificación de las colonias, como son, las necesidades de la defensa contra los indios, la rivalidad comercial holandesa, y desde luego la rivalidad francesa.

Mucho antes de que se iniciara la Guerra de Independencia (1775 - 1783), se reunió en Albany, en el año de 1754, un congreso de representantes de las asambleas de siete colonias. Allí se presentó y adoptó el llamado Plan de Unión de Albany, de que fue autor Benjamin Franklin, primero y original programa de gobierno federal y punto de partida de todas las elaboraciones posteriores. Se confiaban los asuntos de interés común a un organismo central, integrado por un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

presidente que designaría la Corona y un Gran Consejo elegido cada tres años por las asambleas coloniales; los asuntos de carácter local corresponderían a las colonias. Sin embargo, este plan que acogió el congreso de Albany no fue aceptado por las asambleas coloniales, porque consideraron que no debían ceder en ninguna forma la facultad de fijar impuestos y tarifas, que el plan otorgaba al órgano central. De tal modo se manifestó extremoso el regionalismo, en el primer intento de coordinación federal.

Varias leyes que expidió el Parlamento inglés a partir de 1764 (Ley de Ingreso, Ley del Timbre, Leyes de Thowshend), gravando con impuestos el comercio colonial, provocaron oposición y reavivaron el argumento de los impuestos sin representación. El problema se planteó en términos estrictamente constitucionales. Las colonias no se consideraban representadas en el Parlamento inglés, que establecía los impuestos, porque ellas no elegían miembros de la Cámara de los Comunes. Por lo tanto, los colonos rechazaban en su calidad de ingleses (tal y como lo habían hecho los ingleses desde la carta magna) los impuestos en cuya fijación no habían participado.

Por iniciativa de la Cámara de Massachusetts, en octubre de 1765 se reunió en Nueva York el primer congreso intercolonial de tendencias revolucionarias, que censuró la Ley del Timbre. Allí brotó una apelación al nacionalismo como medio de mantenerse firmes en la defensa de los derechos comunes.

Cuando Inglaterra pretendió castigar a Massachusetts, las demás hicieron causa común con ésta y, a instancias de Virginia, se reunieron en Filadelfia, el 5 de septiembre de 1774, los delegados de doce colonias para formar el Congreso Continental.

Ya para entonces había madurado la idea que estaba llamada a ser el fundamento del constitucionalismo de Norteamérica y de todos los pueblos que, como el nuestro, lo imitaron. Las arbitrariedades que las colonias atribuían al Parlamento inglés y que escapaban a todo control constitucional, puesto que la Constitución flexible estaba a merced del Parlamento, hicieron pensar en la necesidad de una Constitución fija, que colocada por encima de todos los poderes, inclusive del legislativo, los limitara a todos. "En virtud de que la autoridad del poder legislativo supremo deriva de la constitución -- afirmaba Massachusetts -- no cabe admitir que aquel poder se desprenda de los lazos de ésta sin destruir sus propios cimientos." De aquí se hacía derivar la nulidad de los actos que traspasaran la autorización constitucional, con lo que se llegaba a la primera y capital idea de la supremacía de la Constitución rígida.

Minada de ese modo la soberanía del parlamento inglés, los norteamericanos dedujeron la consecuencia de que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional dos o mas legislaturas, coextensas y coordinadas entre sí, con competencia distinta y suficiente cada una, ligadas todas por la Constitución, lo cual era el federalismo. Con intuición extraordinaria tres personas (Thomas Jefferson, John Adams y James Wilson) habían llegado separadamente a la conclusión de que el imperio británico realizaba ya ese orden "Todos los distintos miembros del imperio inglés -- decía Wilson -- son Estados diferentes, independientes unos de otros, pero relacionados entre sí por la misma soberanía dimanante de la misma Corona" Ese era precisamente el sistema que siglo y medio más tarde habría de reconocer Inglaterra como base de la Comunidad Británica de Naciones.

No obstante todo lo que se había adelantado, el Congreso Continental no llegó a nada concreto en punto a federalismo, pues el proyecto que en ese sentido presentó Peyton Randolph, y que era más tímido que el anterior de Franklin, no fue aceptado por la Asamblea.



El Segundo Congreso Continental que se reunió en la misma ciudad de Filadelfia el 10 de mayo de 1775, formuló la Declaración de Independencia de 4 de julio de 1776 y llevó a cabo la guerra con Inglaterra. En cuanto a su aportación al sistema federal, cabe señalar la orientación que dio a las colonias para convertirse en Estados independientes y la alianza en confederación que logró de las mismas.

El consejo del Congreso para que las colonias formaran nuevos gobiernos, pronto fue seguido por todas, redactando nuevas constituciones. En Massachusetts y New Hampshire la transformación se operó a través de asambleas constituyentes elegidas especialmente para expedir la Constitución, la cual fue sometida al referéndum popular; este método se consideró el típico en la elaboración de constituciones. La experiencia colonial, las prácticas inglesas y la doctrina de Montesquieu sirvieron de guías a las asambleas constituyentes.

La integración por separado de las naciones organismos estatales, propiciada por el Congreso, podía parecer un retroceso en el camino de la unificación, puesto que la independencia iba a favorecer a trece entidades autónomas, con lo que se perdía la oportunidad de que la unificación se realizaría cuando aún era conveniente para todos, es decir, durante la acción conjunta contra la metrópoli. Sin embargo, la actividad disgregante del Congreso al favorecer la aparición de nuevas soberanías, se atenuó gracias a la creación de la Confederación.

En julio de 1776 se presentó ante el Congreso Continental un proyecto de Artículos de la Confederación y Unión Perpetua. Largamente discutido por el Congreso no se aprobó hasta noviembre de 1777 y previa la ratificación de los Estados entró en vigor en 1781. Los Estados conservaban su soberanía, pero buen número de atribuciones (relaciones exteriores, sostenimiento de fuerzas armadas, regulación de la moneda, pesas y medidas, correos, etc.) se otorgaban al Congreso en el que cada Estado gozaba de un solo voto. Para el éxito del sistema faltaba que el Congreso tuviera el control de las contribuciones, que existieran como poderes federales el ejecutivo y el judicial y que el desacato por los Estados a las disposiciones federales contara con suficiente sanción.

La debilidad de la Confederación se hizo más patente después de celebrada la paz con Inglaterra en 1783. El problema de las tierras del Oeste, que se disputaban entre sí varios Estados, tuvo favorable final con la cesión que de ellas se hizo a la Confederación, gracias a la cual esta adquirió jurisdicción directa sobre los territorios anexados. Mas tan importante conquista, cuyos principales frutos habrían de recogerse en lo porvenir, de nada serviría para fortalecer al Congreso, que en realidad estaba atenido a la buena voluntad de los Estados, de los que recibía mezzuinas contribuciones y a quienes no podía hacer cumplir las leyes de la Unión.

En los finales de 1786 la situación era insostenible, ante el fracaso notorio de la Confederación. Se llegó a pensar en la implantación de la monarquía y el presidente del Congreso trató de que el príncipe Enrique de Prusia aceptara el trono de Norteamérica. La tradición democrática, la difícil y apenas consumada liberación de la monarquía inglesa, el poderoso aliento del nuevo derecho público que se presentaba como una primavera de la Historia, todo eso alimentó onda reacción emocional en los mejores hombres. Y en mayo de 1787 se reunió en el Palacio del Estado de Filadelfia una convención federal que, a pretexto de enmendar los artículos de la Confederación, iba a dar una genuina Constitución Federal.

Aquella convención, presidida por Washington, era en verdad una asamblea de los hombres más notables de los Estados, de los cuales sólo estuvo ausente Rhode Island. No obstante

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que figuraban entre ellos grandes juristas, rectores de universidad y profesores de derecho, su obra estuvo presidida por el sentido común y por una clara visión de la realidad. "La experiencia debe ser nuestra única guía; el raciocinio podría desviarnos"; así se expresó de los miembros de la Convención, resumiendo el espíritu que campeó en ella.

Pronto se esbozaron dentro de la asamblea dos tendencias principales: la de los Estados Grandes y la de los Estado pequeños. Los primeros presentaron, tan luego como se iniciaron las deliberaciones, el plan llamado Virginia, por el que se proponía la creación de un poder nacional con sus tres ramas clásicas, de las cuales la legislativa estaría dividida en dos cuerpos, designando sus miembros proporcionalmente a la población y con facultades para legislar en todo lo que quedara fuera de la competencia de los Estados. Para el serio problema de la observancia del derecho federal por parte de los Estados, se proponían el juramento de oficio, la no aceptación de las leyes contrarias a las federales y a la coacción directa sobre los Estados remisos.

Los Estados pequeños exhibieron un contraproyecto, llamado el plan de New Jersey, donde se adoptaba la Confederación el sistema de la cámara única, con representación igual para todos los Estados, y se establecía la coacción armada para imponer el derecho federal. Sin embargo, el plan New Jersey contenía un artículo que iba a ser la piedra angular del sistema, al instruir la supremacía del derecho federal expedido de acuerdo con la Constitución, la nulidad de las leyes de los Estados que se le opusieran y la competencia de los tribunales para declarar dicha nulidad.

El plan Virginia no era aceptado por los Estados pequeños, por que la representación proporcional al número de habitantes daría a los grandes Estados mayor número de votos. El plan New Jersey era rechazado a su vez por los Estados grandes, ya que, al contar con voto igual cada Estado, el mayor número de Estados pequeños dispondría de la suerte de los grandes. Un tercer plan, que formuló una pequeña comisión integrada por un miembro de cada Estado, acertó con una solución feliz que conciliaba los intereses de ambos grupos y que aceptada por la asamblea, iba con el tiempo a ser elemento característico del sistema federal. El tercer plan, conocido por Transacción de Connecticut, recogió del plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de representantes, a la que incumbiría por otra parte como materia exclusiva la financiera; acogió, en cambio del plan New Jersey el voto igual para los Estados dentro de la otra Cámara, el Senado. De este modo nació un bicamarismo propio del sistema federal, en el que una Cámara representaba directamente al pueblo y la otra las entidades federalivas. Como complemento del sistema, en la revisión de la Constitución tendrían que intervenir, además del Congreso, las legislaturas de los Estados o convenciones de los mismos.

Así fue como la Asamblea de Filadelfia, con sentido práctico e intuición política, salvó la pugna entre lo regional y lo nacional. La novedad del sistema consistió en que un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los estados, desplazaba dentro de su esfera limitada, a la autoridad de éstos; pero al mismo tiempo los Estados conservaban su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al gobierno nacional por la Constitución la cual de esta suerte señoreaba y unificaba a los dos órdenes.

1.1.1.2 En México

Sobre el Federalismo mexicano se han expuesto tres interpretaciones: la primera, que fue una imitación extralógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de la dominación española fue un gobierno central, que los pueblos no estaban



acostumbrados a autogobernarse, que el sistema Federal serviría para desunir lo que estaba unido; la segunda, que el sistema Federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desuniendo y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que concluye el germen del sistema Federal mexicano; y la tercera, que los pueblos del Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo con la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como confederaciones.

La primera interpretación ha sido la tradicional, pero debido a estupendos estudios, algunos prestigiados constitucionalistas mexicanos siguen la segunda interpretación. La tercera hipótesis, es la que parece con menos fundamento, porque aun suponiendo, sin conceder, que el régimen de los pueblos del Anáhuac hubiera respondido al pensamiento federal, éste en nada influyó en el actual sistema mexicano, ya que entre los creadores del federalismo en esta nación jamás se mencionó tal antecedente, y, desde luego, aunque hubiera existido, no dejó ninguna huella.

Vamos a señalar brevemente las razones por las cuales pensamos que la segunda interpretación es la acertada.

El germen del Sistema Federal Mexicano se encuentra en las diputaciones provinciales.

La Constitución de Cádiz de 1812 ordenó que el rey nombraría en cada provincia un jefe superior y que en cada provincia habría una diputación provincial para promover su prosperidad. Siete diputados formaban cada diputación provincial y eran designados por el pueblo en votación indirecta. En 1813 las cortes de Cádiz ordenaron la creación de 6 diputaciones provinciales en la Nueva España, la primera se creó en Mérida, después le siguieron las de Guadalajara y Monterrey. De la diputación provincial de la Ciudad de México dependieron las provincias de México, Puebla, Valladolid, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala y Querétaro.

Este nuevo sistema de gobierno que implantó la constitución española abolió la persona del virrey. El jefe político era el único funcionario ejecutivo de la jurisdicción en que la diputación provincial tenía autoridad, y sería directamente responsable ante las cortes de España. El jefe político en la Ciudad de México de hecho reemplazó al virrey, carecía de jurisdicción sobre los jefes políticos de Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí, Monterrey o Durango. Cada provincia gozaba de una independencia completa con respecto a los demás.

Al restablecerse la vigencia de la Constitución de Cádiz se reinstalaron las diputaciones provinciales mencionadas y se crearon otras, como la de Valladolid que comprendió Michoacán, y Guanajuato, Puebla, etc.

En 1822 existían 22 diputaciones provinciales y un año después 23; circunscripciones que son la base de la actual división territorial de México.

Pero el hecho determinante para el federalismo mexicano fue que las provincias exigieron este sistema bajo amenaza de separarse de México si se establecía el régimen central.

Campeche proclamó su emancipación absoluta de México y camino parecido siguió Tabasco.

El Águila Mexicana en el número 68 dio la noticia de la constitución de la República Federal de Yucatán.

El 12 de mayo de 1823, Guadalajara celebró su separación de México.

El primero de junio del mismo año, Oaxaca manifestó que era "independiente y libre absolutamente, constituyéndose en República Federal".

Querétaro y Zacatecas declararon que el Congreso sólo tenía carácter convocante, por lo cual se atribuía el derecho de aplicar o no las disposiciones que de él emanaran de acuerdo con sus conveniencias.

Saltillo, el 5 de junio de 1823, pidió que se convocara a un Congreso para que organizara al país "bajo los auspicios de un gobierno de República Federada".

Ante la situación descrita, el 12 de junio de 1823, el congreso convocante, no constituyente, expidió el voto por la forma de República Federal.

Los hechos señalados son la base del sistema federal mexicano, que fue una necesidad y realmente sirvió para unir lo que se estaba desuniendo. Es decir, en México, el régimen federal no fue una solución de gabinete, teórica, irreal, sino que fue el anhelo de las provincias, por el que lucharon y triunfaron.

La idea última, la columna, la esencia de nuestro sistema federal respondió como afirmamos, a una necesidad, porque si la solución federal no se hubiera implantado, probablemente, México se hubiera balcanizado.

El día 31 de enero de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la que en su artículo quinto adoptó la forma de gobierno federal; en el sexto señaló que la federación se integraba por "Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior"; y en el artículo séptimo enumeró los estados de la federación.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se comenzó a discutir el primero de abril y se firmó el 4 de octubre de 1824. El artículo 4º indicó que México adoptaba el sistema Federal, y en el siguiente artículo se enumeraron las entidades federativas.

La Constitución de 1824 tuvo vigencia hasta finales del año de 1836, en que el Congreso Federal se declaró investido de poderes constituyentes y cambio la forma de gobierno a unitaria. Sin embargo, la Constitución centralista de 1836 conservó aspectos de descentralización política, como fueron las juntas departamentales, órgano legislativo del departamento, y entre sus funciones se encontraba la de nombrar al presidente de la república de la terna que les enviaba la Cámara de Diputados central, misma que era integrada de las ternas que a su vez presentaba el Presidente de la República, quien consultaba al consejo y a los Ministros de Estado, al Senado y a la Suprema Corte de Justicia.

El artículo 14 de la sexta ley de la Constitución de 1836 señaló las facultades de las juntas; entre ellas podemos mencionar: iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, establecer escuelas de enseñanza primaria, construcción y mejora de caminos, expedir ordenanzas municipales y los reglamentos de policía en unión del gobernador, aunque sujetas a la ratificación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del Congreso central; proponer al gobierno central tema para el nombramiento de gobernador, etcétera.

Los años de vigencia de la ley fundamental de 1836 fueron turbulentos, llenos de rebeliones e insurrecciones de las cuales una de las más importantes fue la que dirigió Valentín Gómez Farias, el 15 de julio de 1840, con miras al restablecer el sistema federal.

El 8 de agosto de 1841 la sublevación del general Mariano Paredes derrocó al presidente Bustamente y de acuerdo con las Bases de Tacubaya, del 28 de septiembre de ese mismo año, se convocó a un Congreso Constituyente, que comenzó a sesionar el 10 de junio de 1842. En esa asamblea se presentaron tres proyectos de constitución: el que sostenía la mayoría de diputados, de naturaleza central, "eminente liberal, combinando con la autonomía administrativa de los departamentos"; el de la minoría, de carácter federal; y el tercero, que trató de ser una solución ecléctica de los dos anteriores proyectos, con aspectos centralistas.

Los anteriores proyectos no fueron del agrado del poder ejecutivo por sus tintes liberales, y decidió disolver la asamblea constituyente: entonces se designó una junta de notables que expidió las bases de organización política de la República Mexicana de 1843, cuya estructura centralista fue mas aguda que la de 1836.

El 4 de agosto de 1846 estalló el pronunciamiento de la Ciudadela, cuya bandera fue la convocatoria para un nuevo congreso constituyente, que discutiría la forma de gobierno apropiada para México.

El 22 de agosto de ese mismo año, los jefes vencedores decretaron el restablecimiento de la Constitución Federal de 1824, y se convocó a una asamblea constituyente, la que confirmó el régimen federal y expidió el acta de reformas de 1847, base del juicio de amparo mexicano.

El sistema Federal subsistió hasta 1853 en que otra rebelión volvió a llevar a Santa Anna al poder y quien el 22 de abril de ese año expidió las bases para la administración de la República, de acentuado centralismo y que colocó la suma de todos los poderes en el Presidente de la República.

El primero de marzo de 1854, el coronel Villareal expidió el plan de Ayutla, desconociendo el gobierno y el sistema imperante, y el 11 de ese mes, la guarnición de Acapulco aceptó, aunque condicionándolo, ese manifiesto. El 9 de agosto de 1855, Santa Anna, vencido, abandonó el país.

El 16 de octubre de 1855 se convocó aun nuevo Congreso Constituyente para que decidiera el futuro del país, su organización política y su forma de gobierno.

El constituyente de 1856 ya se encontraba en sesiones las que empezaron el 18 de febrero de 1856, cuando Conmonfort, el depositario del poder ejecutivo, promulgó el estatuto orgánico provisional de la República Mexicana de tendencia centralista. Sin embargo la idea federalista impero en el Congreso.

En 1856, el pensamiento de que México se debía organizar de acuerdo con la estructural federal triunfó, y en la Constitución de 1857 se infiltró el espíritu federalista y diseño un sistema federal, inspirado en el norteamericano, pero con notas distintas y peculiaridades que con los años

se han acentuado y perfilado, hasta construir un régimen de características surgidas de la realidad y necesidades del pueblo mexicano.

La invasión francesa en México y el espurio imperio del austriaco, hicieron que el sistema federal y la Constitución fuera letra muerta. Al triunfo de la república la Constitución se restableció, pero el largo gobierno del general Porfirio Díaz hizo que la ley fundamental fuera, como comúnmente se dijo, un traje de luces para el pueblo, un documento para lucirlo en las festividades públicas, pero sin ninguna vigencia real.

Debemos aclarar que el pensamiento federal en aquella época fue en México una idea de profundo tinte político. El sistema federal fue la principal bandera del partido liberal y el centralismo del partido conservador.

El partido liberal identificó federalismo con libertad y, con toda razón, fue intransigente en una transacción política al respecto con el partido conservador.

El primer movimiento social en México y en el mundo, dio por resultado nuestra Constitución actual, promulgada el 5 de febrero de 1917, y que en su esencia y lineamientos sobre el sistema federal sigue a su antecesora.

1.1.2. Concepto de Federalismo.

Etimológicamente el origen del vocablo proviene del latín *foetus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, se hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la ciencia política se le da el significado de: unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual. Por ello, es conveniente citar algunas de las reflexiones de los principales teóricos y estudiosos sobre el tema, quienes han dedicado buena parte de sus estudios para tratar de definir en forma clara y concreta el término federalismo.

Hay teóricos que, con diferente perspectiva, perciben al federalismo como aspiración para la realización de valores u objetivos, de esta manera, Norberto Bobbio concibe teóricamente al federalismo de la siguiente forma: "...es la teoría política que por primera vez en la historia establece el valor de la paz como objetivo específico de lucha. Y se distingue de todas las expresiones modernas del pensamiento político y social que conciben la paz como consecuencia automática y necesaria de la transformación de las estructuras internas de los estados en sentido liberal, democrático y socialista y le asignan, por lo tanto, una posición subordinada".¹

Johannes Althusius nacido en Alemania, ha sido considerado por diversos autores como el primer teórico del federalismo; establece que la comunidad superior está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía. Señala que una de las características fundamentales del sistema federal es que la autoridad surge desde abajo. Para este autor, la comunidad superior no sería un estado federal sino una reunión de estados.

Alexander Hamilton, John Jay y James Madison autores de los artículos del informativo "El Federalista", señalan que el federalismo es una "unidad en la diversidad, caracterizado por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los

¹BOBBIO, Norberto. et. al. Diccionario de Política. p. 691.

estados miembros y la federación".² De tal modo que estos pensadores concebían el federalismo no sólo como un proceso evolutivo, sino que tenían también en cuenta su evidente unión con el Constitucionalismo.

Jesús Reyes Heróles postula que: "son los estados soberanos quienes celebran un pacto (Federan: hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por el que crean la federación y expresan los derechos que le ceden; entre lo poco que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes, está la consignación de la forma federal".³

Friedrich, C.J. dice que: "El federalismo representa la forma territorial de la separación de los poderes públicos bajo un régimen constitucional".⁴

Aunque algunos autores han tratado de hacer una separación en los conceptos de federalismo y Estado Federal, consideramos que estamos hablando de la misma forma de Estado, sin embargo, en apartados posteriores haremos un estudio más a fondo.

1.1.3. Fundamento Constitucional

El fundamento constitucional del sistema Federal en nuestro país se encuentra en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a continuación se transcribe:

Artículo 40 Constitucional

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.

Del artículo anteriormente transcrito, se desprenden los siguientes conceptos:

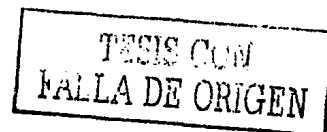
1. **Es una República.** Se llama República al **sistema de gobierno**⁵ en el cual el poder reside en el pueblo que lo ejerce directamente, por medio de representantes y por un término limitado. Este carácter la diferencia de la Monarquía.
2. **Representativa.** En las formas políticas representativas, el pueblo ejerce sus funciones por medio de sus representantes legítimos. Tal es el caso del ejercicio del Poder Legislativo, que ejercen los Diputados y Senadores a nombre de la nación mexicana. Es de destacar que cuando una República se denomina democrática tienen la característica de que todas las funciones públicas son accesibles a todos los ciudadanos.
3. **Democrática.** Es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo o a sus representantes legítimos. El Estado Mexicano es soberano, la soberanía

² HAMILTON, Alexander. et. al. El Federalista, p.325.

³ REYES, Jesús. El Liberalismo Mexicano p. 456.

⁴ FRIEDRICH. Apud. SIERRA, Andrés. Teoría del Estado, p. 553.

⁵ Vid infra. Distinción entre forma de Estado y forma de Gobierno, apartado 1.1.5.



reside esencial y originalmente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

4. **Federal.** Como ya estableció en apartados anteriores⁶ el federalismo es por definición una forma de Estado, en la que entidades a autónomas se unen para crear un órgano superior que las dirija.

1.1.4. Características del Federalismo.

Jorge Carpizo señala como las principales características del Estado Federal las siguientes:

“Podemos sintetizar y afirmar que las características de un Estado Federal son las siguientes:

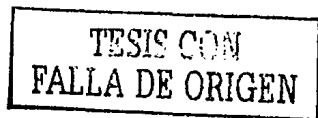
- a) Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
- b) Las entidades federativas gozan de su autonomía y se otorgan por su propia ley fundamental para su régimen interno.
- c) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales.
- d) Las entidades federativas deben poseer los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades.
- e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.”⁷

A su vez Francisco Porrúa opina que las características del Estado Federal son las que a continuación se enumeran:

- 1) Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los estados miembros.
- 2) Una población que dentro del estado miembro forma la población propia del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la entidad local. Esa población de los Estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal. En relación con el Estado Federal los pobladores del Estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.
- 3) Una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye.
- 4) La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los Estados miembros. El Poder Legislativo Federal ordinariamente se compone de dos Cámaras una de diputados y otra de senadores, siendo estos últimos

⁶ Vid. Supra. 1.1.5.1.

⁷ CARPIZO, Jorge. Federalismo en Latinoamérica, pp. 16 - 17.



representantes de los Estados miembros. Los diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes; en esta forma, la cantidad de diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio el número de senadores sólo varía si aumentan o disminuyen los Estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por Estado."⁸

Alexis de Tocqueville señala que: "la unión de las Trece Colonias Norteamericanas fue formada con el fin de responder a algunas grandes necesidades generales, tales como: protección en lo comercial, estabilidad económica, aspectos fiscales y complementariamente a la búsqueda de su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados; así, el gobierno de estos últimos siguió siendo el derecho común y la normatividad del gobierno federal fue la excepción. Una de las características principales de los Estados Unidos de América, que la unión tiene por gobernados, no a estados, sino a simples ciudadanos; el sistema federativo tiene la ventaja de representar una de las más poderosas combinaciones en favor de la prosperidad y de la libertad humanas".⁹

Es importante resaltar dos aspectos, el primero es que ninguno de los autores repite características, por lo tanto creó que podemos tomarlas todas en cuenta, en el segundo punto, se deriva de que los autores citados omiten como característica la distribución de competencias entre ambos órdenes de gobierno, propias del Estado Federal, la cual consideramos como la más importante de esta forma de Estado.

1.1.5. Formas de Estado.

Como hemos mencionado con anterioridad el federalismo es una forma de Estado, lo cual nos lleva al problema de hacer la distinción entre forma de gobierno y forma de Estado, que suele usarse sin distinción, cuando son ampliamente distintos.

Al respecto, Andrés Serra Rojas menciona, que como forma de Estado se debe entender: "La estructura o contorno de la organización política, es decir, a la consideración total y unitaria de las instituciones políticas. La forma de gobierno hace referencia a los modos como están constituidos los órganos del Estado. Es una visión parcial de la organización estatal, vista a través de la forma como se integra uno de sus poderes, el poder Ejecutivo y cómo se relacionan sus funciones".¹⁰

Asimismo, Francisco Porrúa opina que: "La palabra Estado designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. Gobierno se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía."¹¹

Sobre esta cuestión Ignacio Burgoa nos dice que: "El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno, en cambio es el conjunto

⁸ PORRÚA, Francisco. Teoría del Estado. p. 463.

⁹ TOCQUEVILLE, Alexis. La Democracia en América. P. 231.

¹⁰ SERRA, Andrés. Op. Cit. pp. 549 - 550.

¹¹ PORRÚA, Francisco. Op. Cit. p. 456.



de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece".¹²

Por todo lo anterior se puede concluir que la forma de Estado es el modo o manera de ser, de la entidad o institución estatal misma, independientemente de cómo sea su gobierno, ya que éste es algo del Estado y para el Estado.

Una vez aclarado qué se entiende por forma de Estado, estudiaremos las que han establecido diversos tratadistas, principalmente tres, el Estado Federal, Confederación y el Estado Unitario, de los cuales veremos sus principales definiciones.

1.1.5.1. Federación.

Mouskheli opina que el Estado Federal: "Es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores".¹³

En este sentido, Ignacio Burgoa nos dice que: "El Estado Federal se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una Federación o, hablando con más propiedad, de un Estado Federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza".¹⁴

Miguel Lanz Duret define al Estado Federal, como: "Un Estado con soberanía propia, con órganos especiales y con funciones políticas determinadas, que se ejercen a través del territorio nacional, y por ende dentro del territorio de cada una de las entidades federativas, sobre todos los ciudadanos nacionales que son a la vez los ciudadanos particulares de cada uno de los estados donde residen".¹⁵

En virtud de los conceptos antes transcritos podemos entender a la Federación como la forma de Estado, en la cual a través de un pacto, unas entidades federativas independientes delegan su soberanía, para crear un órgano supremo que las gobierne, conservando éstas su autonomía.

En apartados posteriores se harán las distinciones necesarias para entender la figura de soberanía, así como la de autonomía.

¹² BURGOA, Ignacio Op. Cit. p. 401.

¹³ MOUSKHELI. C.f.r. SERRA, Andrés. Op cit. p. 553.

¹⁴ BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. pp. 407 - 409.

¹⁵ LANZ, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. pp. 19 - 20.

TEXIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1.5.2. Confederación.

Daniel Moreno ha definido a la Confederación como: "una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los Estados miembros y no, de modo inmediato sobre los individuos."¹⁶

Sobre esta forma de Estado, Andrés Serra Rojas desarrolla lo siguiente: "En la forma de Estado denominada *Confederación de Estados*, estamos en presencia de varios Estados que han decidido formar, en forma permanente y orgánica, una Unión pero sin que desaparezcan como Estados, ni formar una entidad superior a ellos, pero a la cual delegan ciertos y limitados poderes.

La Confederación, que precede al Estado Federal, tiene como base un pacto internacional o interestatal, para realizar propósitos concretos, principalmente de carácter defensivo. Las facultades de la Confederación no pueden extenderse mas allá de lo pactado, ni implican intervención en los asuntos propios de un Estado soberano. El gobierno central no aparece con mucho poder y las relaciones entre los estados no son muy rigurosas."¹⁷

Héctor González menciona que: "Es la unión de varios Estados soberanos, mediante un pacto, para defenderse en común de las agresiones exteriores y para asegurar la paz y promover el bienestar interior. La confederación supone una organización permanente, y no disminuye la soberanía jurídica de los Estados miembros.

El poder de la confederación se ejerce tan sólo sobre los Estados miembros, esto es, sobre los órganos supremos del Estado. No tiene que ver con la vida y los derechos de los ciudadanos de los Estados Confederados."¹⁸

Octavio Hernández ha desarrollado ocho criterios conforme a los cuales es posible distinguir a la Confederación del Estado Federal, mismos que a continuación se transcriben:

"1. Por su origen y forma. El origen de la Confederación es un convenio o pacto político libremente concertado por entidades soberanas o cuasisoberanas. En tanto el Estado Federal es la voluntad nacional, soberana, delegada transitoriamente en el poder constituyente que la expresa en una ley fundamental.

2. Por su momento de aparición. La Confederación precede al Estado Federal del que es antecedente.

3. Por la modificabilidad de la Confederación y la inalterabilidad del Estado Federal.

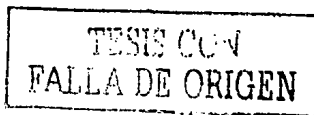
4. Por su finalidad y duración. La Confederación es de naturaleza temporal, en tanto que el Estado Federal es perpetuo.

5. Por las distintas facultades de los Estados miembros (retención de la soberanía). En la Confederación los Estados conservan íntegra su soberanía, en el Estado Federal retienen un cierto grado de autonomía.

¹⁶ MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. p. 359.

¹⁷ SERRA, Andrés. Op. Cit. p. 552.

¹⁸ GONZALEZ, Héctor. Teoría Política. p. 405.



6. Por las relaciones existentes entre el todo y las partes. La Confederación sólo mantiene relaciones con los Estados miembros de ella, sobre los que actúan, en tanto que se halla desvinculada de los individuos de dichos Estados miembros. En contraste, en el Estado Federal, la relación directa se da entre ésta y la población de la entidades federativas.

7. En la Confederación el poder constituyente carece de imperium o sea de medios jurídicos de Derecho público, para imponer sus decisiones y contra el Estado confederado rebelde sólo dispone de la coacción por la fuerza de las armas; mientras que en el Estado Federal, el gobierno central posee imperium, sobre los Estados locales dentro de las normas establecidas en la Constitución nacional.

8. Por su composición sociológica. En la Confederación por regla general, los Estados no integran una unidad sociológica, sino una simple representación jurídica común, preferentemente proyectada sobre el exterior, carácter opuesto a la composición predominante del Estado Federal, basada en la comunidad de población, territorio y gobierno, cuya unidad orgánica se personifica en él.¹⁹

1.1.5.3. Unitario.

Enrique Sánchez Bringas define al Estado Unitario de la siguiente forma "Históricamente es la primera forma estatal donde sólo existe un órgano de producción de normas generales y un ámbito espacial de aplicación; o sea, el sistema jurídico del Estado se integra con un orden normativo"²⁰

Al respecto, Ignacio Burgoa opina que: "En el Estado unitario existe lo que en doctrina constitucional se llama *homogeneidad del poder*. Este elemento implica que, en cuanto a las funciones legislativa y administrativa, no existen órganos distintos que autónomamente las desempeñen. Así, en dicho tipo de Estado existe un solo órgano que dicta las leyes sobre cualesquiera materias con vigencia espacial en todo su territorio, siendo sus destinatarios, a guisa de obligados, todos los individuos y grupos de diferente índole que en él existan y actúen. En otras palabras, en un Estado unitario no existe la dualidad de ámbitos e competencias e n lo que a la función legislativa concierne, sino una unidad legal en los términos que acabamos de expresar".²¹

Andrés Serra Rojas nos dice que: "El Estado unitario dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, es aquel que corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo.

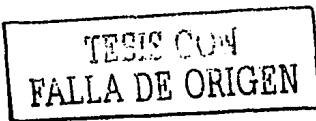
En el Estado unitario se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas o privadas".²²

¹⁹ HERNANDEZ, Héctor. C.f.r. SERRA, Andrés. Op cit. p. 555.

²⁰ SANCHEZ, Enrique. Derecho Constitucional. p. 299.

²¹ BURGOA, Ignacio. Op. Cit. p. 406.

²² SERRA, Andrés. Op. Cit. 551.



1.2. AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Como ya lo hemos expuesto la autonomía de las entidades federativas, es una de las principales características del Estado Federal, razón por la cual creemos importante realizar un estudio a fondo de dicha figura, en principio exponiendo los conceptos que algunos tratadistas han aportado al respecto, su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los derechos que los estados obtienen ante la federación y por último el derecho constitucional estatal.

Ignacio Burgoa estima que la autonomía de los estados se da en las siguientes materias:

"a) Autonomía democrática, en el sentido de poder elegir o nombrar a sus órganos de gobierno.

b) Autonomía constitucional, en cuanto que pueden darse sus propias constituciones conforme a los principios establecidos en la carta federal y sin contravenir los mandamientos de ésta.

c) Autonomía legislativa, traducida en la expedición de leyes que regulen materias que no sean de la incumbencia del Congreso de la Unión o que no transgredan las prohibiciones impuestas por la Constitución federal ni manifiesten incumplimiento a las obligaciones estatales en ellas consignadas.

d) Autonomía administrativa, en lo que atañe a la aplicación de su legislación en los diferentes ramos de su gobierno interno.

e) Autonomía judicial, para dirimir conflictos jurídicos en los casos no expresamente atribuidos a la jurisdicción federal."²³

Al respecto, Enrique Sánchez Bringas establece que: "En ese sentido la existencia y organización interna de los estados y de sus órdenes normativos son definidos por 71 ordenamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Toda posible organización de esas entidades, empezando por la autonomía, debe apegarse puntualmente a las normas constitucionales del Estado Federal Mexicano.

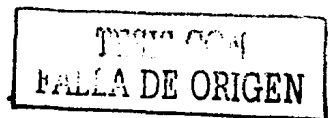
La Constitución de la República determina la existencia, organización, atribuciones que correspondan a los estados a través de tres tipos de normas, las que atienden a su existencia y autonomía, las que definen las bases de su organización y aquellas que regulan su competencia frente a la federación."²⁴

1.2.1. Diversas Acepciones de Autonomía.

Felipe Tena Ramírez define a la autonomía de la siguiente manera: "La doctrina suele dar el nombre de autonomía a la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución.

²³ BURGOA, Ignacio. Op. Cit. p. 414

²⁴ SANCHEZ, Enrique. Op. Cit. p. 544.



La autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo".²⁵

Por otro lado, Jorge Carpizo al respecto dice que: "La autonomía implica un poder jurídico limitado, se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo un campo que jurídicamente no se debe traspasar".²⁶

En el mismo sentido Ignacio Burgoa opina que: "La autonomía expresa la facultad de darse sus propias normas pero dentro un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre sus principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena".²⁷

Por todo lo anterior, cabe destacar que la autonomía de las entidades federativas estriba en:

- a) Darse su constitución, la cual es la base y fundamento de toda legislación local, y que es la forma en la que a través de esta se desenvuelve y expresa la autonomía, ya que estas contienen lo que pueden realizar y lo que se sustrae a su potestad.
- b) Reformar su propia constitución siguiendo las normas que ella misma señala.

1.2.2. Fundamento Constitucional.

El fundamento constitucional de la autonomía en el derecho vigente de nuestro país se encuentra plasmado en el artículo 40 de nuestra ley fundamental, que a continuación se transcribe:

Artículo 40 Constitucional

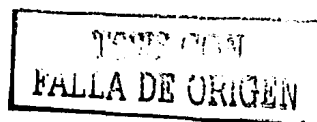
Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, **compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.**

Hay que destacar que cuando el artículo arriba transcrito habla de que la federación estará compuesta de estados libres y soberanos, es un error, dado que etimológicamente, soberanía significa lo que está por encima de todo (de super, sobre, se formó, superanía, soberanía, palabra que según otros deriva de super omnia, sobre todas las cosas). A dicha acepción etimológica debe corresponder un contenido ideológico congruente, respetuoso de la filiación lingüística del vocablo. Y en realidad la competencia de los Estados para autodeterminarse en todo lo concerniente a su régimen interior, está limitada por lo que dispone la Constitución federal, razón por la cual no se puede decir que los Estados son soberanos.

²⁵ TENA, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. p. 131.

²⁶ CARPIZO, Jorge. Sistema Federal Mexicano. p. 98.

²⁷ BURGOA, Ignacio. Op. Cit. p. 412.



1.2.3. Constituciones Estatales.

Como ya se ha establecido con anterioridad, la autonomía de las entidades federativas es ejercida en su mayoría, al momento de que se elabora su Constitución, ya que ésta deberá contener todos los principios a seguir en su régimen interior, pero siempre observando que en virtud del pacto federal, en ningún momento la Constitución local puede contravenir las disposiciones de la Constitución federal.

Como en toda Constitución las locales no son la excepción contienen su parte dogmática y la parte orgánica.

En cuanto a la primera, no es indispensable que figure en dichas Constituciones, si se tiene en cuenta que las garantías individuales que consagra la Constitución federal valen para todas las autoridades y significan por ello la primera limitación impuesta a la autonomía local. Es una práctica común entre las entidades federativas, repetir en el texto de las Constituciones locales, las garantías que ya obran en la federal, pero hay que aclarar que como las garantías individuales, con relación a la autoridad, están consignadas en la Constitución Federal a título de restricciones mínimas, nada hay que impida a los Constituyentes locales ampliar tales restricciones, ya sea en su contenido o en su número.

En la parte orgánica, la primera limitación de los Estados al darse sus instituciones consiste en el deber adoptar, 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 que precisa la Constitución federal, en el artículo 115 de dicho ordenamiento.

Al respecto, Enrique Sánchez Bringas opina que: "Es la norma que determina la validez del orden normativo parcial de la entidad federativa, sin embargo, a pesar de su denominación, técnicamente no es una Constitución. Carece de los atributos de la norma constituyente porque su validez depende la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o sea, de que positivice a ésta. Además, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 Constitucional, las constituciones de los estados, se encuentran normativamente sometidas a las leyes federales y a los tratados internacionales.

En consecuencia, las constituciones de los estados no son normas constituyentes, son constituidas porque derivan de la norma básica del Estado Federal. Su contenido ideológico es determinado por aquella norma y necesariamente, la organización del Estado también depende de ella. Podemos afirmar que sólo son reguladoras de la validez de las normas que en sus órdenes jurídicos parciales derivan de ellas, leyes, convenios estatales, reglamentos, decretos y sentencias locales, desde el enfoque normativo pueden ser calificadas como normas orgánicas fundamentales de los estados."²⁸

A pesar de que es cierto que las constituciones de los estados están subordinadas a la Constitución federal, también es cierto que las mismas son la ley fundamental al interior de las entidades federativas en todo lo que no comprenda la Ley suprema, por lo que el derecho constitucional estatal existe aunque sea sólo en los aspectos orgánicos.

²⁸ SANCHEZ, Enrique. Op. Cit. p. 564.

1.2.4. Derechos de los Estados ante la Federación.

Como se ha expuesto la entidad federativa está sujeta a los lineamientos que marque la Constitución federal, pero también tiene derechos que exigir a la Federación, los cuales tienen la misma fuerza, ya que se encuentran contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

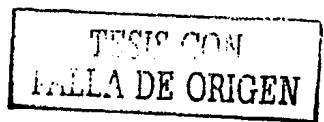
Jacinto Faya Viesca enumera de alguna forma los derechos que tienen las entidades federativas ante la Federación:

1. "Tienen el derecho a conservar la extensión y límites que hasta hoy han tenido (artículo 45 Constitucional). En el caso de que existiera algún problema de límites de dos o más estados, corresponde a los Tribunales de la Federación resolver la controversia, resolución que será inapelable (Artículo 104, fracciones IV y V, Constitucional).
2. A que los Poderes de la Unión los protejan contra cualquier invasión del exterior, dicho derecho se encuentra expresamente consagrado en el artículo 122 de la Constitución.
3. Tienen el derecho y la garantía política de organizar sus poderes públicos de acuerdo a la forma republicana de gobierno, este derecho y esta garantía, es a la vez, una obligación ineludible, y se encuentra comprendida en el artículo 40 Constitucional.
4. Derecho a pedir la protección Federal en los casos previstos por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en todos aquellos casos en que se susciten controversias entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y los conflictos entre la Federación y los estados. En estos casos, la Constitución le encomienda la protección de estas formidables garantías políticas, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
5. Los estados tienen el derecho a participar en la formación de la voluntad federal, por el hecho de que la constitución establece una Cámara de Senadores los cuales son considerados representantes de los estados en la formación de las leyes.
6. El derecho de los estados a gozar de la protección federal en los casos de desastres ecológicos, inundaciones, sequías, epidemias, etc; este derecho no está consignado en la Constitución, pero sí en el presupuesto de egresos en una serie de partidas presupuestarias para erogaciones de este tipo. Estamos en presencia de uno de los derechos económicos de los Estados más importantes, y que se ha institucionalizado como una consecuencia de los principios de solidaridad política de la Federación como forma política de gobierno."²⁹

Agregando un derecho más de los estados, uno de los motivos de esta tesis y también importantísimo en la vida económica del país y del sistema federal, es la participación a que tienen derecho las entidades federativas de las contribuciones especiales enumerados en el artículo 73, fracción XXIX, Constitucional y que más adelante serán analizadas con detenimiento.³⁰

²⁹ FAYA, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*. pp. 178 - 181

³⁰ Vid. Infra. Subtema 3.3.2.1.



1.3. Diferencia entre Autonomía y Soberanía.

Sobre este tema Felipe Tena Ramírez opina que "Este contenido es el que le hemos dado a la palabra soberanía: el poder que está por encima de todos es precisamente el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas.

Soberanía es la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de una ley suprema, que tiene una nación.

Autonomía es la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los estados de la federación.

La doctrina suele dar el nombre de autonomía a la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución".³¹

En el mismo sentido, Jorge Carpizo considera que: "Desde el punto de vista jurídico, soberanía es poder supremo, ilimitado; autonomía implica un poder jurídico limitado, se tienen una franja de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar".³²

Asimismo, Ignacio Burgoa establece la siguiente diferencia: "La soberanía y la autonomía son, pues, dos conceptos diferentes. La primera, como lo hemos dicho, es sobre todo capacidad de autodeterminación, o sea, un Estado es soberano en la medida en que pueda organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico - política ajena, lo que no acontece con las entidades que integran una federación, ya que su composición esencial y las restricciones de su actuación gubernativa están determinadas en el ordenamiento constitucional federal y en las leyes federales, circunstancias que implican carencia de la autodeterminación y de la autolimitación característica de la soberanía. Por el contrario, la autonomía expresa la facultad de "darse sus propias normas" pero dentro de un ámbito demarcado de antemano, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena".³³

Sin embargo, Alejandro Hamilton en el "El Federalista" afirma que las entidades federativas nunca pierden su soberanía generando de esta forma un régimen de cosoberanías, tal y como se puede a continuación: "La completa consolidación de los Estados dentro de una soberanía nacional implicaría la absoluta subordinación de las partes; y los poderes que se les dejarían estarían siempre subordinados a la voluntad general. Pero como el plan de la convención tiende solamente a conseguir una consolidación o unión parcial, los gobiernos de los Estados conservarían todos los derechos de la soberanía que disfrutaban antes y que no fueran delegados de manera exclusiva a los Estados Unidos por dicho instrumento

La necesidad de una jurisdicción concurrente, en ciertos casos, resulta de la división del poder soberano; y la regla de que los Estados conservan en toda su plenitud todas las facultades de las cuales no se desprendieron explícitamente a favor de la Unión no es una consecuencia teórica de esa división, sino que está claramente admitida en todo el texto del documento que contiene los artículos de la Constitución propuesta".³⁴

³¹ TENA, Felipe. Op. Cit. p. 19.

³² CARPIZO, Jorge. Op. Cit. p. 98.

³³ BURGOA, Ignacio. Op. Cit. p. 412.

³⁴ HAMILTON, Alejandro. Op. Cit. p. 127

Una vez transcrito todo lo anterior, queda claro que la soberanía se puede entender como el poder supremo, que no hay nada por encima de éste, y por autonomía la facultad de las entidades federativas a autodeterminarse en su régimen interior, respetando los principios Constitucionales a que se obligaron en virtud de la aceptación del pacto Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO II CONCEPTOS GENERALES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

2.1. Ingresos del Estado.

Para conseguir los fines que la ley les ha encomendado, la Federación, entidades federativas y municipios tienen necesidad de poder disponer de medios financieros suficientes, mediante los cuales pueda pagar el costo de su actividad institucional apropiada para conseguir aquella finalidad que los entes públicos se proponen alcanzar en cumplimiento de la ley.

Los ingresos del Estado se han clasificado de diversa forma y no siempre satisfactoria, pero la más aceptada, es la que los divide en ingresos tributarios y no tributarios.

2.1.1. Ingresos Tributarios.

Los tributos que pagan los gobernados, son en este momento uno de los ingresos más importantes de los Estados para poder cumplir con sus fines, y la doctrina los ha definido de la siguiente manera:

Carlos Giuliani Fonrouge concibe al tributo: "Como una prestación obligatoria comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público".³⁵

Dice Sáinz de Bujanda que se entiende por tributo: "Toda prestación patrimonial obligatoria - habitualmente pecuniaria - establecida por ley, a cargo de las personas físicas y jurídicas que se encuentren en los supuestos de hecho que la propia ley determine, y que vaya dirigida a dar satisfacción a los fines que al Estado y a los restantes entes públicos estén encomendados".³⁶

Blumenstein define a los tributos como: "las prestaciones pecuniarias que el Estado, o un ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma".³⁷

Por otro lado, para Sergio de la Garza: "los tributos o contribuciones son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado exige en ejercicio de su poder de imperio con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines".³⁸

Jarach nos dice que: "El tributo es una prestación pecuniaria coactiva de un sujeto (contribuyente) al Estado u otra entidad pública que tenga el derecho de regresarlo".³⁹

³⁵ GUILIANI, Carlos. Derecho Financiero, p. 309.

³⁶ BUJANDA, Sáinz. C.f.r. BELISARIO, Héctor. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario p. 152.

³⁷ BLUMENSTEIN, Apud. GUILIANI, Carlos. Op. Cit. p. 309.

³⁸ DE LA GARZA, Sergio. Derecho Financiero Mexicano, p. 320.

³⁹ JARACH, D. C.f.r. DE LA GARZA, Sergio. Op. Cit. p. 321.

El modelo de Código Tributario para América Latina, promulgado por Organización de Estados Americanos establece en su artículo 13 que: "Tributos son las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener sus recursos para el cumplimiento de sus fines".

En el artículo 10 del Código Tributario de Uruguay los define de la siguiente manera: "tributo es la prestación pecuniaria que el estado exige, en ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines."

De las definiciones transcritas con anterioridad, se desprende que los tributos tienen las siguientes características:

1. Son públicos, porque son de Derecho Público.
2. Son una prestación en dinero o en especie, porque implican la realización de prestaciones a los Estados por parte de los contribuyentes.
3. Una obligación ex lege, como todas las contribuciones deben estar fundamentadas en una ley.
4. Es una relación personal, de derecho, obligatoria, es una relación en el que aparecen sujeto activo y sujeto pasivo, en el cual el sujeto activo tiene derecho a que se le cumpla con la obligación tributaria, y el sujeto pasivo a cumplirla.

En virtud de lo anterior, nos encontramos que los ingresos tributarios, tienen su origen fundamentalmente en el poder de imperio del Estado, donde la base de su existencia la encontramos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución.

Es importante destacar, que en la legislación Mexicana, es sinónimo tributo y contribución, ya que el Código Fiscal de la Federación este último es el concepto que retoma.

2.1.1.1. Impuestos.

Gastón Jeze afirma que el impuesto es: "Aquella prestación pecuniaria requerida a los particulares por vía de autoridad, a título definitivo y sin contrapartida, con el fin de cubrir las obligaciones públicas".⁴⁰

Eheberg define al impuesto de la siguiente forma: "Los impuestos son prestaciones, hoy por lo regular en dinero, al Estado y demás entidades de derecho público, que las mismas reclaman, en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas".⁴¹

Nitti dice: "El impuesto es una cuota, parte de su riqueza que los ciudadanos dan obligatoriamente al Estado y a los entes locales de derecho administrativo para ponerlos en

⁴⁰ JEZE, Gastón. Apud. FAYA, Jacinto. Finanzas Públicas. p. 129.

⁴¹ EHEBERG. Cfr. FLORES, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. p. 35

condiciones de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas. Su carácter es coactivo y su producto se destina a la realización de servicios de utilidad general y de naturaleza invisible".⁴²

De Marco, Vitti lo define de la siguiente manera: "El impuesto es una parte de la renta del ciudadano, que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos".⁴³

José Álvarez de Cienfuegos opina que: "El impuesto es la parte de renta nacional que el Estado se apropia para aplicarla a la satisfacción de las necesidades públicas, distrayéndola de las partes alícuotas de aquella renta propiedad de las economías privadas y sin ofrecer a estas contraprestación alguna específica y recíproca de su parte".⁴⁴

Carlos Giuliani Fonrouge en su concepto de impuesto establece que: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie exigidas por el Estado en virtud del poder de imperio, a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles".⁴⁵

El modelo de Código Tributario para América Latina, evitando repetir ciertos conceptos que están incluidos en el concepto genérico de tributo, adopta esta definición: "Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente", en la exposición de motivos que se adoptó como elemento propio y de carácter positivo el de la independencia entre la obligación de pagar el tributo y la actividad que el Estado desarrolla con su producto.

La Ley General Tributaria en España, dice: "Son impuestos los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocio, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta."

Jacinto Faya Viesca establece los siguientes elementos esenciales de los impuestos: "el primer elemento esencial del impuesto es su carácter obligatorio, distinto a otro tipo de ingresos públicos. La obligatoriedad del pago se origina siempre de una Ley; es ésta siempre su fuente y no la voluntad de los particulares. El cumplimiento de esta obligación no se deja siempre al arbitrio de los particulares, por lo que la autoridad tiene la facultad y la obligación de exigir su pago, prestación que el particular podrá cubrir libremente o coaccionado por la autoridad competente.

Otro elemento esencial es la falta total de toda relación de correspondencia entre el pago del impuesto y cualquier compensación directa del Estado a favor del contribuyente, es decir, que siempre que se impone un impuesto al obligado, deberá forzosamente cubrirlo, y en cambio, el Estado nunca estará obligado a otorgar al contribuyente una concreta contraprestación. La falta de contraprestación se deriva del principio de que los impuestos se destinan a cubrir los gastos generales del Estado.

⁴² NITTI, Apud. Idem.

⁴³ DE MARCO. Cfr. Vitti. Idem.

⁴⁴ ALVAREZ. Apud. José. Idem.

⁴⁵ GIULIANI, Carlos. Op. Cit. p. 317.

Un tercer elemento es que su pago se exige a título definitivo, sin la promesa de reembolso por parte del Estado. Esto es, se paga sin la posibilidad de recuperación y sin esperar ninguna contraprestación a cambio".⁴⁶

Gastón Jeze enumera las características de los impuestos, de la siguiente forma:

"1. Es una prestación de valores pecuniarios, normalmente una suma de dinero y no servicios personales.

2. La prestación del individuo no es seguida por una contraprestación del Estado.

3. El constrañimiento jurídico. El impuesto es esencialmente un pago forzado.

4. Se establece según reglas fijas.

5. Se destina a gastos de interés general.

6. Es debido exclusivamente por el hecho de que los individuos forman parte de una comunidad política organizada".⁴⁷

De las definiciones anteriormente transcritas creemos que las características más importantes de los impuestos, son las que a continuación se enumeran:

1. Una obligación de dar dinero o cosas, cabe mencionar que actualmente en el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación se establece que las contribuciones se pagan en moneda nacional, pero sin embargo, en algunas leyes especiales se establece que el pago de las obligaciones fiscales a que se refiere se puede realizar en especie.

2. Emanan del poder de imperio del Estado, lo que en la doctrina se conoce como potestad tributaria, lo que supone su obligatoriedad y la compulsión para hacer efectivo su cumplimiento.

3. Establecida por ley, tal y como lo establece el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene el principio de legalidad tributaria.

4. Aplicable a todas las personas, físicas y morales, que se encuadren en el hecho descrito en la ley.

2.1.1.2. Aportaciones de Seguridad Social.

Adolfo Arrijo Vizcaino al respecto opina lo siguiente: "En realidad no se trata de verdaderos tributos o contribuciones, sino de aportes económicos que deben hacerse al Estado para que éste cumpla en relación con la clase trabajadora con algunas de las obligaciones que en materia

⁴⁶ FAYA, Jacinto. Op. Cit. pp. 129 - 130.

⁴⁷ JEZE, Gastón. Apud. FLORES, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. p. 36.

de bienestar social y vivienda establece el Artículo 123 de la Constitución a cargo de los patrones. De ahí que el Código haga referencia a "personas que son sustituidas por el Estado".⁴⁸

Héctor Belisario Villegas dice que las aportaciones de seguridad social: "Están constituidas por los aportes de seguridad y previsión social que pagan patrones y obreros en las cajas que otorguen beneficios a trabajadores con relación de dependencia, aportes de empresarios a cajas que les otorgan beneficios y aportes de trabajadores independientes en general, entre ellos los profesionales.

Estos aportes se traducen en beneficios que reciben algunas de estas personas, y que consisten en jubilaciones, subsidios por enfermedad, accidentes, maternidad, muerte, cobertura integral de salud, etc.

Se los puede definir como el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse por óptima que sea la situación de la sociedad en que viven".⁴⁹

Narciso Sánchez Gómez afirma que las aportaciones de seguridad social son: "Las contribuciones que fija el Poder Público en forma unilateral, con carácter general, obligatorio e impersonal a todas aquellas personas físicas y morales cuya situación coincida con el hecho generador del tributo, y que tienen como finalidad atender los servicios públicos específicos en el rubro de previsión social para los trabajadores, sus familiares o derechohabientes, tales como: asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, seguro de maternidad, cesantía por edad avanzada, pensiones jubilatorias, hereditaria o de invalidez, derecho a la vivienda, así como diversas clases de prestaciones que tienden a elevar el nivel social, profesional, cultural y económico de dichos asegurados".⁵⁰

Hugo Carrasco Iriarte entiende a las aportaciones de seguridad social como aquellas, "contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el Estado".⁵¹

Esta contribución tiene las siguientes características:

1. Las aportaciones de seguridad social son obligatorias por ley.
2. A favor de organismos públicos descentralizados.
3. Están afectadas a un fin determinado (seguridad social).

⁴⁸ ARRIOJA, Adolfo. Derecho Fiscal, pp. 342 - 343.

⁴⁹ BELISARIO, Héctor. Op. Cit. pp. 202 - 203.

⁵⁰ SÁNCHEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, p. 286.

⁵¹ CARRASCO, Hugo. Diccionario de Derecho Fiscal, p. 119.

2.1.1.3. Contribuciones de Mejoras.

Esta es una de las llamadas contribuciones especiales, aunque hay autores que por definición establecen que son lo mismo, a continuación se citan a distintos tratadistas que han estudiado esta cuestión a fondo.

Con base en lo anterior, Adolfo Arrijo Vizcaino dice: "La contribución especial o contribución de mejoras puede ser definida de la siguiente manera: son contribuciones especiales o de mejoras las prestaciones que el Estado obtiene por la realización de servicios públicos generales e indivisibles, normalmente constituidos por obras de urbanización, gravando a los particulares que se benefician de manera directa y específica con motivo de la realización de tales obras, ya sea sobre el incremento no ganado o plusvalía obtenida, o bien mediante la recuperación proporcional del costo de las obras o servicios que se trate".⁵²

Al respecto, Jacinto Faya Viesca las define de la siguiente manera: "La contribución de mejora es una especie del género de la contribución especial, y consiste en que el obligado al pago no es en virtud del beneficio que en forma directa recibe a causa de la obra pública realizada por el Estado. Este beneficio es siempre en relación al aumento del valor económico de un bien inmueble, teniendo siempre como causa directa una determinada obra pública".⁵³

Héctor Belisario Villegas afirma que las contribuciones de mejoras: "Son las contribuciones especiales en las que el beneficio del obligado proviene de una obra pública que presuntamente beneficia a dicho contribuyente al incrementar el valor de su o sus inmuebles".⁵⁴

Asimismo, Carlos Giuliani Fonrouge es de los autores que establece que el concepto de contribución de mejoras es sólo una parte de las llamadas contribuciones especiales, para lo cual nos dice lo siguiente:

"Pudiendo definirse como la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivados de la realización de obras públicas o de especiales actividades del Estado.

Según este concepto, las contribuciones especiales adquieren mayor amplitud que la reconocida por cierta parte de la doctrina. Algunos autores, en efecto, las limitan a la llamada contribución de mejoras, por considerar que gravámenes generalmente incluidos en esta categoría constituyen verdaderos impuestos; otros incorporan, además, las prestaciones debidas por la posesión de cosas o el ejercicio de actividades que exigen una erogación o mayores gastos estatales, como en el caso de la utilización de caminos públicos. En este sentido incluimos en esta categoría, no solamente las contribuciones relacionadas con la valorización de la propiedad, sino también las de seguridad social y las vinculadas con fines de regulación económica o profesional.

En consecuencia, según esta interpretación amplia, el concepto de "contribución especial" incluye la contribución de mejoras por valorización inmobiliaria a consecuencia de obras públicas, gravámenes de peaje por utilización de vías de comunicación y algunos tributos sobre vehículos

⁵² Ibid. 365.

⁵³ FAYA, Jacinto. Op. Cit. p. 123.

⁵⁴ BELISARIO, Héctor. Op. Cit. p. 197.

motorizados y diversas contribuciones que suelen llamarse parafiscales, destinadas a financiar la seguridad social, la regulación económica, actividades de fomento, etc".⁵⁵

Sergio Francisco de la Garza establece los tres tipos de contribuciones que contemplan las contribuciones especiales:

"Hay tres clases de contribuciones especiales:

A) La contribución de mejoras.

La más conocida y más ampliamente utilizada. Es aquella cuyo hecho gravable es el beneficio derivado de la realización de una obra pública o de actividades estatales.

B) La contribución por gasto:

Es menos utilizada que la anterior. Es aquella cuyo presupuesto de hecho consiste en la realización de actividades del Estado provocadas por el contribuyente que implican un gasto público o el incremento del gasto público.

C) La contribución de seguridad social.

Algunos países como Uruguay, Brasil y Argentina organizan jurídicamente las cuotas de seguridad social bajo el régimen de la contribución especial. En México veremos que en 1985 se incorporó esta contribución al CFI".⁵⁶

Una vez establecido lo anterior, estamos de acuerdo con los autores que establecen que las contribuciones de mejoras son tan sólo una parte de las contribuciones especiales, aunque creemos que son las más importantes de todas aquellas que la integran, en el mismo sentido de las definiciones antes transcritas se pueden señalar las siguientes características:

1. Que exista una actividad estatal, en específico una obra material.
2. Que haya un beneficio en el patrimonio de los gobernados.
3. El hecho generador corre a cargo del sujeto activo (Estado), no interviene el sujeto pasivo.
4. Que el beneficio sea directamente relacionado con las obras realizadas.
5. Que el destino de esta contribución puede estar relacionado con el mantenimiento de la obra o de su ampliación.

De todo lo anterior podemos afirmar que las contribuciones de mejoras están basadas en el principio de beneficio, cuya función consiste en recuperar para el sector público los beneficios que, en forma de aumento del valor de la propiedad inmobiliaria, se derivan de la construcción de obras públicas por cooperación y hasta de la prestación de algunos servicios públicos. Por ello se trata de un gravamen establecido por el Estado para costear el financiamiento para la construcción, ampliación, acondicionamiento o mantenimiento de carreteras, caminos, puentes, mercados, hospitales, unidades deportivas, vías públicas, y su equipamiento respectivo, introducción de agua potable y alcantarillado a las poblaciones.

⁵⁵ GIULIANI, Carlos. Op. Cit. 322.

⁵⁶ DE LA GARZA, Sergio. Op. Cit. p. 347.

2.1.1.4. Derechos.

En México a esta figura se le ha denominado derechos, pero en otros países se les ha llamado tasas, pero que por definición son la misma figura, asimismo algunos autores los han tomado como parte de las llamadas contribuciones especiales que ya definimos en los párrafos anteriores.

Pugliese afirma que el derecho (tasa) corresponde: "A servicios del Estado de carácter jurídico administrativo que éste presta en su calidad de órgano soberano".⁵⁷

Para A taliba, el derecho o tasa es: "El instrumento de compensación al Estado por los gastos causados por la provocación o conveniencia de personas determinadas, en relación a las cuales el Estado desenvuelve cierta actividad" y es "el tributo vinculado cuya hipótesis de incidencia consiste en una actividad estatal directa e inmediatamente referida al obligado".⁵⁸

Asimismo, Margain Manantou al respecto dice que es: "La prestación señalada por ley y exigida por la administración activa en pago de servicios administrativos particulares".⁵⁹

En este sentido, Giuliani Fonrouge define a la tasa como: "La prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado en virtud de la ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado".⁶⁰

Por otro lado, Sergio Francisco de la Garza dice que: "El derecho es una contraprestación, en dinero o obligatoria y es establecida por la ley a cargo de quienes reciban servicios inherentes al Estado prestados por la Administración Pública. Está destinado a sostener el servicio correspondiente y será fijado en cuantía necesaria para cubrir el costo del servicio".⁶¹

Por último, Adolfo Arrijoa Vizcaino proporciona la siguiente definición: "Son derechos las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio público particular divisible".⁶²

De las definiciones transcritas con anterioridad se desprenden las siguientes características:

1. Es una contribución pagadera en dinero, por que así lo establece la Ley Federal de Derechos, que contiene cómo, cuándo, dónde, se pagan y porque se generan.
2. Es una obligación ex lege, cuyos elementos deben estar en ley.
3. En los derechos el servicio que se recibe es del Estado en su función de autoridad.
4. Los derechos están afectados de origen, porque así lo dispone la ley, dado que lo que se recaude bajo este concepto estará destinado a la manutención del servicio.

⁵⁷ PUGLIESE. Apud. Op. Cit. p. 329.

⁵⁸ ATALIBA, G. Apud. Idem. 329.

⁵⁹ MARGAIN, Emilio. Apud. Idem. p. 329.

⁶⁰ GIULIANI, Carlos. Op. Cit. 263.

⁶¹ DE LA GARZA, Sergio. Op. Cit. p. 342.

⁶² ARRIJOA, Adolfo. Op. Cit. p. 348.

5. Esta regido por los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad que establece el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
6. Razonabilidad del costo, ya que éste debe de ser proporcional entre lo que cuesta el derecho o servicio y el beneficio que obtiene el solicitante.

2.1.1.5. Contribuciones Pendientes de Ejercicios Anteriores.

Estos ingresos están comprendidos en el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación en su fracción IV, que a continuación se transcribe:

Artículo 1. En el ejercicio fiscal de 2003, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.

Sin duda alguna, son importantes este tipo de ingresos tributarios ya que muchas veces no está en las manos del Estado el cobro inmediato de los créditos fiscales que se generan a su favor, aunque su monto anual no puede ser estimable por las razones que se mencionaron, y que su monto puede ser variable.

2.1.1.6. Accesorios de las Contribuciones.

Se generan cuando una persona física o moral cuya situación coincide con el hecho generador de una contribución o de un aprovechamiento no cubre el importe principal dentro del plazo, día o momento previsto en la norma jurídica respectiva, propiciándose con ello una infracción de índole fiscal, o simplemente cuando se concede una prórroga para el pago de las contribuciones.

También tienen su origen cuando el Estado inicia un procedimiento administrativo de ejecución y como consecuencia se generan los gastos de ejecución; o al efectuarse el pago de contribuciones o aprovechamientos mediante cheques con cargo de algún banco y éste por alguna causa no paga ese documento.

Sin duda alguna, estos son ingresos tributarios, ya que participan de la naturaleza de las contribuciones o tributos, y que conforme a lo anteriormente descrito, los accesorios se componen por los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y las indemnizaciones.

Los recargos consisten en la indemnización que se le hace al fisco por el pago inoportuno de los créditos fiscales, hay dos tipos de recargos, los moratorios y los que se generan por el pago en parcialidades.

En el caso de los moratorios se generan por el pago inoportuno de las obligaciones fiscales y es para todos, en el otro caso, en el plazo se debe de garantizar lo que se debe y por el mismo atraso derivado de el pago en parcialidades se generan recargos.

No generan recargos los aprovechamientos y multas no fiscales, y tampoco se pueden condonar la actualización o recargos.

Indemnizaciones, se presentan cuando se paga con cheque el crédito fiscal y éste no es cobrado por culpa del contribuyente, se paga el 20% que contempla la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. En este caso se cobra el monto del cheque, indemnización, recargos, multa y los gastos de ejecución.

Las multas son aquellas cantidades de dinero que va a tener que pagar el infractor fiscal, independientemente, de la suerte principal y demás accesorios. La multa tiene dos finalidades, la primera es una finalidad represora (inhibidor de conductas a futuro) y la segunda el aspecto recaudador (aunque no es su principal finalidad).

La multa si puede ser condonada, pero es un acto discrecional de la autoridad, puede darlo o no, por lo mismo no es impugnabile, la resolución que recaiga a dicha solicitud de condonación.

Las gastos de ejecución, es aquella cantidad en dinero que el fisco percibe, por los gastos extraordinarios que se genera por diligencias.

2.1.2. Ingresos No Tributarios.

Los ingresos no tributarios se derivan de la explotación de los recursos con que cuenta el Estado, o de los financiamientos que por diferentes vías se procura a fin de completar su presupuesto. De ello podemos derivar la existencia de los aprovechamientos, ingresos patrimoniales o productos y de ingresos crediticios.

2.1.2.1. Aprovechamientos.

Estos son ingresos que se les identifica como no tributarios y prácticamente en ellos quedan encuadrados todos aquellos conceptos que se rigen por normas de derecho público, de los ejemplos más importantes resultan las multas administrativas, los recargos no tributarios, el decomiso de bienes, los excedentes en los rendimientos petroleros, etc.

A los aprovechamientos, Narciso Sánchez Gómez los define de la siguiente manera: "Son los ingresos que bajo normas de Derecho Público anualmente se expiden para la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios para cubrir el gasto público contenido en el presupuesto de egresos respectivo, y que en esa virtud el Estado hace uso de su potestad soberana para instituirlos, requerirlos y garantizar su importe, siendo distintos a las contribuciones, a los productos y a los ingresos derivados de financiamiento, y su clasificación es visible en la Ley de Ingresos observable en cada ejercicio fiscal para cada nivel de gobierno".⁶³

Sobre este tema Dolores Chapoy Bonifaz dice que: "Los aprovechamientos son ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos, y de los que obtengan organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

⁶³ Sánchez, Narciso. Op. Cit. 303.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Enumerados en forma enunciativa y no limitativa, estos ingresos del Estado consisten en las multas, indemnizaciones y cuotas compensatorias; en los bienes decomisados que pasan a ser propiedad del fisco federal; y en los ingresos provenientes de las obras públicas de infraestructura hidráulica y de los hospitales militares. También en los reintegros - sostenimiento de las escuelas artículo 123, y del servicio de vigilancia forestal entre otros - en los recursos destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal provenientes del Distrito Federal, del Estado de México, de los organismos y las entidades públicas y sociales y de los particulares, así como de las reservas nacionales forestales".⁶⁴

El Código Financiero del Distrito Federal en su artículo 25 define a los aprovechamientos en la siguiente forma: "Son los ingresos que percibe el Distrito Federal por funciones de derecho público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento, y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".

El Código Financiero del Estado de México, en su norma 11, dispone que: Son aprovechamientos, los ingresos que percibe el Estado y los municipios por sus funciones de derecho público y por el uso o explotación de bienes del dominio público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de la coordinación hacendaria, de los ingresos provenientes de financiamientos, y de los que obtengan los organismos públicos descentralizados que estén previstos en la Ley de Ingresos.

Estas son las características más importantes de los aprovechamientos:

- a) Son ingresos ordinarios del Estado porque se perciben anualmente para cubrir el gasto público.
- b) Se rigen por normas de derecho público.
- c) Se trata de ingresos por vías de derecho público en donde el Poder Estatal hace uso de su autoridad para regularlos y exigirlos, disponiendo de la facultad coactiva para lograr su cobro.
- d) Son distintos de las contribuciones, a los ingresos derivados de financiamientos y a los productos.
- e) Cuentan con ciertos accesorios legales y forman parte de su naturaleza jurídica.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que se trata de ingresos del Estado en donde hace uso de su autoridad, pero también es el resultado del uso y aprovechamiento de sus bienes patrimoniales por los particulares y que se apoya en normas de derecho público, en donde es fundamental el principio de legalidad para que sea válido y eficaz su cobro; sin embargo es muy importante no confundirlo con el ejercicio de la potestad tributaria que le confiere nuestro marco constitucional al Estado, para establecer las contribuciones, que son ingresos de derecho público muy distintos a los tratados en este apartado.

⁶⁴ CHAPOY, Dolores. Et. Al. Derecho Financiero, p. 150

2.1.2.2. Productos.

Este tipo de ingresos se encuentran dentro del campo de los no tributarios, dado que se generan específicamente por las actividades que el Estado realiza en sus actividades de derecho privado.

Narciso Sánchez Gómez afirma que los productos: "Son los ingresos en efectivo o en especie que percibe, por el desarrollo de actividades empresariales o inversiones, o por usar, explotar, enajenar y aprovechar sus bienes del dominio privado, incluyéndose las herencias y las donaciones a su favor.

Son ingresos que por vías de derecho privado del Estado se perciben tanto del desarrollo de sus actividades de carácter mercantil o empresarial, o por prestar ciertos servicios a particulares que se asimilan a las tareas propias de la iniciativa privada, en el ámbito económico, pero también se adquieren por usar, explotar aprovechar o enajenar los bienes del dominio privado del sector público, y por donaciones, herencias y legados a su favor".⁶⁵

Jesús Quintana Valtierra da el siguiente concepto: "Los ingresos que percibe el Estado, a modo de contraprestaciones por los servicios que brinda con sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes del dominio privado".⁶⁶

Emilio Margain Manautou expresa que: "Los productos, son los ingresos derivados de la explotación de bienes del dominio privado; utilidades de los organismos descentralizados y empresas en las que el Estado es accionista mayoritario o minoritario, los derivados de la venta de bienes y valores, los de recuperación de capital, etc.". ⁶⁷

En este sentido, Hugo Carrasco Iriarte conceptualiza a los productos de la siguiente forma: "Son las contraprestaciones que reciben las autoridades por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado".⁶⁸

Humberto Delgadillo los llama ingresos patrimoniales, pero hace la aclaración que son los que el Código Fiscal de la Federación denomina como productos y los define de la siguiente manera: "Son aquellos ingresos que percibe el Estado como contraprestaciones por los servicios que presta, que no corresponde a sus funciones de derecho público, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes del dominio privado, es decir, los ingresos que el Código Fiscal de la Federación denomina productos...

Pueden ser identificados como aquellos que obtiene el Estado por la administración de su riqueza, por el manejo de su patrimonio".⁶⁹

Dolores Beatriz al respecto dice que "Consisten en los ingresos recibidos por permitir el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio privado de la nación - explotación de tierras y aguas, y arrendamiento de tierras, locales y construcciones, así como la enajenación tanto de esos

⁶⁵ SÁNCHEZ, Narciso. Op. Cit. p. 296.

⁶⁶ QUINTANA, Jesús. Apud. Ibidem. p. 297.

⁶⁷ MARGAIN, Emilio. C.f.r. Idem. p. 297.

⁶⁸ CARRASCO, Iriarte. Derecho Fiscal I, p. 187.

⁶⁹ DELGADILLO, Humberto. Principios de Derecho Tributario, p. 28.

bienes, como de bienes muebles, de intereses derivados de valores, créditos y bonos; y de utilidades de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal, de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública y de los Pronósticos para la Asistencia Pública.⁷⁰

Estas contribuciones tienen las siguientes características:

1. Se trata de contraprestaciones que percibe el Estado por realizar actividades de carácter mercantil o empresarial o por conceder el uso, aprovechamiento y por la enajenación de sus bienes muebles e inmuebles del dominio privado.
2. En efecto, se perciben por los servicios que presta el Poder Ejecutivo en sus funciones de derecho privado, como pueden ser la percepción de intereses, créditos, bonos y valores, o por las utilidades o rendimientos de las actividades empresariales que realizan organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.
3. También se perciben por usar, aprovechar y enajenar bienes del dominio privado del Estado, de aquellos que no están destinados a un servicio público o al uso común por mandato legal.
4. Se rigen por normas de derecho público y privado.
5. Se trata de ingresos ordinarios y fiscales del Estado, porque anualmente se especifican en la Ley de Ingresos de la Federación.
6. Son ingresos catalogados como no tributarios y que se perciben por vías de derecho privado al realizar actividades mercantiles, empresariales o de cualquier otra índole contemplada bajo ese enfoque.

Estos ingresos se pueden catalogar en dos grandes campos:

1. Las que se derivan del desarrollo de las funciones del Estado, pero que no son de derecho público.
2. Los ingresos derivados de la explotación de los bienes patrimoniales del Estado.

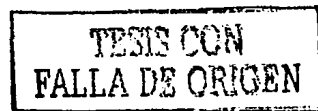
2.1.2.3. Créditos.

Humberto Delgadillo al respecto dice que "Son aquellas cantidades que con el carácter de préstamos son obtenidos por diferentes vías; financiamientos internos o externos, a través de préstamos o por la emisión de bonos, cualquiera que sea su denominación pero que presentan la característica de tener que ser reembolsados en su oportunidad."⁷¹

El fundamento legal de este tipo de ingresos se encuentra en la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se señala como facultad del Congreso de la Unión dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar

⁷⁰ CHIAPOY, Dolores. Op. Cit. p. 149.

⁷¹ DELGADILLO, Humberto. Op. Cit. p. 28.



empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar las operaciones que al efecto realice y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. De acuerdo con esta facultad, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Deuda Pública, que norma todas las actividades en esta materia.

2.1.3. Clasificación de Sergio Francisco de la Garza.

En su libro de Derecho Financiero, Sergio Francisco de la Garza hace dos clasificaciones de los ingresos públicos, mismos que a continuación se transcriben:

1. Clasificación de los ingresos públicos en ingresos originarios y derivados, ordinarios y extraordinarios.

Una conocida clasificación financiera de los ingresos públicos los distingue en ingresos originarios y derivados. Son originarios aquellos que tienen su origen en el propio patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta.

Son ingresos derivados aquellos que el Estado recibe de los particulares, es decir que no provienen de su propio patrimonio. Por exclusión, son ingresos derivados todos los que no tienen la categoría de ingresos originarios. Son ingresos derivados los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los aprovechamientos y los empréstitos.

Hace otra clasificación, y los divide en ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios.

Son ingresos ordinarios aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios y son ingresos extraordinarios aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofes, etc.

2. Clasificación jurídica de los ingresos públicos. Ingresos de derecho privado y de derecho público. Ingresos tributarios y no tributarios.

En la doctrina del derecho financiero ha sido tradicional la clasificación entre ingresos públicos "de derecho público" e ingresos públicos "de derecho privado".

Dentro de esa clasificación quedarían encuadrados, en los ingresos de derecho público, los impuestos, los derechos, las contribuciones especiales, los monopolios fiscales y la expropiación por causa de utilidad pública.

En la segunda clasificación quedarían integrados todos aquellos otros ingresos en los que no entra en juego la soberanía del Estado.

El autor citado hace otra clasificación de los ingresos del Estado la cual considera la de mayor mérito y los divide en dos grandes ramas, la de los ingresos tributarios por una parte, y la de los ingresos no tributarios, por la otra. En la primera quedan comprendidos exclusivamente los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales, en la segunda quedan comprendidos todos los demás ingresos públicos, sean que deriven de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público, como la requisición, o de un acto de derecho privado, como puede ser la venta de bienes del Estado.

2.1.4. Clasificación del Código Fiscal de la Federación.

Vale la pena mencionar que el Código Fiscal de la Federación no proporciona una definición de contribución, pero en el artículo 2 nos dice, que la componen los impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y las contribuciones de mejoras.

Define a los impuestos de la siguiente forma: Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

Las aportaciones de seguridad social son, las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el Estado.

Contribuciones de mejora son las establecidas a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

Derechos son las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación.

Por otro lado, el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación contempla otro tipo de ingresos como son, los productos y los aprovechamientos que los define de la siguiente manera:

Productos son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado de la nación.

Aprovechamientos son los ingresos que recibe el Estado por funciones de derecho público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que tengan organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

2.2. Egresos del Estado.

Los egresos del Estado están contemplados en la legislación y en la doctrina como gasto público y ha sido definido de la siguiente manera:

Héctor Belisario Villegas dice que: "Son gastos públicos las erogaciones dinerarias que realiza el Estado, en virtud de ley, para cumplir con la satisfacción de las necesidades públicas".⁷²

Gabino Fraga aporta el siguiente concepto: "Por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado, de una necesidad colectiva, quedando, por lo tanto excluidos de su comprensión los que se destinan a la satisfacción individual".⁷³

⁷² BELISARIO, Héctor. Op. Cit. p. 39.

⁷³ FRAGA, Gabino. Apud. FLORES, Ernesto. Op. Cit. p. 225.

En otro sentido, Ernesto Flores Zavala da la siguiente definición: "Por gasto público debe entenderse todo el que sea necesario para que las entidades públicas realicen sus atribuciones, es decir, para el desarrollo de su actividad legal".⁷⁴

El mismo autor nos señala que no está de acuerdo con la concepción de que los gastos públicos sólo deben estar destinados a la satisfacción de las necesidades públicas, sino que también el Estado tiene erogaciones de carácter privado como cuando hace pago de indemnizaciones a los gobernados por las malas actuaciones de sus funcionarios, en lo cual estamos de acuerdo con el autor citado.

El gasto público tiene cuatro características esenciales, que a continuación se señalan:

- a) Es una erogación en dinero, principalmente, pero se pueden pagar en especie, siempre como se especifique en el presupuesto de egresos.
- b) Realizada por el Estado.
- c) Debe estar contemplado en el presupuesto, de acuerdo con el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se puede realizar gasto alguno si no se encuentra previamente en el presupuesto de egresos de la Federación.
- d) El gasto público debe estar destinado para cumplir sus fines de satisfacer sus necesidades públicas y las privadas cuando el Estado tenga que hacerlo.

Héctor Belisario Villegas hace una distinción de la clasificación de los gastos de la siguiente forma: "Son múltiples los criterios de clasificación; así, se los divide en gastos en especie y en moneda, según el instrumento de pago con que han sido efectuados; se los clasifica como internos o externos, según el lugar en que se han efectuado, ya sea dentro o fuera de las fronteras del país. También se distinguen en gastos personales, que son los que se pagan en concepto de sueldos y remuneraciones del personal, y reales, cuando se emplean para la adquisición de bienes. Otra clasificación los divide en gastos ordinarios, cuando atienden al normal desenvolvimiento del país, y gastos extraordinarios, que son los que deben hacer frente a situaciones imprevisas."⁷⁵

2.3. Federalismo Fiscal.

En el capítulo anterior,⁷⁶ se estudiaron las definiciones y características del sistema Federal como forma de Estado, sus antecedentes y su fundamento en la Constitución, por lo que, es importante hacer el estudio de los diferentes conceptos que han aportado los tratadistas al respecto, en la cual se le agrega el elemento de fiscal al concepto de federalismo.

En este sentido, Domínguez de Río define al Federalismo Fiscal: "Como la unión organizada de unidades de hacienda, con capacidad fiscal autónoma, y donde una unidad de

⁷⁴ FLORES, Ernesto. Op. Cit. p. 226.

⁷⁵ BELISARIO, Héctor. Op. Cit. p. 49.

⁷⁶ Vid. Supra Capítulo I.

gobierno se reconoce jerárquicamente superior a todas las demás constituyentes de la unidad nacional".⁷⁷

Asimismo, Wallace E. Oates da el siguiente concepto: "Describe las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público entre cada una de las haciendas, tanto en las situadas en un mismo nivel, como entre las situadas a distintos niveles".⁷⁸

Hugo Carrasco al respecto opina que: "El Federalismo Fiscal es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones respecto a la prestación de los servicios públicos y a la obtención de los recursos para hacerlo se ejerce a nivel nacional como subnacional, y su ejercicio se encamina primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones interesadas. El federalismo también se entiende como el patrón de descentralización de la facultad de determinar los servicios que cada nivel de gobierno debe prestar y la forma de financiarlos".⁷⁹

Juan Francisco Corona afirma que como Federalismo Fiscal debe entenderse: "La forma de organización que se encarga de las relaciones entre los diversos niveles de hacienda, así como el proceso a través del cual se determinan las diferentes etapas en que se articula, y su objetivo consiste en alcanzar un equilibrio entre la difusión espacial de los efectos externos o externalidades entre las diversas haciendas, garantizando cierto nivel de economías de escala en la producción".⁸⁰

El Federalismo Fiscal a diferencia del federalismo como forma de Estado, es que se refiere solamente a las relaciones intergubernamentales en materia de ingreso y gasto público entre las haciendas públicas de los diferentes niveles de gobierno que operan en un sistema federal.

2.4. Coordinación Fiscal

La coordinación fiscal es uno de los efectos más importantes del Federalismo Fiscal y ha sido definido de las siguientes maneras:

María Jesús de Miguel Calzado define a la coordinación fiscal como: "La concertación en el ejercicio de las facultades tributarias de los diversos niveles de gobierno de un Estado para lograr la armonización en los ordenamientos fiscales".⁸¹

En este sentido, el Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano dice que: "Es la armonización en el ejercicio de las facultades tributarias y la concertación de las relaciones fiscales entre diversos niveles de gobierno en un Estado".

La coordinación fiscal suele estar vinculada con la estructura federal, como forma de organización del territorio de un Estado, en relación con el federalismo, la coordinación fiscal es la armonización de las facultades tributarias y de las relaciones fiscales entre la Federación y las entidades federativas".⁸²

⁷⁷ DOMINGUEZ, Del Río. Apud. FAYA, Jacinto. Op. Cit. p. 323.

⁷⁸ OATES, Wallace. El Federalismo Fiscal. p. XIV.

⁷⁹ CARRASCO, Hugo. Op. Cit. pp. 473 - 474.

⁸⁰ CORONA, Juan. Introducción a la Hacienda Pública. pp. 19 - 20.

⁸¹ MIGUEL, María. Et. Al. Derecho Financiero. p. 210.

⁸² Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A - C. p. 896.



Por otro lado, Hugo Carrasco Iriarte da el siguiente concepto, "La coordinación fiscal es la concertación en el ejercicio de las facultades tributarias de los diversos niveles de gobierno de un Estado para lograr la armonía en los ordenamientos fiscales".⁸³

Por lo anterior, hay que mencionar que la coordinación fiscal tiene por objeto regular las actividades fiscales federales y estatales, establecer las bases de cálculo para la distribución de participaciones de los tributos y demás ingresos federales y locales, distribuir dichas participaciones entre los estados y éstos a su vez con los municipios, fijar reglas de colaboración administrativa y constituir los organismos en materia de coordinación fiscal de ambas esferas de gobierno.

2.5. Hacienda Pública.

Richard Musgrave define a la hacienda pública de la siguiente manera: "Es el conjunto de problemas que se centran, en torno al proceso ingreso - gasto del Estado".⁸⁴

Maurice Duverger aporta la siguiente definición: "Es la ciencia de los medios por los que el Estado procura y utiliza los recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes".⁸⁵

En este sentido, Jacinto Faya Viesca dice que: "Es la ciencia que estudia la actividad del estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras: gastos, tasas, impuestos, empréstitos, medidas monetarias, presupuestos".⁸⁶

Por su parte, Harold M. Groves dice que el campo de la investigación de la hacienda pública es el de estudiar "Los ingresos y los egresos de los gobiernos, tanto federales como estatales y locales".⁸⁷

En la Enciclopedia Jurídica Omeba encontramos la siguiente definición: "La coordinación económica activa (en acción) creada por los habitantes de un determinado lugar, con el fin de satisfacer necesidades comunes a las que aquellos no podrían proveer individualmente, fin que ella logra por la aplicación de medios tomados, en su mayor parte, de la riqueza privada, en forma de contribuciones obligatorias".⁸⁸

De las definiciones anteriormente se desprende que diversos autores, al definir el concepto de hacienda pública y al tratar de enmarcar su contenido, han enfatizado con mayor insistencia la actividad financiera del Estado en relación al ingreso y los gastos públicos, otros se han interesado más en los empréstitos o en la moneda.

En virtud de lo anterior, creemos que podemos definir a la hacienda pública como el gran marco de la actividad financiera estatal que comprende la totalidad de las medidas y las políticas financieras y económicas de que el Estado dispone para cumplir sus fines.

⁸³ CARRASCO, Hugo. Op. Cit. p. 298.

⁸⁴ MUSGRAVE, Richard. Teoría de la Hacienda Pública. p. 327.

⁸⁵ DUVERGER, Maurice. Apud. FAYA, Jacinto. Op. Cit. p. 1.

⁸⁶ FAYA, Jacinto. Op. Cit. p. 1.

⁸⁷ GROVES, Harold. Idem.

⁸⁸ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIII. p. 602.

2.6. Doble Tributación.

Ernesto Flores Zavala define a la doble tributación en la siguiente forma, "La doble imposición se presenta cuando una misma fuente es gravada con dos o más impuestos, ya los establezca una misma entidad, o bien porque concurren en esa fuente dos o más entidades diversas.

El problema de la doble tributación se puede presentar bajo los siguientes aspectos:

1. Cuando una misma entidad impositiva, establece dos o más gravámenes sobre una misma fuente de impuesto.
2. Cuando concurren en una misma fuente dos Estados soberanos.
3. Cuando en los Estados Federales gravan la misma fuente la Federación y los Estados que la integran.
4. Cuando concurren en el gravamen los Estados miembros de la Federación y los Municipios que los integran".⁸⁹

Arturo de la Cueva establece la siguiente definición: "Es la coexistencia de dos o más cargas tributarias, por el mismo concepto, exigidas por ordenamientos jurídicos distintos, incidiendo diversas soberanías fiscales (nacionales/nacional – extranjera) que afectan a las mismas personas físicas o morales (nacionales – extranjeras)".⁹⁰

La doble tributación tiene los siguientes elementos:

- a) La fuente gravable, ya que es determinante para la manifestación del poder impositivo del Estado dentro de su territorio, gravando a nacionales y extranjeros.
- b) El hecho generador del crédito fiscal, derivado de los ingresos percibidos por una persona física y moral, reporta la carga tributaria, pudiendo identificarse como la gestión económica que da lugar a la generación del crédito fiscal.
- c) La residencia del contribuyente, los residentes de un Estado generalmente son gravados por ésta aun cuando sean extranjeros, si bien encontramos la posibilidad de que el extranjero cuente con un representante o establecimiento permanente en el país.
- d) La nacionalidad, se puede gravar a los extranjeros independientemente de su nacionalidad o en algún caso, como en ciertos paraísos fiscales, gravarse a los nacionales, liberando tributariamente a los extranjeros.

Por consiguiente la doble tributación tiene por fuerza que hacer referencia al ingreso, a la utilidad o al rendimiento gravables, debido a que los mismos, al ser objeto de dos o más impactos tributarios, disminuyen en tal forma el ingreso bruto que dejan al contribuyente una percepción neta escasa o nula, que da pie para sostener que se le está obligando a contribuir de manera exorbitante o ruinoso, es decir, en una proporción que va mas allá de su verdadera capacidad económica. Por ello

⁸⁹ FLORES, Ernesto. Op. Cit p. 331.

⁹⁰ DE LA CUEVA, Arturo. Derecho Fiscal. p. 122.

hay que hablar de doble imposición inconstitucional cuando la misma entidad establece más de un gravamen sobre el mismo objeto.

La doble tributación es uno de los efectos de la concurrencia impositiva que establece la fracción VII del artículo 73 constitucional, situación que genera incertidumbre financiera en el país, dado que los tres niveles de gobierno pueden gravar una misma fuente de ingresos, amparada por la propia Constitución.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO III DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERÍA FISCAL

El derecho constitucional tributario estudia las normas fundamentales que disciplinan el ejercicio del poder tributario, y que se encuentran en las constituciones de los Estados. Estudia, además, las normas que delimitan y coordinan los poderes tributarios o estatales entre las distintas esferas de poder en los países con régimen federal.

Consecuentemente, los principios que en materia tributaria aparecen consignados en la Constitución representan las guías supremas de todo el orden jurídico – fiscal, debido a que las normas que integran dicho ordenamiento deben reflejarlos y respetarlos en todo momento, ya que de lo contrario asumirán caracteres de inconstitucionalidad y, por ende, carecerán de validez jurídica, estando los afectados por tales disposiciones facultados para interponer el correspondiente juicio de amparo y evitar así que les sea aplicada cualquier norma que contravenga los principios rectores que la Ley suprema consagra.

Prácticamente se trata del estudio de los derechos públicos subjetivos o garantías individuales que tienen los particulares frente al poder público, para que el ejercicio de la potestad tributaria sea congruente con el marco constitucional, y que se observen los derechos fundamentales contenidos en la misma Carta Magna, para que la obligación contributiva siempre se ajuste al principio de legalidad, proporcionalidad, equidad, destinada al gasto público y libertad, que permitan alcanzar la justicia y la armonía en las relaciones de gobernantes y gobernados.

3.1. Artículo 31 Fracción IV.

El artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

Artículo 31 fracción IV. 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 resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Precisando lo anterior, y tomando en cuenta la importancia que el artículo transcrito tiene en el derecho constitucional tributario, consideramos que de su contenido podemos desprender la existencia de los siguientes principios, cuyo estudio se hará en apartados posteriores:

- a) Principio de obligatoriedad y vinculación con el gasto público.
- b) Principio de proporcionalidad.
- c) Principio de equidad.
- d) Principio de legalidad.

3.1.1. Obligación de los Mexicanos de Contribuir al Gasto Público de la Federación, Distrito Federal, los Estados y Municipios.

En la primera parte de la fracción IV del artículo 31 de la Ley suprema se establece que: "es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, tanto de la Federación como del Distrito Federal o Estado y, Municipio en que resida", por lo que se desprenden dos aspectos importantes, que se estudiarán a continuación:

1. Obligación de los Mexicanos.

Sobre este principio Adolfo Arrijoa Vizcaino establece lo siguiente: "Todas las personas que se encuentren en los correspondientes supuestos normativos automáticamente quedan obligadas a enterarlo en el plazo de ley. Pero no sólo eso, en otra ocasión dijimos que el fisco no puede quedar sujeto a la buena voluntad de los contribuyentes, toda vez que la función recaudatoria no es una colecta de caridad, sino una cuestión de vital interés público. De ahí que sea lícito el que para llevarla a cabo, la Hacienda Pública esté autorizada a emplear todos los medios y arbitrios que su personalidad jurídica, como órgano representativo del Estado, le confiere, incluyendo de manera especial la llamada ejecución forzosa.

Es factible aseverar que el cobro de un tributo o contribución exigible es verdaderamente el único acto jurídico que lleva aparejada ejecución, una vez que ha transcurrido el plazo que la ley concede para su pago sin que el causante efectúe el entero respectivo, los mismos se vuelven exigibles, lo que trae como consecuencia más importante que el Fisco inicie en contra del contribuyente remiso el llamado procedimiento económico - coactivo, el que si no se paga el tributo adeudado en el plazo que marca la ley fiscal respectiva, puede culminar en el embargo o secuestro administrativo y en el remate de bienes de propiedad del sujeto pasivo, en cantidad suficiente para cubrir el importe de la contribución de que se trate, más el de los correspondientes a cesorios; recargos, multas y gastos de ejecución.

El principio de obligatoriedad en materia fiscal tiene que entenderse en función no de la existencia de un simple deber a cargo de los sujetos pasivos de la relación jurídico - tributaria, sino como una auténtica obligación pública, de cuyo incumplimiento pueden derivarse severas consecuencias para los particulares. El contribuir al sostenimiento de los gastos públicos no es en modo alguno, una donación graciosa o una aportación voluntaria. Se trata de un verdadero sacrificio económico que las circunstancias imponen a la ciudadanía con el objeto de que puedan contar con una serie de servicios públicos y obra de beneficio colectivo, sin las cuales la vida en sociedad sería prácticamente imposible".⁹¹

Realizando un concepto de obligación tributaria, se toma como base el concepto de obligación civil y podría quedar de la siguiente manera, obligación tributaria es el vínculo jurídico en virtud del cual un sujeto pasivo (deudor) debe dar a otro sujeto llamado activo que actúa ejecutando el poder tributario (acreedor), sumas de dinero o cantidades de cosas determinadas por ley.

Como ya hemos mencionado en el párrafo anterior, el concepto de obligación tributaria tiene su base en el concepto de la obligación civil, razón por la cual creemos importante hacer las distinciones entre la obligación civil y la obligación tributaria:

⁹¹ ARRIJOA, Adolfo. Op. Cit. pp.251 - 252



1. La obligación tributaria es de derecho público, la civil es derecho privado.
2. La obligación tributaria tiene su fuente en la ley, la obligación civil tiene varias fuentes, principalmente el contrato.
3. La obligación tributaria le da personalidad a quien el derecho civil no se la da.
4. La obligación tributaria se paga en dinero y excepcionalmente en especie, la obligación civil se puede pagar en dinero, especie o servicios.
5. La obligación tributaria tiene por finalidad satisfacer los gastos públicos, la obligación civil no.

Hay autores, que cuando estudian este tema, señalan la controversia que existe acerca si los mexicanos son los únicos obligados a pagar impuestos y que los extranjeros están excluidos de hacerlo, al respecto Ernesto Flores Zavala dice lo siguiente: "Del texto constitucional, surge esta cuestión, ¿sólo los mexicanos tienen la obligación de pagar impuestos y no así los extranjeros? Creemos que aun cuando el precepto constitucional sólo se refiere a los mexicanos cuando establece la obligación, no prohíbe que se imponga a los extranjeros y, en consecuencia, puede hacerlo el legislador ordinario."⁹²

Alonso Cortina Gutiérrez manifiesta que: "si mexicanos o extranjeros gozan de los derechos básicos del hombre, también deben estar colocados en el mismo nivel, en cuanto a sus obligaciones públicas y entre ellas la del pago del impuesto.

Es así como fácilmente se explica que la obligación de contribuir para los gastos gubernamentales que establece la fracción IV, del artículo 31, es una obligación general, a pesar de que literalmente el texto constitucional se refiere a deberes de los mexicanos. Nunca se ha pretendido interpretar ese texto, en el sentido de que los extranjeros están excluidos del pago del tributo."⁹³

A nivel de conclusión cabe destacar que la propia Constitución, al mismo tiempo que estatuye el principio de obligatoriedad como un deber ciudadano de orden público, otorga al Estado los instrumentos jurídicos adecuados para velar por su plena vigencia y su cabal cumplimiento. De ahí la singular importancia de que sin duda está revestido este principio dado que es el origen de la potestad tributaria del Estado.

2. Contribuir al Gasto Público de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios.

A pesar de que este tema ya lo expusimos ampliamente en el capítulo anterior, es importante mencionar lo siguiente:

Adolfo Arrijo Vizcaino al respecto establece lo siguiente "Los ingresos tributarios tienen como finalidad costear los servicios públicos que el Estado presta, por lo que tales servicios deben representar para el particular un beneficio equivalente a las contribuciones efectuadas, ya que

⁹² FLORES, Ernesto. Op. Cit. p. 210.

⁹³ CORTINA, Alonso. Apud. CARRASCO, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional, p. 148.

resultaría ilógico e infundado que el Estado exigiera en forma permanente de sus súbditos, una serie de contribuciones sin entregarles nada a cambio. Por el contrario, es una verdad fácilmente comprobable que en aquellos países en donde se disfruta de mejores servicios públicos, los ciudadanos pagan con mayor regularidad y seriedad sus impuestos que en aquellos en donde tales servicios resultan deficientes e inconstantes en cuanto a su prestación.

Por su parte, el Estado quedaría colocado en una posición verdaderamente lamentable si distrajera los ingresos tributarios en destinos diversos de la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general. La historia antigua y reciente demuestra que a través de numerosos y palpables ejemplos, como los gobernantes que han distraído los fondos públicos en su provecho personal han sido inmediatamente calificados por sus gobernados como corruptos, deshonestos y arbitrarios y han sido objeto del franco repudio y en ocasiones, de la abierta rebeldía de sus pueblos, en cuya memoria han dejado un ingrato recuerdo.

Este principio constitucional establece una importante obligación a cargo del Estado, el cual sólo la cumplirá si emplea escrupulosamente todos y cada uno de los ingresos tributarios que recaude en la integración de un presupuesto nacional cuyo contenido sea ampliamente divulgado entre la población, la que tiene el derecho – y por supuesto, el gobierno la obligación correlativa – de conocer detalladamente en que forma se manejen sus contribuciones. De lo contrario la administración pública de que se trate quedará automáticamente colocada al margen de la Constitución."⁹⁴

Sobre este tema, Hugo Carrasco Iriarte opina lo siguiente: "Es muy clara la disposición constitucional por lo que hace a las contribuciones que se tienen que pagar deben ser para satisfacer los gastos públicos de la Federación, estados y municipios. Desde el punto de vista constitucional no se contempla la posibilidad de la creación e imposición de tributos con fines extrafiscales."⁹⁵

En este sentido, Narciso Sánchez Gómez dice que: "El gasto público tiene sentido social y un alcance de interés colectivo, de tal manera que todo lo recaudado por concepto de impuestos, derechos y contribuciones especiales, siempre debe ir enfocado a la atención de las necesidades o demandas de la población, relacionadas con la prestación de servicios públicos, la construcción de obras sociales o la cobertura de requerimientos colectivos contenidos fundamentalmente en el presupuesto de egresos que haya sido aprobado por el Poder Legislativo."⁹⁶

Por otro lado esta fracción, es una de las bases del Federalismo Fiscal Mexicano, ya que de forma expresa establece el derecho que tanto la Federación, los estados y los municipios tienen para cobrar impuestos, con los límites que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le imponga a cada uno de ellos, en este sentido sólo estas entidades pueden tener la calidad de sujeto activo en las contribuciones.

3.1.2. Legalidad.

Las autoridades sean de la Federación, entidades federativas y municipios, no pueden llevar a cabo ningún acto o realizar función alguna, sin encontrarse previamente y expresamente

⁹⁴ ARRIJOJA, Adolfo. Op. Cit. pp. 252 - 253

⁹⁵ CARRASCO, Hugo. Op. Cit. p. 153.

⁹⁶ SÁNCHEZ, Narciso. Op. Cit. p. 150.

facultada para ello por una ley aplicable al caso, y la materia tributaria no es la excepción, ya que esta muy ligada con el patrimonio de los gobernados, y se estudia a continuación:

Sobre este principio Narciso Sánchez Gómez opina que: "Nos conduce a sostener, que todas las autoridades fiscales sólo pueden hacer lo que la ley les permite, cuidando la correcta aplicación de la misma, para evitar el abuso o desvío de poder, la desproporción, la arbitrariedad, la injusticia manifiesta o la ilegalidad en perjuicio de los particulares, pues no se debe perder de vista que estamos en presencia de una garantía individual sobre seguridad jurídica y, en caso de quebrantarse por los servidores públicos se puede restablecer su vigencia al hacer valer los medios de defensa legal que han sido creados a favor de los contribuyentes, como son los recursos administrativos, el juicio contencioso administrativo y el juicio de amparo.

De tal manera que dicho principio recomienda que todas las obligaciones contributivas de los particulares, destinadas a cubrir el gasto público, deben nacer de una ley, y que no puede haber tributo sin una norma jurídica que lo regule; que desde un punto de vista material, sea obligatoria, general e impersonal; y desde un punto de vista formal, sea emitida por el órgano del Estado encargado de la función legislativa, esto es, por el Congreso de la Unión para el ámbito federal, y por las Legislaturas de los estados para estos últimos y sus municipios.

El principio de legalidad indica, que la ley que establece la obligación contributiva debe precisar los elementos de la misma, como son: los sujetos activo y pasivo, el objeto de ella, la base, la cuota o tarifa, el periodo o fecha de paga, forma de pago, las exenciones, formas de extinción de la obligación, autoridad ante quien debe cubrirse el tributo, la determinación y exigibilidad del mismo, y los medios de defensa legal a favor de los gobernados. Parte de dichos elementos deben contenerse en las disposiciones materiales, y los demás en las de carácter procedimental. Con lo expuesto, se le da certidumbre y fijeza a la obligación fiscal, así como un firme respeto a los derechos de los particulares frente al Poder Público⁹⁷.

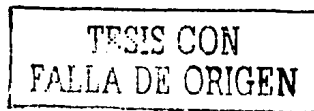
Héctor Belisario Villegas menciona que: "Es un principio fundamental del derecho tributario sintetizado en el aforismo "no hay tributo sin ley que lo establezca", inspirado en el tan conocido del derecho penal "nullum crimen, nulla poena sine lege".

El principio de legalidad requiere que todo tributo sea sancionado por una ley, entendida ésta como la disposición que emana del órgano constitucional que tiene la potestad legislativa conforme a los procedimientos establecidos por la Constitución para la sanción de las leyes.

El principio halla su fundamento en la necesidad de proteger a los contribuyentes en su derecho de propiedad. Los tributos importan restricciones a ese derecho, ya que en virtud de ellos se sustrae, en favor del Estado, algo de patrimonio de los particulares. De allí que, en el Estado de derecho, esto no sea legítimo si no se obtiene por decisión de los órganos representativos de la soberanía popular.

Conforme a nuestra realidad constitucional, la ley debe contener por lo menos los elementos básicos y estructurales del tributo, que son: 1) configuración del hecho imponible; 2) la atribución del crédito tributario a un sujeto activo determinado; 3) los elementos necesarios para la fijación del quantum, es decir, base imponible y alicuota, y 4) las exenciones neutralizadoras de los efectos del hecho imponible.

⁹⁷ Ibidem. pp. 142 - 143.



Sobre este tema, Ernesto Flores Zavala en su libro titulado Finanzas Públicas Mexicanas hace una pequeña mención al respecto, en el sentido de que las contribuciones se deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material, como del formal; es decir, por medio de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del poder legislativo.

Adolfo Arrijoa Vizcaino establece lo siguiente: "La consagración legal de todas las situaciones que se presenten en el ámbito hacendario ha sido desde tiempos inmemoriales una garantía elemental de seguridad para los ciudadanos, ya lo hemos señalado en diversas oportunidades: sólo la ley permite que el particular conozca de antemano hasta donde llega su obligación de contribuir al sostenimiento del Estado y que derechos puede hacer valer ante posibles abusos por parte del fisco. Por eso la existencia de normas jurídico - tributarias constituye la mejor barrera que puede oponerse a la actitud arbitraria de quienes, detentando el poder público, pretenden utilizar el derecho que el Estado tiene de exigir aportaciones económicas de sus gobernados como pretexto para hacerles víctimas de toda clase de abusos y confiscaciones".⁹⁸

De todas las opiniones que se transcribieron con anterioridad, podemos concluir que el principio *nullem tributum sine lege*, es decir no puede existir ningún tributo válido sin una ley que le dé origen, se aplica para todas las contribuciones como los son impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, recargos, indemnizaciones.

Por su parte, los contribuyentes sólo se encuentran obligados a cumplir los deberes que previa y expresamente les imponga las leyes aplicables y exclusivamente pueden hacer valer ante las autoridades fiscales los derechos que esas mismas leyes les confieren.

Todas las cargas que se le impongan a los gobernados deben ser a través de leyes como ya lo hemos visto, y se considerará ley cuando sea parte del derecho vigente de la entidad de que se trate, promulgado por el órgano legislativo a quien le corresponda, razón por la cual el poder ejecutivo no puede imponer contribuciones por medio de reglamentos, decretos, circulares, resoluciones generales o interpretativas, en específico cualquier otro medio diferente al proceso legislativo establecido en la Constitución.

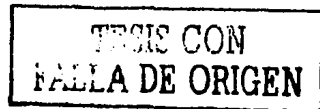
Por último, es necesario resaltar, que la ley debe de contener todas las características de los tributos o contribuciones como son sujeto, objeto, base, tasa y tarifa y que no hay contribución sin ley.

3.1.3. Proporcionalidad.

Se trata de un aspecto fundamental del ejercicio de la potestad tributaria del Estado, que establece la fracción IV del artículo 31 de la Ley Suprema, aunque existe la controversia generada por diversos autores, en cuanto a que si la frase de proporcional y equitativa que establece el artículo constitucional antes citado, son sinónimos o conceptos diferentes.

Aunque hay autores que afirman que son sinónimos los conceptos de proporcional y equitativo, primero abordaremos los estudios de aquellos autores que afirman que la proporcionalidad es diferente a la equidad.

⁹⁸ ARRIJOA, Adolfo. Op. Cit. p. 267.



Adolfo Arrijoa Vizcaino a l respecto nos dice que: "...la proporcionalidad es la correcta disposición entre las cuotas, tasas o tarifas previstas en las leyes tributarias y la capacidad económica de los sujetos pasivos por ellas gravados.

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

Dicho en otras palabras, el principio de proporcionalidad implica, por una parte, que los gravámenes se fijen en las leyes de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a las de medianos y reducidos recursos; y por la otra, que a cada contribuyente individualmente considerado, exclusivamente la ley lo obligue a aportar al fisco una parte razonable de sus percepciones gravables.

En síntesis, el principio de proporcionalidad aparece estrechamente vinculado con la capacidad económica de los contribuyentes, la que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas para que en cada caso el impacto patrimonial sea distinto no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, la que debe corresponder a su vez, a los ingresos obtenidos."⁹⁹

Al respecto, Narciso Sánchez Gómez menciona que: "La proporcionalidad significa que cada quien tribute de acuerdo con su riqueza, ingresos o posibilidades económicas, y que esa aportación sea la mínima posible para no fastidiar, ahuyentar o empobrecer al contribuyente, y los que no tengan ninguna posibilidad contributiva porque carecen de bienes o recursos pecuniarios que queden liberados de dicha obligación como parte de lo que debemos entender como justicia fiscal."¹⁰⁰

En este sentido, Ignacio Burgoa Llano expresa que: "La proporcionalidad se relaciona directamente con la capacidad contributiva de los sujetos que se encuentran colocados bajo determinada situación abstracta o general, inserta en una ley. Fijándose tal capacidad por el capital o la renta, fuentes principales del impuesto. La proporcionalidad se revela en que, dentro de una misma situación tributaria, los sujetos que poseen mayores bienes de riqueza (capital) o perciben mayores ingresos (renta) deben pagar más impuestos..."¹⁰¹

A su vez, Ramón Reyes Vera afirma que: "La proporcionalidad de una contribución debemos entenderla, como el requisito previo que fija la Constitución Federal al legislador ordinario, para que la norma tributaria contenga, además de las características imputables a toda norma jurídica, las referentes a:

- La calidad, cantidad, destino, y rendimiento del gasto público.
- La relación entre la contribución y el gasto público.

⁹⁹ ARRIOJA, Adolfo. Op. Cit. p. 256.

¹⁰⁰ SÁNCHEZ, Narciso. Op. Cit. p. 146.

¹⁰¹ BURGOA, Ignacio. C.f.r. Ibidem. p. 147.

- Que tanto el uso del rendimiento de la contribución, como la realización del gasto público se haga sin despilfarro, sin desperdicio y sin corrupción.¹⁰²

Los autores más importantes que afirman que la proporcionalidad y la equidad son un solo concepto son Ernesto Flores Zavala y Sergio Francisco de la Garza, opiniones que se citan a continuación.

Al respecto Ernesto Flores Zavala opina lo siguiente: "Creemos que no es posible separar las dos palabras, sino interpretar la expresión "proporcional y equitativa" como significando justicia; lo que el contribuyente pretendió expresar, fue que los impuestos sean justos. Para llegar a esta conclusión, tenemos en cuenta que esta expresión aparece por primera vez en el proyecto de Constitución de 1857, artículo 36 que dice: "Es obligación de todo mexicano: defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos y justos intereses de su patria y 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." Este artículo, con la única modificación de suprimir la palabra "justos" anterior a "intereses", fue aprobado en sesión de 26 de agosto de 1855, y seguramente la comisión de estilo, lo dividió en dos fracciones que es como aparece en el caso aprobado en definitiva con el número 31, quedando la obligación de contribuir a los gastos públicos, como fracción II, y en la Constitución de 1917, como fracción IV con la misma redacción."¹⁰³

Sergio Francisco de la Garza afirma que: "Nosotros consideramos que la exigencia de la proporcionalidad y de equidad que establece la fracción IV del art. 31 constitucional es una justicia tributaria y que en esta materia impera la justicia llamada distributiva, la cual tiene por objeto directo los bienes comunes que hay que repartir y por indirecto solamente las cargas, entre ellas los tributos. En la distribución de las cargas, la justicia distributiva exige tratar a los iguales como iguales y a los desiguales como desiguales. Tal postulado no puede cumplirse si no es tomando en cuenta las distintas capacidades contributivas de los ciudadanos. El sistema más adecuado para las capacidades contributivas es el de los impuestos directos, que por su naturaleza pueden ser progresivo. Sin embargo, en los impuestos indirectos, que no pueden eliminarse por ningún sistema tributario, la distinción tiene que hacerse en forma proporcional.

Por otra parte, no se ha puesto suficiente énfasis en las últimas palabras de la fracción IV del art. 31, que establece que es "en la forma que establezcan las leyes" donde debe de encontrarse la proporcionalidad y equidad.

Nosotros creemos que no puede darse una fórmula general, y que el requisito de la justicia tributaria tiene que ser definido jurisprudencialmente, como sucede en todos los países del mundo donde el poder judicial tiene una actuación destacada, y cuya influencia sobre los demás poderes y la sociedad son relevantes."¹⁰⁴

Por todo lo anterior, podemos concluir que este principio se trata de un concepto autónomo a la equidad, ya que, la proporcionalidad se refiere únicamente a la capacidad económica, ingresos o riqueza de los gobernados, y que deben de quedar liberados aquellos que no tengan ingresos o riqueza que aportar al Estado.

¹⁰² REYES, Ramón. Apud. CARRASCO, Hugo. Op. Cit. 158.

¹⁰³ FLORES, Ernesto. Op. Cit. p. 214.

¹⁰⁴ DE LA GARZA, Sergio, Apud. CARRASCO, Hugo. Op. Cit. pp. 155 - 156.

En virtud de lo anterior, podemos asegurar los siguientes elementos del principio de proporcionalidad:

1. La capacidad económica de los ciudadanos, a fin de que su contribución esté estrictamente vinculada con los ingresos o su riqueza.
2. Que se realice de manera justa en relación con los ingresos, utilidades o rendimientos percibidos por el contribuyente.
3. Las fuentes de riqueza del país, deben ser distribuidas en forma equilibrada todas las cargas tributarias, con el objeto de que no sean sólo una o dos de ellas las que soporten la totalidad de los gravámenes.

3.1.4. Equidad.

En este apartado estudiaremos solamente las opiniones de los tratadistas que afirman que la equidad es independiente a la proporcionalidad, ya que en el apartado anterior ya se plasmaron las opiniones de aquellos autores que aseguran son un mismo concepto ambos principios.

Sobre este principio Adolfo Arrijoa Vizcaino nos dice lo siguiente: "El principio de equidad está constituido por la igualdad. Esto significa que para el debido acatamiento del principio, las leyes tributarias deben otorgar el mismo tratamiento a todos los sujetos pasivos que se encuentren colocados en idéntica situación, sin llevar a cabo discriminaciones indebidas y, por ende, contrarias a toda noción de justicia.

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

Por su parte, a la equidad podemos definirla como el principio en virtud del cual, por mandato constitucional, las leyes tributarias deben otorgar un tratamiento igualitario a todos los contribuyentes de un mismo tributo en todos los aspectos de la relación jurídico - fiscal (hipótesis de causación, objeto gravable, fechas de pago, gastos deducibles, sanciones, etc.), con excepción de lo relativo a las tasas, cuotas o tarifas, que deberá encontrarse inspirado en criterios de progresividad. Dicho en otras palabras, la equidad tributaria significa que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula".¹⁰⁵

¹⁰⁵ ARRIOJA, Adolfo. Op. Cit. p. 259 - 260.

TRIBUNAL
FALLA DE ORIGEN

En este sentido, Rivera Pérez Campos estima a su vez que: "El elemento equidad mira fundamentalmente a la generalidad de la obligación. En estos términos cuando la ley no es general, ya sólo por ello no es equitativa. Por ser general, ya se podrá admitir que goza de caracteres de justicia, precisamente porque no hay excepción ni privilegio. Y este aspecto no encierra problema ajeno a las funciones del juez; pues única y exclusivamente puede examinarse jurídicamente. La ley misma faculta al juez para determinar si ella es o no general."¹⁰⁶

Sobre este tema, Narciso Sánchez Gómez menciona que: "La equidad tributaria significa que el impacto del gravamen sea el mismo para todas las personas físicas o morales que e están colocadas en la misma circunstancia contributiva, esto es, que si realizan iguales actos, tienen similares bienes o riqueza, deben ser tratados en igualdad de condiciones, en cuanto al deber de aportar una parte de su capital para cubrir el gasto público, y que esa equidad sea general, uniforme, justa y apegada a la legalidad, tratando igual a los iguales, y desigual a los desiguales, desde el punto de vista económico".¹⁰⁷

Ignacio Burgoa Llano, expresa que: "Etimológicamente, equidad significa igualdad. Sin embargo, para poder precisar el significado jurídico de ese término debe afirmarse que consiste en el tratamiento normativo desigualdad para los desiguales e igual para los iguales en el mundo de la realidad socioeconómica de México, en función, precisamente, a esa situación a que pertenezcan. Expresado en otros términos, la equidad entraña el imperativo de que todos los miembros integrantes de una colectividad deben contribuir para los gastos públicos del Estado, pero dentro de dicha colectividad existen y operan diferentes situaciones económicas, la legislación las debe normar diversamente".¹⁰⁸

Adolfo Arrijoa Vizcaino señala las siguientes diferencias entre proporcionalidad y equidad:

"1. Mientras el principio de proporcionalidad atiende a la capacidad económica de los contribuyentes y a la correcta distribución de las cargas fiscales entre las fuentes de riqueza existentes en una nación, el de equidad se refiere específicamente al problema de la igualdad de los causantes ante la ley.

2. El principio de proporcionalidad está vinculado con la economía general del país, en cambio el de equidad se relaciona con la posición concreta del contribuyente frente a la ley.

3. La proporcionalidad atiende fundamentalmente a las tasas, cuotas o tarifas tributarias, en tanto que el principio de equidad se ocupa de los demás elementos del tributo, con exclusión precisamente de las cuotas, tasas o tarifas.

4. El principio de proporcionalidad debe inspirarse en criterio de progresividad; el de equidad se basa siempre en una noción de igualdad.

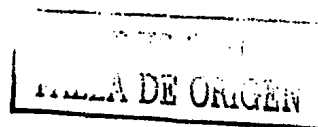
5. La proporcionalidad persigue la implantación de la justicia en todo el sistema tributario nacional, en cambio, la equidad es, por excelencia, la aplicación de la justicia a casos concretos.

6. La proporcionalidad busca la desigualdad, a fin de afectar económicamente en mayor medida a las personas de mayores ingresos que a las de medianos y reducidos recursos; por su parte,

¹⁰⁶ PÉREZ, Rivera. Apud. ARRIJOA, Adolfo. Idem.

¹⁰⁷ SÁNCHEZ, Narciso. Op. Cit. p. 147.

¹⁰⁸ BURGOA, Ignacio. C.fr. Ibidem. p. 147.



el principio de equidad implica tratar igual a los iguales y en forma desigual a los colocados en situación de desigualdad.

7. La proporcionalidad existe en función de la percepción de ingresos, utilidades o rendimientos y en función de la existencia de fuentes de riqueza gravables; por el contrario, el principio de equidad exclusivamente trata de que se encuentren obligados a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y de que no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente.

8. El principio de proporcionalidad regula la capacidad contributiva de los ciudadanos; el de equidad atiende preferentemente a las hipótesis normativas de nacimiento y plazo para el pago de las contribuciones.

9. Mientras que el principio de proporcionalidad se vincula directamente con el entero de las contribuciones necesarias para sufragar los gastos públicos, el de equidad se relaciona con la regulación justa y adecuada del procedimiento recaudatorio en sí.

10. Finalmente, cabe señalar que mientras el principio de proporcionalidad opera en atención a la capacidad contributiva de cada contribuyente, lo que motiva que los que tienen mayores bienes económicos paguen mayores tributos; el de equidad sólo opera con respecto a las personas que al ser sujetos pasivos de un mismo tributo, deben de tener igual situación frente a la ley que lo establece, en todas las facetas de su regulación, con excepción de la relativa a sus respectivas capacidades económicas.¹⁰⁹

A manera de conclusión, es importante resaltar que los principios de proporcionalidad y equidad, son diferentes, y que por lo tanto no se les debe de tratar como sinónimos, ya que el objetivo y alcance de cada uno de ellos tiende hacia la justicia fiscal, pero difieren en la práctica en la determinación y cobro de las contribuciones. En efecto la proporcionalidad recomienda ante todo que cada gobernado debe contribuir de acuerdo con los ingresos que obtienen y que liberados de toda carga, aquellos que no tengan nada que aportar al Estado. La equidad pugna porque todas las personas físicas y morales que estén colocadas en la misma situación y con la misma capacidad contributiva reciben el mismo trato en el tributo, en un sentido general uniforme e igualitario.

3.2 Artículo 73 Fracción VII.

El artículo 73 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 73. Es Facultad del Congreso de la Unión:

VII. Establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

El artículo anteriormente transcrito refleja las facultades ilimitadas que tiene la Federación para poder cubrir su presupuesto anual, de igual forma la tienen las entidades federativas sólo que ésta sí está limitada a las prohibiciones que establece la misma Constitución Federal, ya que hay ciertas materias que son exclusivas de la Federación, tal y como lo veremos más adelante.

¹⁰⁹ ARRIJOA, Adolfo. Op. Cit. pp. 265 - 264.



Razón por la cual, en este apartado estudiaremos hasta donde puede llegar la facultad de la federación para imponer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto, así como en que consisten las facultades concurrentes que genera la disposición constitucional citada.

3.2.1. Imponer todos los Impuestos Necesarios para Cubrir el Presupuesto.

Como ya lo hemos mencionado en el capítulo primero en los antecedentes del sistema federal, hay muchos autores que afirman que en nuestro país se tomaron como base los conceptos que se plasmaron en la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, que en este caso no es la excepción, tal y como a continuación se señala:

Ernesto Flores Zavala aporta el siguiente estudio: "El primer párrafo de la sección VIII de la Constitución americana dice que: "El Congreso estará facultado para imponer y percibir contribuciones, derechos, impuestos con el fin de pagar las deudas y proveer a la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos." Alejandro Hamilton en El Federalista, refiriéndose a los preceptos de la Constitución norteamericana dice que: "la necesidad de una jurisdicción concurrente, en ciertos casos, resulta de la división del poder soberano" y agrega en otra parte que: "las facultades concurrentes dan lugar a que un impuesto sea inoportuno en cuanto a que concurriría con uno ya establecido, pero no habría imposibilidad constitucional para establecerlo".

Hubo algunas críticas a la Constitución americana basadas en la idea de que debió hacerse una distribución de competencias impositivas señalando los impuestos interiores a los Estados y los exteriores a la Federación, pero Hamilton sostiene la necesidad de dejar en libertad a la Unión para señalar los impuestos que considere necesarios, basado en las siguientes razones que explicadas por él separadamente nosotros agrupamos y numeramos:

1. Cualquier división de las fuentes de ingresos habría significado sacrificar los grandes intereses de la Unión al poder de los estados individuales. La Convención pensó que la jurisdicción concurrente era de preferirse a esa subordinación y es evidente que esta solución tienen cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder constitucional ilimitado de imposición por parte del Gobierno Federal, con la facultad apropiada e independiente de los Estados para proveer a sus necesidades propias.

2. Si la jurisdicción del Gobierno Nacional en lo tocante a ingresos se restringiera a ciertos objetos determinados, esto tendría, naturalmente, como consecuencia que la proporción excesiva de las cargas públicas pesaría sobre estos objetos. Esto acarrearía dos males, que ciertas ramas de la industria se verían sofocadas y la distribución desigual de los impuestos, tanto entre los varios Estados como entre los ciudadanos del mismo Estado.

3. Un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se someta a su cuidado, y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo.

4. Como la obligación de dirigir la defensa nacional y de asegurar la paz pública contra la violación doméstica o del extranjero implica hacer frente a contingencias y peligros a los que no es posible asignar un límite, el poder respectivo no debe tener otros términos que las exigencias de la nación y los recursos de la comunidad.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5. Como los ingresos del erario son la máquina esencial que procurarán los medios para satisfacer las exigencias nacionales, el poder obtener dichos ingresos con toda amplitud debe ser necesariamente concomitante del de subvenir a las referidas exigencias.

6. Como la teoría y la práctica concurren para probar que el poder de recaudar los ingresos es ineficaz cuando se ejerce sobre los Estados en su calidad colectiva, el Gobierno Federal debe forzosamente gozar de facultades ilimitadas para cobrar impuestos con arreglo a los métodos usuales.

Hablando del poder ilimitado de los Estados para gravar dice: "Estoy dispuesto a reconocer en toda su amplitud la justicia del razonamiento que requiere que los Estados individuales posean una autoridad absoluta y no sujeta a restricción ajena para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades peculiares. Al conceder lo anterior, afirmo, que (con la sola excepción de los derechos de exportación e importación) conforme al plan de la Convención, conservarían esa potestad del modo más absoluto e incondicional."

Los párrafos transcritos de uno de los más serios comentaristas de la Constitución americana, nos hace ver que la intención de sus autores fue dejar en libertad tanto a la Federación como a los estados, de establecer sus propios impuestos aun cuando concurrieran en la misma fuente. Este criterio ha sido confirmado por Santiago Madison y otros tratadistas.¹¹⁰

En otro orden de ideas, y analizando la fracción en cuestión del artículo 73 constitucional, Alfonso Cortina Gutiérrez al respecto nos dice que: "Es preciso recordar que en términos generales en la Federación mexicana, se ha seguido el sistema de atribuir al Estado federal facultades expresas y dejar a las entidades federativas todas aquellas que no se ha reservado explícitamente al poder central. En efecto el artículo 124 de la Constitución del país dispone que se entienden reservadas a los estados todas aquellas que no están concedidas a los funcionarios federales.

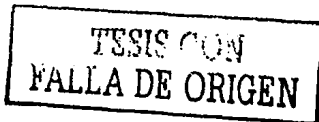
No existe en el artículo 73 constitucional, que señala la competencia legislativa del Congreso de la Unión, ninguna facultad para establecer contribuciones con la exclusión de la facultad correlativa de los estados miembros. El texto citado tan sólo dispone en su fracción VII que el Congreso fijará las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Pero, repito, no indica que esa facultad de imposición que por medio de actos legislativos se atribuye al Congreso, sea una facultad que explícitamente le corresponde con exclusión de la facultad de las legislaturas locales.

Así pues, la regla en el sistema federativo mexicano consiste en la concurrencia, la facultad simultánea, que tienen la Federación y los estados para imponer contribuciones y sobre esta regla se estructura el sistema contributivo del país; por un lado el gobierno federal y por otro lado los Estados de la República, imponen con sus propios y personales criterios las contribuciones que estiman necesarias.¹¹¹

Es importante destacar que esta disposición es una consecuencia lógica de lo establecido por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se establece que los ciudadanos tienen la obligación de pagar los impuestos que contemplan las leyes, por lo que el Congreso de la Unión es el único ente facultado en el Estado mexicano para crear leyes federales en materia de impuestos ya sea en las materias exclusivamente reservadas para

¹¹⁰ FLORES, Ernesto. Op. Cit. pp. 370 - 371.

¹¹¹ CORTINA, Alfonso. Apud. CARRASCO, Hugo. Op. Cit. pp. 215 - 216.



la Federación o cualquier otra materia que se pueda gravar para cubrir el presupuesto de egresos propuesto por el ejecutivo en el año fiscal de que se trate.

En este sentido, la disposición citada es la forma de facultar al Congreso de la Unión de gravar materias ya gravadas por las entidades federativas o viceversa, sin incurrir de forma ilegal en la doble tributación, sin alterar el pacto federal violando la autonomía de las mismas, siendo ésta una característica muy especial del sistema federal y de la concurrencia impositiva que del artículo en cuestión se desprende.

Con lo expuesto en el párrafo anterior se puede pensar que las entidades federativas no tienen facultad para imponer contribuciones para cubrir su propio presupuesto de egresos, pero esto último se resuelve en principio porque estamos en presencia de facultades concurrentes que serán estudiadas en el próximo tema, ya que la Constitución no les impide que puedan establecer ciertas contribuciones, con excepción de las materias reservadas exclusivamente a la Federación.

Por último, esta facultad está limitada a que cada contribución que establezca el Congreso de la Unión debe guardar proporcionalidad respecto de la totalidad, con el único fin de permitir la subsistencia del gobernado o de la fuente gravada.

3.2.2. Concurrencia Tributaria.

Este es uno de los temas rectores de la presente tesis, ya que el federalismo se funda en la idea de repartir las competencias entre la federación y las entidades federativas; pero hay problema cuando la facultad establecida en la fracción VII del artículo 73 constitucional dispone que es facultad del Congreso de la Unión establecer todas las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Por lo anterior y aun cuando la facultad establecida en la fracción citada, está expresamente concedida a la Federación, las entidades federativas también pueden establecer las contribuciones necesarias a cubrir sus presupuestos, ya que de no ser así perderían por completo su autonomía al depender económicamente de la Federación, generando en este caso que dicha facultad sea concurrente.

Para entender perfectamente cuando hablamos de facultades concurrentes Jorge Carpizo las define de la siguiente forma: "Las facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera actúa, las entidades federativas pueden realizarlas.

El argumento para justificar la existencia de las facultades concurrentes estriba en que las entidades federativas no pueden estar esperando a que la federación intervenga para satisfacer sus necesidades."¹¹²

Sobre este tema Jacinto Faya Viesca establece lo siguiente: "Indudablemente, las facultades concurrentes constituyen una excepción al principio rector del sistema federal; principio que excluye el ejercicio de una determinada competencia por parte de los Estados, cuando ha sido expresamente concedida al Gobierno Federal. Pero éste es el caso de los Estados Unidos, en donde sí se dan esas excepciones, pues es el caso de México, los Gobiernos de los Estados no han invocado a su favor las riquísimas tesis federalistas de Hamilton, Marshall y Patterson, y prueba de

¹¹² CARPIZO, Jorge. Op. Cit. p. 102.

ello ha sido que ante la ausencia del ejercicio de una facultad otorgada a la Federación, los Estados no han tratado de subsanar, con legislación propia, el cumplimiento de esa competencia.

Ante este último argumento se podría invocar en contra, que estamos en México, y que por tal motivo no tenemos por adoptar tesis extrañas a nuestro sistema Federal. Creo, que si tratamos de mejorar nuestro federalismo si estamos obligados a estudiar los más grandes avances constitucionales, doctrinarios y jurisprudenciales en esta materia, y más tratándose de la necesidad de fortalecer al mismo".¹¹³

Para Felipe Tena Ramírez "El término concurrentes, traducción literal del vocablo inglés es impropio o castellano si se le da el contenido ideológico que acabamos de señalarle dentro del derecho norteamericano y del argentino, porque en nuestro idioma "concurrentes" son dos o más acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, cosa distinta a lo que ocurre en el derecho norteamericano, donde las facultades concurrentes de la Unión y de los Estados nunca llegan a coincidir, pues el ejercicio por parte de la primera excluye y suprime inmediatamente la facultad de los segundos. A lo sumo podría decirse que antes de ejercer la Federación una de dichas facultades, hay concurrencia entre la facultad en potencia de la Unión y la facultad en acto de los Estados.

Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberían llamarse coincidentes, son las que se ejercen simultáneamente por la Federación y los estados. Tales facultades no existen ni en la Constitución ni en la jurisprudencia de los estados Unidos, pero si la hay en la República Argentina, por más que los tratadistas y los tribunales de este país no han establecido la debida diferencia entre las facultades concurrentes y las coincidentes. " En el sentido gramatical, como en el precepto jurídico, el verbo concurrir significa contribuir a un fin, prestar influjo, ayuda, asistencia, dirigir dos o más fuerzas a un mismo sitio y hacia igual finalidad", ha dicho la Suprema Corte Argentina, y con ello ha definido las facultades coincidentes o simultáneas, que son distintas a las que se ejercen supletoriamente por los Estados en ausencia de la Federación. "Estos poderes -afirma González Calderón, refiriéndose a las mismas facultades coincidentes- son el resultado de la coexistencia de los dos gobiernos, el federal y el de la provincia, y son aquellos que son ejercidos simultáneamente por uno y otro. El caso más demostrativo de tales poderes concurrentes es el de las concesiones legislativas para la construcción de líneas ferroviarias dentro de los límites de una provincia o el de la fundación y sostenimiento de escuelas primarias en las mismas circunstancias. Son consecuencia estas facultades o poderes concurrentes de la armonía del conjunto y unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal, y también se explican porque la Constitución ha recordado una capacidad plena de gobierno a la Nación y tendiente a análogos objetos, a las provincias autónomas que la componen.

Las facultades concurrentes, empleada esta palabra en cualquiera de las dos acepciones que hemos advertido, son, a no dudarlo, excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empleada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) o de que una facultad sea ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente en el sentido norteamericano). La existencia de dichas excepciones sólo se explica en aquellos regimenes federales en que los Estados son lo suficientemente vigorosos para disputar derechos al gobierno central y están alerta para hacer suyos los poderes cuyo ejercicio descuida la Unión.

¹¹³ FAYA, Jacinto. Op. Cit. pp. 104 - 105.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por eso en México, país de régimen federal precario y ficticio, las facultades concurrentes no han prosperado. En el sentido norteamericano nuestra Constitución no las consagra, pero llegado el caso de que un poder del Congreso no negado expresamente a los Estados permaneciera inactivo por parte de aquél, sería pertinente aplicar la tesis norteamericana y argentina como una excepción al artículo 124. Esa excepción, no consignada en la ley suprema, se justifica conforme a la doctrina federal, pues si los Estados miembros se desprenden de algunas de sus atribuciones a favor de la Unión, es para que ésta las utilice en beneficio general; si no es así, los Estados puedan ejercitarlas, en lugar de que continúen ociosas y estériles.¹¹⁴

En otro sentido, Mario de la Cueva afirma que: "En México no existen las facultades concurrentes y basa su aseveración en los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales.

El artículo 16, dice que: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento...

El artículo 40, que ya hemos citado, indica que la acción de las entidades federativas está limitada a su régimen interior y no en la esfera nacional...

El artículo 41, al que también nos hemos referido, autoriza a los funcionarios locales a realizar determinados actos de acuerdo con su Constitución, la que tiene que concordar con la general de la República, y las materias no consignadas en los códigos supremos locales, son asuntos sobre los cuales las autoridades locales son incompetentes.

El artículo 103 señala la procedencia del juicio de amparo cuando la autoridad local o la federal actúan en exceso de su competencia.¹¹⁵

El citado autor fundamenta su postura con respecto a las facultades concurrentes, debido a que los particulares tenemos el derecho de conocer que autoridades pueden regir nuestro comportamiento y estas autoridades sólo pueden ser las que están autorizadas por la ley fundamental para tal efecto, en sí se basa en el principio de que las autoridades sólo pueden hacer lo que estrictamente la ley les faculta.

Sergio Francisco de la Garza opina que el poder fiscal federal se ejercita de acuerdo con las siguientes normas:

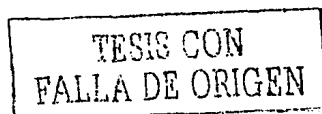
"A) Facultades limitadas concurrentes: es decir, el Congreso Federal, puede imponer tributos sobre cualquier materia, y sin ninguna limitación. Esta facultad afirma proviene de la fracción VII del artículo 73 que expresa que el Congreso de la Unión tiene competencia para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

B) Facultades exclusivas otorgadas en forma positiva: las que se encuentran en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional. El objeto no es limitar a la Federación, sino a los estados miembros, ya que ellos no pueden imponer contribuciones sobre esas materias.

C) Facultades exclusivas por razón de prohibición a los estados: que son las establecidas en el artículo 117, fracciones III, V, VI y VII.

¹¹⁴ TENA, Felipe. Op. Cit. pp. 121 - 122.

¹¹⁵ DE LA CUEVA, Mario. C.f.r. CARPIZO, Jorge. Op. Cit. p.103.



D) La fracción X del artículo 73 constitucional no otorga facultades de legislación tributaria; o sea, esta fracción tiene como finalidad otorgar facultad legislativa en su aspecto sustantivo al Congreso Federal, pero no en el campo fiscal; por tanto, las entidades federativas tienen abierto este aspecto tributario. Basa su afirmación este autor en hechos históricos y en que la exclusividad federal sólo se encuentra en la fracción XXIX del 73.

E) Delegación por la federación de sus facultades exclusivas.

F) Inconstitucionalidad de limitaciones tributarias impuestas a los estados por el legislador federal ordinario.

El poder fiscal de las entidades federativas responde a las siguientes ideas:

- A) Principio general: tiene facultad tributaria ilimitada.
- B) Limitaciones de carácter negativo: las establecidas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.
- C) Limitaciones de carácter positivo: que son la prohibiciones contenidas en el artículo 117, fracciones III, IV, V y VII.
- D) Subordinación de los estados al poder legislativo federal ordinario: de acuerdo con la fracción I del artículo 118 constitucional.¹¹⁶

El mismo sentido, Ernesto Flores Zavala aporta lo siguiente:

"I. El principio constitucional es que son concurrentes, las facultades de la Federación y de los Estados, para establecer impuestos para cubrir sus respectivos presupuestos, con las únicas excepciones que la propia Constitución ha establecido.

II. Hay impuestos que pertenecen exclusivamente a la Federación.

La Constitución determina cuáles son los impuestos que corresponde establecer en forma exclusiva al gobierno federal en tres formas:

- 1. Expresamente, enumerando los impuestos respectivos (artículo 73 fracción XXIX).
- 2. Concediendo facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, dentro de la que va incluida la facultad de imponer, porque ésta sólo puede realizarse a través de la función legislativa. (art. 73, frac. X).
- 3. Prohibiendo a los estados ciertas formas de procurarse arbitrios. (117, frac. III).

III. Hay impuestos reservados por la Constitución a los Estados. (Art. 117, frac. IX).

IV. Hay impuestos que los Estados pueden establecer sólo con autorización del Congreso de la Unión. (art. 118 frac. I).

¹¹⁶ DE LA GARZA, Francisco. Op. Cit. pp. 270 - 284.

V. La federación no puede prohibir a los Estados el establecimiento de aquellos impuestos que corresponden a materias sobre las que la Constitución no ha establecido limitación alguna.

VI. La Federación no puede facultar a los Estados para establecer impuestos sobre materias que la Constitución ha reservado exclusivamente a la Federación".¹¹⁷

Contemplamos que tanto Sergio Francisco de la Garza como Ernesto Flores Zavala están de acuerdo en que la facultad tributaria de la Federación y de las entidades federativas es concurrente, es decir, que la legislatura federal y las locales tienen competencia tributaria ilimitada, con la excepción de que las locales están subordinadas a no trastocar el campo que constitucionalmente fueron concedidas de manera exclusiva a la Federación en ciertas materias, ni en las prohibiciones que la misma ley fundamental dispone.

En forma de conclusión, debemos entender por facultades concurrentes aquellas que pueden ser ejercidas en forma simultánea por la Federación, las entidades federativas, Distrito Federal y los municipios, claro, teniendo siempre que observar las limitaciones constitucionales que más adelante abordaremos, en este sentido, es importante destacar como ya lo hemos mencionado, que tanto los poderes legislativos de la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo ellos tienen la calidad de sujeto activo, por lo que, en nuestro país son los únicos facultados para imponer gravámenes sobre los ingresos de los ciudadanos.

Estas facultades concurrentes como ya lo vimos, son consecuencia de que el Estado Mexicano no ha tenido la visión para establecer una verdadera división en los ingresos, tanto de la Federación, como de las entidades federativas, cuestión que hubiera sido fácil de resolver, y que no han querido hacerlo, dañando con esto la economía nacional, dado que en muchos casos un impuesto puede llegar a constituir un obstáculo para la producción o para el consumo de determinada actividad, con mayor razón cuando es afectado por dos o tres gravámenes.

3.3. Artículo 73 Fracción X

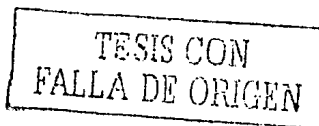
El artículo 73 fracción X establece lo siguiente:

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;

La fracción transcrita en el párrafo anterior otorga facultades al Congreso de la Unión para dictar leyes en toda la Federación en las materias que marca, de lo mismo surge una cuestión muy interesante ya que algunos autores han querido interpretar que esta misma facultad para legislar, implica de igual forma el derecho de gravar dichas materias, lo cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación y diversos tratadistas no se han puesto de acuerdo si sólo es una facultad para legislar en dichas materias o de facultades exclusivas de la Federación para cobrar impuestos en esas materias, tal y como lo veremos en el tema que desarrollaremos a continuación.

¹¹⁷ FLORES, Ernesto. Op. Cit. pp. 330 - 331.



3.3.1. Controversia sobre si las Facultades Exclusivas del Congreso de la Unión para Legislar, Implica el Derecho Exclusivo de la Federación para Gravarlas.

Cuando la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice que es facultad del Congreso de la Unión legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, genera una controversia tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, misma que ha sido resuelta de la siguiente forma:

Sergio Francisco de la Garza al respecto dice: "La fracción X del artículo 73 constitucional no atribuye a la Federación un poder fiscal sobre dichas materias, aun cuando la normación o reglamentación de las mismas, en su aspecto sustantivo, si es exclusiva del Congreso de la Unión".¹¹⁸

El autor citado basa su conclusión en la siguiente forma, de la jurisprudencia definida como tesis num. 11 del Pleno, del año de 1955, se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que la fracción X del artículo 73 se deriva de una facultad exclusiva de la Federación para establecer tributos sobre esas materias. Sin embargo, en forma discreta, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha cambiado su criterio, como lo podemos advertir de la tesis sustentada 3368/65, promovido por Salvador Dámaso Zamudio Salas, 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 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).

Por su parte, Ernesto Flores Zavala ha sostenido que: "La fracción X del art. 73 se derivan poderes tributarios exclusivos a la Federación, porque 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 que legislar sobre esas materias violarían el precepto constitucional".¹¹⁹

Sobre el tema, Jorge Carpizo dice que: "Las materias enumeradas en la fracción X y en la fracción XXIX del 73 coinciden salvo en lo referente a: industria cinematográfica, comercio y juegos con apuestas y sorteos, y, sobre estas materias se debe aplicar la tesis general de la coincidencia tributaria, por que: i) mientras la facultad de la fracción X es para legislar, en la XXIX es para establecer contribuciones y aunque es cierto que esta última facultad sólo se puede imponer a través de ley, la Constitución las separa: en la primera es una atribución de carácter general sustantiva, mientras que en la segunda es específica, y, ii) si la fracción X otorga competencia fiscal, varias de las materias de la fracción XXIX, saldrían sobrando, pues ya estarían incluidas en

¹¹⁸ DE LA GARZA, Sergio. Op. Cit p. 228.

¹¹⁹ FLORES, Ernesto. Op. Cit. p. 305

la X; por lo que concluimos que la ley fundamental escinde estas dos fracciones, las que responden a finalidades diferentes".¹²⁰

Felipe Tena Ramírez apoya la tesis de que la facultad para legislar, comprende también la facultad para gravar, y lo sostiene de la siguiente forma: "Señalar contribuciones es función legislativa; si el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva de legislar sobre determinada materia, tiene en tal virtud la facultad exclusiva de gravar esa misma materia. Acaso dicho criterio fue el que inspiró los términos en que quedó redactada la parte final de la fracción X del artículo 73, cuando en virtud de la reforma de 18 de enero de 1934 (ahora insubsistente por la reforma de 14 de diciembre de 1940) se otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre energía eléctrica. Después de haber otorgado la facultad general para legislar en esa materia, la parte final del precepto definió que "en el rendimiento de los impuestos el Congreso Federal e establezca sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los estados y los municipios en la proporción que las autoridades federales locales respectivas acuerden". Eso quiere decir que los autores de la reforma tuvieron como un supuesto no dudoso que dentro de la facultad legislativa general encajaba la especial de gravar con tributos la materia de la facultad, y en ese supuesto dispusieron lo que queda dicho respecto a la distribución de impuestos.

La justificación del mismo punto podía haberse hallado, además en el ejercicio de las facultades implícitas. Porque si la Constitución otorga al Congreso la facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, el Congreso debe tener la facultad implícita de gravar esa materia con exclusión de los estados, pues de otro modo éstos podrían hacer nugatoria aquella facultad, al gravar con impuestos excesivos los bienes sobre los cuales se ejercita. Por ejemplo, la federación tiene la facultad expresa de legislar sobre vías generales de comunicación; si los Estados pudieran gravar con impuestos esas mismas vías, estaría a su alcance impedir prácticamente su existencia, mediante una tributación que hiciera inestable su explotación, lo que reduciría a la impotencia a la federación en el ejercicio de su facultad constitucional".¹²¹

Para efectos de desarrollar acertadamente este tema, es importante acudir a los criterios que al respecto ha aportado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se transcriben:

Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Parte : V Primera Parte
Tesis: P. VI/90
Página: 39

LOTERIAS, RIFAS, SORTEOS Y CONCURSOS. LOS ARTICULOS 38 Y 40 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE ESTABLECEN EL IMPUESTO RELATIVO, NO VIOLAN EL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCION.

¹²⁰ CARPIZO, Jorge. Op. Cit. pp. 112 - 113.

¹²¹ TENA, Felipe. Op. Cit. pp. 331 - 332.



Los artículos 38 y 40 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco, que establecen el impuesto sobre la organización de loterías, rifas, sorteos y concursos no violan el artículo 73 de la Constitución General de la República. Del análisis de la fracción X del citado artículo se infiere que el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para legislar en toda la República sobre juegos con apuestas y sorteos; pero, en cuanto a las contribuciones, la fracción XXIX del precepto constitucional antes citado, señala las materias en las que el mencionado órgano puede legislar de forma exclusiva, sin que se incluya la de juegos con apuestas y sorteos. Consecuentemente, la facultad para gravar la organización de ese tipo de eventos no se otorgó exclusivamente a la Federación, por lo que dicha facultad también la pueden ejercer las legislaturas locales.

Amparo en revisión 5982/86. Operadora de Tiendas de Descuento, S.A. de C.V. 16 de enero de 1990. Mayoría de diecinueve votos de los señores ministros: de Silva Nava, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Rocha Díaz, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Carpizo Mac Gregor, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez se resolvió modificar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo en relación con el refrendo de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, y Magaña Cárdenas y González Martínez votaron en contra; por mayoría de dieciséis votos de los señores ministros Alba Leyva, Azuela Güitrón, Rocha Díaz, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Carpizo Mac Gregor, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Schmill Ordóñez se resolvió negar el amparo respecto del artículo único del decreto de reformas, por el que se modificó el contenido de los artículos 38 y 40 de la mencionada Ley de Hacienda, y de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Castañón León, González Martínez y Presidente del Río Rodríguez votaron en contra. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretario: Víctor Ernesto Maldonado Lara. Esta Tesis número VI/90, fue aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el miércoles cuatro de abril en curso, por unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros: Magaña Cárdenas, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Rocha Díaz, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, García Vázquez, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ausentes: de Silva Nava y Carpizo Mac Gregor. México, Distrito Federal a cuatro de abril de 1990. NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 33, Septiembre de 1990, pág. 41.

Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Parte : LXXIX
Tesis:
Página: 6012

IMPUESTOS SOBRE DIVERSIONES Y ESPECTACULOS PUBLICOS.

No es de tomarse en consideración el agravio que se basa en el supuesto de que las autoridades responsables pueden estimar que tiene derecho a legislar especialmente sobre los negocios de espectáculos, derecho que sería violatorio de la fracción X, del artículo 73 de la constitución federal, que confiere dicho atributo al congreso de la unión; porque esa disposición constitucional declara la jurisdicción federal, legislar sobre la industria cinematográfica; pero el hecho de exhibir películas y cobrar la entrada al público, no forma parte de la industria cinematográfica, porque la empresa exhibidora no ejecuta ningún acto de los que constituyen las características de la industria.

Amparo Administrativo En Revisión. 1984/43. Las Empresas de Cine Florida Y Lírico, Y Coags. 23 de marzo de 1944. 5 Votos. Tomo LXXIX, Pág. 6012.

A manera de conclusión, estamos de acuerdo con el criterio sostenido por los autores que afirman que no se trata de facultades exclusivas para gravar las materias que enuncia el multicitado artículo, ya que consideramos que dicha facultad únicamente está destinada a que el Congreso de la Unión aporte cuestiones técnicas sobre dichas materias, razón por la cual el legislador intencionalmente colocó una fracción en la cual si se otorgan facultades exclusivas a la Federación para gravar ciertas materias, y no crear dos fracciones para regular exactamente lo mismo.

3.4. Artículo 73 Fracción XXIX

Artículo 73. El congreso tiene facultad:

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: A) Energía eléctrica; B) Producción y consumo de tabacos labrados; C) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; D) Cerillos y fósforos; E) Aguardiente y productos de su fermentación; F) Explotación forestal, y G) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

En temas pasados analizamos las facultades concurrentes existentes entre la Federación y las Entidades Federativas, ahora lo haremos con aquellas que se conocen como fuentes exclusivas de la Federación.

Al respecto, Sergio Francisco de la Garza ha desarrollado lo siguiente: "Hemos visto que el artículo 73, fracción XXIX reformada en 1943 y en 1949, confiere a favor del Congreso de la Unión poderes exclusivos de tributación, en algunas materias, analicémoslas ahora.

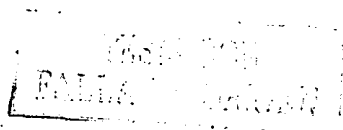
1° La materia de comercio exterior. Esto es, de importaciones y de exportaciones. Ésta ha sido una fuente exclusiva de ingresos desde la Constitución de 1824. En la Constitución de los Estados Unidos también se confiere un poder tributario exclusivo al Gobierno Federal en la sección IX, párrafo primero, del artículo primero, pero restringido a las exportaciones; y la cláusula 2, sección 10, del artículo primero, dispone que ningún Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, establecer impuestos o derechos sobre importaciones o exportaciones, excepto las que sean absolutamente necesarias para ejecutar las leyes de inspección; y que el producto neto de todas los derechos e impuestos establecidos para cualquier Estado sobre las importaciones y exportaciones serán para el uso de Tesorería de los Estados Unidos, y todas esas leyes serán sujetas a la revisión y control del Congreso. En relación con este problema, la Suprema Corte de los Estados Unidos decidió el famoso caso *Brown vs. Mariland* en 1827, en que el presidente Marshall expresó la opinión de la Corte. En esta disposición de la Constitución Americana debe encontrarse el antecedente de la fracción 1 del artículo 118 de la Constitución Mexicana que dispone que los Estados no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

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

La Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo (XI-29-58), dispone que la industria petrolera es de la exclusiva jurisdicción federal y que en consecuencia únicamente el Gobierno Federal puede establecer los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos (Art. 9).

3° Otro campo exclusivo de tributación para el Gobierno Federal es el representado por las instituciones de crédito y las compañías de seguros, los bancos, en sus diversas especialidades, son gravados por el impuesto sobre la renta y por el impuesto sobre adquisiciones de bienes inmuebles. También contribuyen para el sostenimiento del presupuesto de la Comisión Nacional Bancaria. Las compañías de seguros son gravadas por el impuesto a las rentas y con el impuesto sobre las primas que cobran y por el impuesto que grava la adquisiciones de bienes inmuebles que no sean de su objeto. Como lo veremos después, la legislación federal a delegado poderes tributarios a los Estados y Municipios en áreas restringidas. 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.

4° Sólo el Gobierno Federal tiene facultades para gravar los servicios públicos concesionados o directamente administrados por el Gobierno Federal generalmente se trata de concesiones para el uso de vías generales de comunicación, radio y televisión.



La ley de Vías Generales de Comunicación (art. 7º) consecuentemente, dispone que "las vías generales de comunicación, los servicios públicos que en ellas se establezcan, los capitales y los empleados en ellos, las acciones, bonos y obligaciones emitidas por las empresas, no podrán ser objeto de contribuciones de los Estados, Departamentos del Distrito Federal Territorios Federal o Municipios."

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

a) Energía eléctrica (producción y consumo)

La prohibición alcanza a todos los tipos de producto, inclusive a las contribuciones especiales de mejora. La SCJN dijo: ... no puede ser gravado con tributo alguno, ni bajo el concepto de cooperación para pavimentos, ya que la excepción que acuerda la ley es general, y por tanto, sin distinguo alguno por lo que se ve a la denominación del gravamen".

- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y productos derivados del petróleo.
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Maguey y productos de su fermentación.
- f) Explotación forestal.
- g) Producción y consumo de cerveza.

Las razones que inspiraron el otorgamiento de este poder tributario exclusivo al Gobierno Federal son que estando la producción industrial localizada en varios Estados, se requiere que la grave legislación homogénea, que sólo puede expedir el Congreso de la Unión; impedir que la industria quede más gravada en unos Estados que en otros, lo que origina una emigración artificial contraria a lo que aconsejaría una prudente política industrial, así como la necesidad de eliminar la competencia local en sus impuestos".¹²²

Por su parte, Ernesto Flores Zavala opina que: "La reforma a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional sólo significa que esos gravámenes son exclusivos del poder federal y que no puede admitirse concurrencia de los Estados; su origen se encuentra en las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal que expondremos en seguida y la intención que se persigue es sólo la de dar competencia exclusiva a la Federación para gravar esas fuentes con exclusión de los Estados; pero de ninguna manera se pretendió que esos impuestos fueran los únicos que la Federación pudiera establecer, pues no es posible admitir que serían suficientes para cubrir sus necesidades, ya que sólo representan una mínima parte de los renglones de tributación que anualmente enumera la Ley de Ingresos del Erario Federal; por lo que debemos concluir que el sistema constitucional no ha sufrido en esencia una reforma, sino sólo una ampliación de los impuestos exclusivos de la Federación".¹²³

Felipe Tena Ramírez nos explica lo siguiente: "Como consecuencia de la Segunda Convención se llevaron al texto de la ley suprema dos reformas, en las que por primera vez se aplicó constitucionalmente el principio de la participación federal y estatal en determinados impuestos. En la de 18 de enero de 1934, a la fracción X del 73, subsistente hasta 1940, se instituyó la participación de los Estados y de los municipios en los impuestos federales sobre energía

¹²² DE LA GARZA, Sergio. Op. Cit. pp. 226 - 227.

¹²³ FLORES, Ernesto. Op. Cit. pp. 376 - 377.

eléctrica. En la del 13 de octubre de 1942, en el punto que adicionó el artículo 73 con la fracción XXIX, se facultó a la federación para establecer contribuciones: 1° Sobre comercio exterior; 2° Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27; 3° Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4° Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y 5° Especiales sobre 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 fermentación, y f) Explotación forestal. Por adición especial de 10 de febrero de 49 se agregó a los impuestos especiales el de producción y consumo de cerveza. "Las entidades federativas - se dice en la parte final de la referida frac. XXIX - participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley federal secundaria determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Nótese que la reforma comentada siguió la doble tendencia, acentuada a partir de la Convención de 33, de enumerar por una parte los impuestos reservados a la federación y por la otra parte hace participe a los Estados en ciertos impuestos federales. Tocante a lo primero, se ha entendido que la enumeración de los impuestos federales no es restrictiva, sino que sólo sirve para sustraer los enumerados de la concurrencia de las entidades federativas; las demás fuentes impositivas quedan a merced de la doble tributación, conforme a la tesis norteamericana incorporada a nuestra jurisprudencia, puesto que no se ha realizado el otro propósito de las dos primeras Convenciones, consistente en el señalamiento de los impuestos privativos de los Estados".¹²⁴

En una parte, podemos asegurar que dichas materias se reservaron exclusivamente a la Federación con el simple objetivo de mantener una congruencia en la legislación Federal, así como que la estructura y desarrollo de las mismas siguiera un camino ascendente sin que tuvieran tropiezos u obstáculos, como pudieran ser los gravámenes que en tal caso hicieran las entidades federativas o los municipios y que ocasionaría que su explotación fuera imposible y a su vez la Federación estaría a merced de las entidades federativas.

Por otro lado, es de recordarse que dicha fracción fue creada en los tiempos donde el presidencialismo era usado a ultranza y que éste era un medio constitucional de poder manejar a las entidades federativas al antojo del poder central y así mantenerlas sometidas por cualquier situación de rebeldía, por lo que no podemos descartar como una razón importante de tener estas materias en exclusividad para la Federación, que son a nuestro parecer áreas estratégicas en materia económica de nuestro país, como lo es, el petróleo y sus derivados, la energía eléctrica, el sistema financiero, el comercio exterior, áreas que le pudieran asegurar a la Federación una supremacía económica sobre las entidades federativas.

3.4.1. Participación de las Entidades Federativas en las Contribuciones Especiales.

De acuerdo con el número cinco de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son contribuciones especiales las siguientes: 5o. Especiales sobre: 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.

¹²⁴ TENA, Felipe. Op. Cit. pp. 333 - 334.



A su vez, el último párrafo de dicho artículo establece que: "Las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

Al respecto Enrique Sánchez Bringas establece que: "De acuerdo con el artículo 73. XXIX, los estados tienen el derecho a participar en las contribuciones federales que esa norma califica como especiales; la forma y el monto de la participación son determinados por la ley federal correspondiente. Específicamente, las materias que comprenden las contribuciones especiales, son: energía eléctrica, producción y consumo de tabaco labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Por su parte, las legislaturas de los estados deben fijar el porcentaje correspondiente a los municipios en relación con la participación que los estados tienen de los impuestos especiales sobre energía eléctrica".¹²⁵

Sobre el tema, Felipe Tena Ramírez nos dice que: "en cuanto a las participaciones en impuestos federales, aunque obligatorias conforme a la Constitución, su porcentaje se fija por el órgano legislativo federal, lo que menoscaba sin duda la autonomía fiscal de los Estados. Más aguda aparece la intervención federal cuanto en otra parte de la reforma del 1942 se prohíbe 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" (artículo 117 frac. XI). Pero aun en el destino que quieran dar a sus propias participaciones se restringe a veces la potestad de los Estados, ya que, según hemos visto las legislaturas locales tienen el deber constitucional de fijar un porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos, por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. Se observa, pues, que las medidas adoptadas en 1942 en orden a la solución de la dualidad tributaria, van acompañadas de cierta tendencia a controlar la actividad fiscal de los Estados, aun dentro de la zona restringida donde han quedado reclusos por virtud de la dilatación de la órbita fiscal federal, inspirada esta tendencia en la desconfianza a los gobiernos locales, es por otra parte una manifestación más del proceso de centralización que se advierte en todos los órdenes de la vida política de México".¹²⁶

Por último, para meditar las razones que originaron el otorgamiento de este poder tributario exclusivo al Gobierno Federal concordamos con Sergio Francisco de la Garza en el sentido de que estando la producción industrial localizada en varios Estados, se requiere que la grave una legislación homogénea, que sólo puede expedir el Congreso de la Unión; impedir que la industria quede más gravada en unos Estados que en otros, lo que origina una emigración artificial contraria a lo que aconsejaría una prudente política industrial, así como la necesidad de eliminar la competencia local en sus impuestos.

A su vez, de nueva cuenta no podemos dejar de lado, la teoría de que esta fracción ha sido uno de los medios más eficaces para mantener sometidas a las entidades federativas y municipios, a los caprichos del poder central, violando principalmente la autonomía fiscal de las mismas y flagrantemente el pacto federal.

¹²⁵ SÁNCHEZ, Enrique. Op. Cit. p. 560.

¹²⁶ TENA, Felipe. Op. Cit. p. 334.

3.5. Artículo 117.

El artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

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

I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras.

II. Derogada.

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.

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 el, 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.

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones publicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas publicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. los ejecutivos informaran de su ejercicio al rendir la cuenta publica.

IX. 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.

El congreso de la unión y las legislaturas de los estados dictaran, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Como ya observamos, el artículo transcrito enumera las prohibiciones que las entidades federativas tienen que respetar en su funciones, ya que así lo dispone la Constitución, por las razones que se analizarán en los siguientes temas.

3.5.1. Prohibición a las Entidades Federativas.

Narciso Sánchez Gómez al respecto nos dice que: "De los artículos 117 fracciones IV a la VI, 73 fracción IX, y 131 de la Constitución Política Federal se desprende la prohibición para las Entidades Federativas para establecer restricciones o contribuciones al tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, que entren o salgan del mismo, sobre todo tratándose de mercancías o artículos de producción nacional o extranjera; tampoco pueden exigir la documentación que ampare esa clase de actos, ni efectuar inspecciones o reconocimientos sobre tales bienes, actos, documentos



o personas, mediante aduanas interiores o locales, ya que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías, insumos o productos que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como el de regular esa clase de actos expidiendo las leyes tributarias y demás ordenamientos que se requieran a favor de la economía, seguridad y orden público de los mexicanos.

Es así que todas las contribuciones de carácter alcabalariorio, sólo pueden ser expedidas por el Congreso de la Unión en observancia estricta de los preceptos constitucionales precitados; por lo tanto, queda prohibido que las Entidades Federativas y Municipios tener en sus respectivos ámbitos de gobierno, impuestos, derechos o contribuciones especiales relacionadas con los actos u operaciones que han quedado señalados como privativas de la Federación. Sin perder de vista que el espíritu constituyente fue también enfocado para respetar la garantía constitucional de libertad de tránsito en el país, evitando en cierta forma la cargas, obstáculos o restricciones a la circulación de personas o cosas que pasen, entren o salgan por las entidades federativas y sus municipios.¹²⁷

Por otro lado, Jorge Carpizo opina lo siguiente: "Estas prohibiciones pueden ser de dos clases: las absolutas y las relativas.

Prohibiciones absolutas son los actos que jamas pueden realizar las entidades federativas.

Prohibiciones relativas son los actos que en principio están prohibidos a los estados miembros, pero con la autorización del Congreso Federal si los puede realizar.

El artículo 117 establece las prohibiciones absolutas, a su vez el artículo 118 de la Constitución Federal establece las prohibiciones relativas".¹²⁸

En el mismo sentido Miguel Lanz Duret afirma que: "Tratándose de las prohibiciones que tienen los Estados, debemos clasificarlas en absolutas y relativas. Las primeras son las mencionadas en el artículo 117, que previene que en ningún caso pueden celebrar alianzas, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras; e expedir patentes de corso ni de represalias, ni emitir títulos de deuda pública. La razón fundamental para esta incapacidad es la falta de soberanía externa de las Entidades Federativas, pues los derechos para hacer la guerra, celebrar alianzas y ejercitar actos de beligerancia, como las represalias y el corso, sólo corresponden, conforme al Derecho Internacional Público, a los Estados Soberanos. Además, de no haberse establecido esta prohibición, habría el peligro de que los Estados, procediendo individualmente, orillan a la Nación a un conflicto internacional, puesto que tendría que hacerse solidaria de los actos de ellos, y aunque por una indignidad imperdonable no asumiera esta responsabilidad, los otros Estados soberanos no admitirán la disculpa, en los casos de agresión de que las Entidades Federativas mexicanas carecían de personalidad".¹²⁹

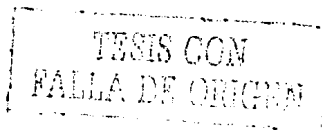
Las prohibiciones contenidas en el artículo 117 son absolutas, es decir, en ningún caso podrán los Estados establecer gravámenes que en este precepto se prohíben, y en caso de que lo hagan, las leyes correspondientes podrán ser combatidas por medio del juicio de amparo.

Dichas prohibiciones sean absolutas o relativas de acuerdo a como lo establecen los autores antes citados, son en cierta forma una necesidad para el buen funcionamiento del Estado

¹²⁷ SÁNCHEZ, Narciso. Op. Cit. p. 171.

¹²⁸ CARPIZO, Jorge. Op. Cit. pp. 100 - 101.

¹²⁹ LANZ, Miguel. Op. Cit. p. 360.



Federal, dado que comprenden las formas usuales que adoptan los impuestos alcabalatorios, que en caso de incumplimiento se podría ver comprometida la Federación tanto en el ámbito nacional, como en el internacional.

3.5.1.1. Acuñar Moneda, Emitir Papel Moneda, Estampillas y Papel Sellado.

Ernesto Flores Zavala nos dice que la fracción III del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la facultad exclusiva de la Federación para la emisión de estampillas o papel sellado, que se justifica, como el monopolio sobre la moneda, por razones de control de su legalidad, y de esta manera se atribuye el impuesto del timbre en forma exclusiva a la Federación.

Hay que mencionar que autores como Emilio Margain Manatou y Hugo Carrasco Iriarte, dicen que no encuentran justificación alguna para que esté prohibido a las entidades federativas emitir moneda y que, por lo tanto, es una medida arbitraria de la Federación para con los mismos.

En cuanto a la prohibición de emitir estampillas y acuñar moneda es importante destacar, que es fundamental para que la Federación y las entidades federativas estén uniformados en cuanto a la moneda se refiere, por razones de legalidad y seguridad jurídica para los gobernados, dado que si los estados tuvieran su moneda, originaria que de repente la de circulación no tuviera respaldo por el que la expidió, generando una inflación difícil de contener, para el país.

Por otro lado, recordemos que en nuestro país ya adoleció de una situación semejante, cuando los caudillos revolucionarios que llegaban al poder inmediatamente mandaban acuñar su propia moneda y que perdía su valor en cuanto era asesinado o destituido del poder, dejando muchas veces al país y a los ciudadanos en una situación económica indefensa.

3.5.1.2. Gravar el Tránsito de Personas o Cosas que Atraviesen su Territorio.

Las entidades federativas tienen estrictamente prohibido gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, es decir el peaje y la alcabala, ya que los dos constituyen trabas al comercio, además se prohíben absolutamente los derechos de tránsito, en razón de que desnivelan por completo el comercio, haciendo que un efecto sufra retardos perjudiciales y quede recargado fuertemente con impuestos en todos los puntos por donde pasa.

Además, es una consecuencia lógica de lo establecido en el artículo 11 de la Constitución Federal, que ampara la garantía individual de libre tránsito, y como ya lo hemos expuesto las entidades federativas no pueden afectar de ninguna forma el derecho fundamental que ampara este precepto.

3.5.1.3. Prohibir, ni Gravar Directa o Indirectamente la Entrada a su Territorio, ni la Salida de él, a Ninguna Mercancía Nacional o Extranjera.

La fracción V del artículo 117 constitucional prohíbe a las entidades federativas, gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; es decir, una prohibición absoluta que comprende toda clase de impuestos, ya sea que se

causen por salida o entrada de mercancías y se cobren en otro momento, o bien se causen por diversos conceptos, pero se cobren por la entrada o salida de mercancías, de igual forma les está prohibido a los estados que se expidan leyes que sin ser impositivas restrinjan o pongan obstáculos a la entrada o salida de mercancías de su territorio.

3.5.1.4. Gravar la Circulación ni el Consumo de Efectos Nacionales.

La fracción VI del artículo 117 constitucional prohíbe a las entidades federativas 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, ésta es otra forma de los impuestos alcabalatorios que alguna época causaron tanto daño a la economía nacional, por lo que se trata de evitar que los estados realicen exacciones a través de aduanas locales y que afecten así la circulación y el consumo de los efectos nacionales.

En sí, es otra forma de evitar que las mercancías y/o productos legales circulen libremente por el país sin ser molestados por las entidades federativas.

3.6. Artículo 124.

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 124.

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Como lo mencionamos en temas anteriores, la distribución de competencias que establece el artículo anteriormente transcrito es una de las características fundamentales del Sistema Federal, tal y como lo veremos a continuación.

3.6.1. Distribución de Competencias.

La característica esencial del Estado Federal consiste en la distribución de competencias, que establece la Constitución entre el Gobierno Federal y las entidades federativas, teniendo en cuenta que la distribución de las competencias entre los niveles de gobierno de un país, debe estar plasmada en la Constitución, por la sencilla razón que es el ordenamiento de mayor jerarquía en cualquier sistema federalista.

Sobre este tema, Felipe Tena Sánchez opina lo siguiente: "En la Federación los Estados miembros pierden completamente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central. Desde este punto de vista aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema que estudiamos, el cual consagra predominantemente – según palabras de Wheare – una división de poderes entre las autoridades generales y las regionales, cada una de las cuales, en su respectiva esfera, está coordinada con las otras e independientemente de ellas.

79
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya lo tenga en un pacto de estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. Pero mientras en el primer caso los Estados contratantes transmiten al poder Federal determinadas facultades y se reservan las restantes, en el segundo suele suceder que sea a los Estados a quienes se confieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder Federal todas las demás. La Constitución de Estados Unidos adoptó el primer sistema, la del Canadá el segundo. La diferencia proviene de que en un caso el poder central se formó de lo que tuvieron a bien cederle las partes, en tanto que en el otro caso fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones al desmembrarse del poder central.

Esta diferencia de sistema tienen interés práctico cuando surge duda acerca de a quien corresponde determinada facultad. En el sistema, como el norteamericano, donde el poder Federal está integrado por facultades expresas que se les restaron a los Estados, la duda debe resolverse a favor de los Estados, no sólo porque éstos conservan la zona no definida, sino también porque la limitación de las facultades de la Federación, dentro de lo que expresamente le está conferido, es principio básico de este sistema, como lo veremos después detenidamente. En el otro sistema, la solución de la duda debe favorecer a la Federación.

Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación Mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes; por eso adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124, que dice así: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".¹³⁰

Es preciso destacar que nuestro país tuvo una costumbre ampliamente centralista, desde la época precolombina, pasando por la colonia y en general a lo largo de nuestra historia, aun y cuando la lucha por un sistema federal fue encarnizada con los conservadores, he de decir que en México se adoptó un Sistema Federal en sí por la influencia que sufrimos de nuestro vecino del norte, teniendo con ello una forma de Estado sui generis.

El punto de vista de Sergio Francisco de la Garza, es importante comentarlo, en virtud de lo siguiente: "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 tributario de los Estados, reside en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual dispone que "todas las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados". Una disposición similar se contiene en el artículo décimo de la Constitución de los Estados Unidos de América: "Los poderes no delegados a los Estados Unidos por esta Constitución ni prohibida por ella los Estados son reservados para los Estados, respectivamente, o para el pueblo."

Sin embargo, tengo la opinión de que el artículo 124 de la Constitución Federal Mexicana no es aplicable a la distribución de poderes tributarios.

En materia de tributación no existe un poder tributario reservado a los Estados, aun cuando la Constitución confiere algunos poderes tributarios exclusivos a la Federación. Es una doctrina no discutida que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la federación y los Estados

¹³⁰ TENA, Felipe. Op. Cit. pp. 113 - 114.



en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservadas a la Federación y algunas otras prohibidas a los Estados.

Por tanto, el artículo 124 – que es indudablemente aplicable a otras materias distintas a la tributación -, no es utilizable para ésta. Me parece que el poder tributario de los Estados está fundado en otros preceptos de la Constitución, particularmente en el artículo 40, que dispone “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”. Es 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 implica la ausencia de soberanía”.¹³¹

Jorge Sayeg Helú, interpreta la norma constitucional de la siguiente forma: “El texto del artículo que estamos analizando quiere decir en lo que bien ha señalado la doctrina, que nuestro régimen de competencias se haya integrado tanto por las que se atribuyen a las autoridades federales, cuanto las que competen a los poderes locales: y de aquí, precisamente, que mientras que aquellas sean expresas y limitadas, éstas últimas resulten de carácter tácito e indeterminado, aunque dentro de su propio régimen interno hayan de funcionar conforme a las facultades expresas que les otorgue la Constitución Local respectiva.

Así tenemos que para los poderes federales actúen, es necesario que expresamente le sea otorgada la facultad para hacerlo; y es en este sentido en el artículo 73 constitucional, en el que se hallan detalladamente consignadas dichas expresas facultades federales.

Es el artículo 73 de nuestra Constitución vigente, en efecto, aquél en el cual se consignan en treinta fracciones las facultades que se otorgan al Congreso de la Unión, y que se nos presente, por tanto, como uno de los más importantes instrumentos jurídicos del Federalismo Mexicano; pues si dos son los planos simultáneos de gobierno que implica el sistema federal, el general de toda la nación, y el particular de cada uno de los estados miembros, necesario se hace precisar la esfera de competencia de cada uno de ellos, distinguiendo las facultades que correspondan a los órganos federales y aquellas que se atribuyen a los poderes locales”.¹³²

Sin duda es muy respetable la opinión del maestro Sergio Francisco de la Garza, en el sentido de excluir la materia tributaria del artículo 124 constitucional, y de esta forma asegurar que el poder tributario de las entidades federativas emana del artículo 40 del mismo ordenamiento, en base a lo anterior creemos que sólo agrega un fundamento más para asegurar que los estados tienen poderes tributarios (limitados por la Constitución, con las materias exclusivas y las prohibiciones a las mismas), que podemos agregar a los ya estudiados 31, fracción IV, (principalmente), 73 fracción VII y 124 de nuestra Ley fundamental.

Creemos que está equivocado al asegurar que el artículo 124 no contempla la materia tributaria, en principio porque no lo hace expresamente, sino que es una disposición sujeta a interpretación y no se puede excluir a una materia de manera arbitraria sea cual fuera, si la intención del legislador hubiera sido excluirla, lo habría hecho expresamente, por otro lado, creemos que es el fundamento legal para hacer una correcta interpretación del artículo 73 fracción VII, que de otra forma, se estaría dejando carta abierta a la Federación para imponer todas las contribuciones

¹³¹ DE LA GARZA, Sergio. Op. Cit. pp. 230 – 231.

¹³² SAYEG, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. p. 205.



necesarias para cubrir el presupuesto, restringiendo con ello que toda materia gravada por la Federación no pudiera serlo por los estados, dejando completamente indefensas a las entidades federativas a los caprichos de la Federación.

De igual forma hay que entender que este, es un error del legislador en el sentido de que no han sabido dividir efectivamente las facultades tributarias tanto de la Federación, como de las entidades federativas, sea en el comentado artículo 124 o en la fracción VII del artículo 73.

Otra característica del federalismo estriba en que la distribución de competencias a favor de las entidades federativas son iguales para todas ellas, con lo que se permite una igualdad entre la mismas.

Es fundamental esta característica en un Sistema Federal dado que en un mismo espacio político coexiste en ordenamiento local y un ordenamiento general, con lo que, si no existiera una distribución de facultades expresa, se generaría un ambiente de ingobernabilidad en la nación.

Por último, es importante señalar que si aplicamos correctamente el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendremos que concluir que las entidades federativas tienen competencia para imponer y cobrar toda clase de contribuciones, salvo aquellas que expresamente son reservadas a la Federación, obedeciendo principalmente a que se tiene que respetar la autonomía financiera, social y política de la que gozan las mismas y que si no se respeta adecuadamente, en nuestro país corremos el riesgo de generar un Federalismo de fachada.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO IV FEDERALISMO FISCAL MEXICANO.

4.1. Concepto Entidad Federativa.

Desde el punto de vista geográfico, una entidad federativa o estado federado, es una instancia de división territorial, así todas las naciones poseen en común, una extensión determinada de tierra en cuya propiedad colectiva están enclavados las de los estados, municipios, pueblos, familias etc.

A partir de las consideraciones de la ciencia política, la entidad federativa es un espacio de gobierno, con facultades, atribuciones y competencias para poder ejercer el poder público dentro de su territorio. Como gobierno puede legislar, ejecutar y aplicar las leyes que le son propias de acuerdo con el orden jurídico general y particular. Por lo tanto, le corresponde tener los medios propios y necesarios para lograr la cohesión social, coadyuvando a la integración nacional.

Desde la perspectiva jurídica, la entidad federativa es componente de un orden jurídico integral llamado Federación, materializado en la Constitución, en la que se señala su ámbito de competencia, atribuciones y facultades, asimismo se considera autónoma en cuanto su régimen interior, debiendo adoptar la forma de gobierno republicano, representativo, popular y tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, de acuerdo a las bases que señala el artículo 115 constitucional.

En términos históricos y sociológicos la entidad federativa es el resultado de un proceso de integración de valores particulares, unida por lazos de tradición histórica, entre los que destacan la cultura, costumbres e integración económica, política y social

Al respecto, el Diccionario Jurídico Mexicano las define de la siguiente manera: "Las entidades federativas son los estados miembros que integran parte del Estado Federal. En otros Estados se les denomina provincias o países".¹³³

Es importante definir a las entidades federativas, ya que las mismas son parte importante de la Federación reconocidas expresamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 43, ya que fueron ellas las que le dieron vida al Estado Federal cuando por propia voluntad decidieron delegar su soberanía para crear un ente superior que las dirigiera, conservando para sí su autonomía política, financiera y social, como ya fue desarrollado en el capítulo primero del presente trabajo.

Hay que hacer la mención de que en este trabajo ha sido utilizada indistintamente la palabra estado como sinónimo de entidad federativa, teniendo cuidado de que cuando nos referimos a la primera, se escriba con minúscula para diferenciarla del concepto Estado (como coexistencia humana organizada).

¹³³ Diccionario Jurídico Mexicano. p. 181.

4.2. Naturaleza Jurídica.

Dentro del régimen federativo, las entidades federativas representan porciones del Estado Federal con determinados arbitrios característicos que brevemente describiremos a continuación.

Las entidades federativas son entes con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o Constitución Federal. Con esta personalidad, los estados tienen la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado Federal y en las de coordinación que entablen con sujetos físicos y morales que no están colocados en la situación de autoridad. Consiguientemente, las entidades federativas no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado Federal, sino personas morales de derecho público que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica o que surgen de la adopción del régimen federal como forma estatal en el derecho básico o Constitución que la implanta. El atributo de la personalidad jurídica es una de las notas que distinguen a los estados como miembros del Estado Federal, de los departamentos o provincias en que suele descentralizarse regionalmente el Estado central y que, en rigor, no son personas morales, sino divisiones político -- administrativas con base en una desconcentración territorial de las funciones públicas.

Como ya lo hemos mencionado las entidades federativas del Estado Federal son personas jurídicas reconocidas y reguladas por la Constitución; en el caso de nuestro país, las bases de su existencia operan de la siguiente manera:

Artículo 41 de la Constitucional.

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 lo 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.

Artículo 43 Constitucional.

Las partes integrantes de la Federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

Cada denominación determina una persona jurídica; un orden normativo parcial que a través de su Constitución, como sucede con la General de la República posee ámbitos de aplicación personal, espacial y temporal.

Como ya lo hemos mencionado la Constitución reconoce expresamente a las entidades federativas, plasma también los derechos, obligaciones y prohibiciones a las mismas, característica directa del Federalismo.

4.3. Hacienda Pública de las Entidades Federativas.

La Constitución Mexicana reconoce en su artículo 31, fracción IV, la existencia formal de tres niveles de gobierno fiscal: el Federal, el estatal y el municipal. Este precepto como ya lo hemos mencionado es la base del Federalismo Fiscal en nuestro país.

Si hemos definido a la hacienda pública como el gran marco de la actividad financiera estatal que comprende la totalidad de las medidas y las políticas financieras y económicas de que el Estado dispone para cumplir sus fines, las entidades federativas no son la excepción al formar sus propios planes de ingreso - gasto y las políticas tendientes a aplicarlos para poder cumplir con sus fines.

Asimismo, la actividad de algunos entes públicos, subrogados al Estado, que atienden también en parte a la satisfacción de las necesidades públicas. Existen pues determinados poderes locales que desarrollan una actividad financiera complementaria de la del Estado, cuyo estudio ha de interesarnos, sobre todo porque únicamente teniendo en cuenta tal actividad puede saberse cual es el esfuerzo que, en definitiva, se pide a los particulares para que contribuyen al sostenimiento de las cargas que la satisfacción de dichas necesidades implica, así como las distintas formas que reviste la prestación de los individuos que forman parte de la colectividad.

De hecho, ya la importancia de las prestaciones y de las necesidades reclamadas y cubiertas por las entidades locales se justifica, dado que al reconocer el derecho que tienen las entidades federativas a crear su propia hacienda y separarla de la hacienda federal es muy conveniente y se encuentra reforzada por el hecho de que, por regla general, a uno y otras corresponden diferentes funciones, mas ligadas las locales a las circunstancias de lugar y tiempo, ya que son las que se encuentran cerca de las necesidades de la población y de los problemas locales, por lo que resultaría muy difícil que la hacienda federal pudiera abarcar de un modo absolutamente centralizado el mosaico de problemas existentes en nuestro país.

Aunado a lo anterior, debe advertirse que cuando la atención se centra sobre el estudio de una hacienda local, ha de considerarse de modo fundamental que en el caso de los problemas locales, desempeñan un papel preponderante las circunstancias reales, históricas sobre todo, a las que tan ligada está la misma existencia y desenvolvimiento de las corporaciones de tal naturaleza, con lo que resultará que, en muchos casos, no podrá prescindirse del ordenamiento administrativo para juzgar adecuadamente sobre el tributario. Es importante resaltar en las circunstancias históricas que son las que en tal caso pueden justificar o no el cobro del tributo, o la prestación de determinado servicio, situación que el legislador no puede cerrar los ojos.

Sergio Francisco de la Garza sobre el tema opina lo siguiente: "Por disposición constitucional (art. 40) los Estados miembros de la Federación son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Por tanto pueden organizar libremente sus haciendas públicas, salvo las limitaciones que la propia Constitución establece; los estados carecen de facultades para establecer aquellas contribuciones que son exclusivas de la Federación (comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabaco labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos, fósforos, aguamiel y productos de fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza) (art. 73, XXIX); otro precepto constitucional les prohíbe acuñar moneda, emitir papel moneda,

estampillas ni papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; 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; emitir títulos de la deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, contraer obligaciones a favor de sociedad o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso; gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distintas con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (art. 117) y sin el consentimiento del Congreso de la Unión no pueden establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de los puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones (art. 118).

Los Estados pueden expedir sus leyes de ingresos y aprobar sus presupuestos de egresos, a través de sus respectiva legislaturas. Las funciones administrativas en materia fiscal las realizan a través de las tesorerías estatales. Las controversias en materia fiscal son resueltas, en algunos casos, por los tribunales civiles y en otros por tribunales administrativos".¹³⁴

Así, en el territorio de una entidad federativa operan las competencias fiscales del gobierno Federal y del gobierno estatal de que se trate; no existiendo subordinación alguna de éste con aquél, y sujetándose ambos a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como ya se ha establecido a lo largo de esta tesis existe pues concurrencia impositiva dentro del territorio estatal con las prohibiciones y limitaciones ya planteadas.

4.4. Ingresos de las Entidades Federativas.

Como ya lo hemos dicho, no podemos negar que las entidades federativas tienen el derecho constitucional a tener su propio ordenamiento y sus propios ingresos, mientras no intervengan en las facultades exclusivas de la Federación.

En virtud de lo anterior, al igual que los ingresos federales, los locales pueden clasificarse en ingresos tributarios y no tributarios, en donde una rama importante como lo es la participación de los impuestos federales en virtud de los convenios derivados por la coordinación fiscal entre los estados y el Gobierno Federal, que a la fecha resulta ser el más productivo para las entidades federativas tal y como lo veremos a continuación.

Para efectos de comprobar lo anterior, resulta ejemplificativo los ingresos que contemplan las entidades federativas en sus leyes respectivas, de Nuevo León, Distrito Federal, Jalisco y Yucatán:

Artículo 1.- En el ejercicio fiscal 2002 el Distrito Federal percibirá los ingresos provenientes de la recaudación por los conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se enumeran:

¹³⁴ DE LA GARZA, Sergio. Op. Cit. p. 89.

I.	Impuestos: (Miles de Pesos)	13,970,423.6
1.	Predial.	6,446,842.0
2.	Sobre Adquisición de Inmuebles.	1,176,140.4
3.	Sobre Espectáculos Públicos.	116,235.7
4.	Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos.	136,490.8
5.	Sobre Nóminas.	5,688,564.5
6.	Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.	333,686.6
7.	Por la Prestación de Servicios de Hospedaje.	72,463.6
II.	Contribución de Mejoras.	14,978.3
III.	Derechos.	5,466,652.
1.	Por la Prestación de Servicios por el Suministro de Agua.	3,059,386.3
2.	Por la Prestación de Servicios del Registro Público de la Propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarías.	400,622.0
3.	Por los Servicios de Control Vehicular.	1,046,586.0
4.	Por los Servicios de Grúa y Almacenaje de Vehículos.	20,494.3
5.	Por el Estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública.	32,698.3
6.	Por el Uso o Aprovechamiento de Inmuebles.	40,816.9
7.	Por Cuotas de Recuperación por Servicios Médicos.	12,571.2
8.	Por la Prestación de Servicios de Registro Civil.	99,823.8
9.	Por los Servicios de Construcción y Operación Hidráulica y por la autorización para usar las redes de agua y drenaje.	119,997.5
10.	Por Servicios de Expedición de Licencias.	208,031.9
11.	Por los Servicios de Alineamiento y Señalamiento de Número Oficial y de Expedición de Constancias de Zonificación y de Uso de Inmuebles.	46,901.0
12.	Por Descarga a la Red de Drenaje.	105,418.3
13.	Derechos por los Servicios de Recolección y Recepción de Residuos Sólidos.	11,908.1
14.	Derechos por el Uso de Centros de Transferencia Modal.	15,142.8
15.	Por la Supervisión y Revisión de las Obras Públicas Sujetas a Contrato, así como la Auditoría de las mismas.	118,923.4
16.	Otros Derechos.	127,268.1
IV.	Contribuciones no comprendidas en las Fracciones Precedentes:	1.0
V.	Accesorios:	584,715.6
VI.	Productos:	7,203,700.2
1.	Por la Prestación de Servicios que Corresponden a Funciones de Derecho Privado.	6,839,970.2
a).	Policía Auxiliar	4,755,230.9
b).	Policía Bancaria e Industrial	2,084,000.0
c).	Otros.	739.3
2.	Por el Uso, Aprovechamiento o Enajenación de Bienes del Dominio Privado.	363,730.0

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

a)	Tierras y Construcciones.	51,611.0
b)	Enajenación de Muebles e Inmuebles.	50,000.0
c)	Planta de Asfalto.	124,390.5
d)	Productos que se destinen a la unidad generadora de los mismos.	1.0
e)	Venta de Hologramas de la Verificación Vehicular Obligatoria.	127,594.2
f)	Otros.	10,133.3
VII.	Aprovechamientos:	998,629.6
1.	Multas de Tránsito.	88,145.0
2.	Otras Multas Administrativas, así como las Impuestas por Autoridades Judiciales y recuperación del daño denunciado por los Ofendidos.	200,812.4
3.	Recuperación de Impuestos Federales.	576,495.5
4.	Venta de Bases para Licitaciones Públicas.	12,590.6
5.	Por el Uso de Vías y Áreas Públicas para el Ejercicio de las Actividades Comerciales.	31,409.3
6.	Aprovechamientos que se Destinen a la Unidad Generadora de los mismos.	1.0
7.	Sanciones, Responsabilidades e Indemnizaciones.	19,506.4
8.	Resarcimientos y Reintegros.	29,554.9
9.	Seguros, Reaseguros, Fianzas y Caucciones.	1.0
10.	Donativos y Donaciones.	1.0
11.	Otros no especificados.	40,112.5
VIII.:	Actos de coordinación derivados del Acuerdo de Colaboración Administrativa	5,253,957.4
1.	Por la Participación de la Recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.	3,960,745.3
2.	Por la Participación de la Recaudación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.	1,214,334.0
3.	Por Incentivos de Fiscalización y Gestiones de Cobro.	46,986.4
4.	Por Multas Administrativas Impuestas por Autoridades Federales no Fiscales.	31,891.7
IX.	Participación en Ingresos Federales:	25,516,125.7
1.	Por el Fondo General de Participaciones.	23,055,109.2
2.	Por el Fondo de Fomento Municipal.	2,059,949.4
3.	Participaciones en Impuestos Especiales Sobre Producción y Servicios.	401,067.1
X.	Transferencias Federales	5,868,337.7
1.	Aportaciones Federales.	4,636,557.2
a)	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.	1,601,614.6
b)	Fondo de Aportaciones Múltiples.	856,261.6
c).	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.	419,336.9
d)	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los	1,759,344.1

	Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.	
2.	Programas con Participación Federal.	1,231,780.5
a)	Convenios con la Federación.	67,000.0
b)	Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.	1,164,780.5
XI.	Organismos y empresas.	6,832,517.8
XII.	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS)	700,000.0
XIII.	Endeudamiento Neto	5,000,000.0
XIV.	Productos Financieros	552,411.8
	Total	77,962,451.6

La Ley de Ingresos del Estado de Yucatán contempla lo siguiente:

Artículo 1.- Los ingresos del Estado de Yucatán se integrarán con los recursos provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos extraordinarios, apoyos, participaciones y fondos de aportaciones federales que determinen la presente Ley y las demás leyes fiscales de carácter local y federal.

Artículo 2.- Los ingresos del Estado para el ejercicio fiscal comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil tres, se integrarán con los provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas a que se refieren los artículos siguientes.

Artículo 3.- Los impuestos que regirán durante el ejercicio fiscal a que se refiere esta Ley se clasificarán como sigue:

	IMPUESTOS	224'744,993.00
I.	Sobre enajenación de vehículos	10'067,307.00
II.	Sobre diversiones y espectáculos públicos	1'164,127.00
III.	Sobre el ejercicio profesional	3'931,788.00
IV.	Sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal subordinado	163'949,973.00
V.	Sobre premios derivados de loterías, rifas, sorteos y concursos	6'819,279.00
VI.	Sobre hospedaje	7'971,168.00
VII.	Adicional para la ejecución de obras materiales y asistencia social	30'841,351.00

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Artículo 4.- Los derechos que el Estado percibirá durante el ejercicio fiscal a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, se causarán por los siguientes conceptos:

DERECHOS		175'145,594.00
I.	Servicios que preste cualquiera de las dependencias de la Administración Pública del Estado, por: Legalización de firmas, expedición de copias simples o certificadas, reposición de constancias o duplicados de las mismas y compulsas de documentos.	169,083.00
II.	Servicios prestados por la Secretaría de Protección y Vialidad:	
a).	Dotación, canje, reposición y baja de placas.	67'853,493.00
b).	Tarjetas de circulación y refrendo.	17'637,044.00
c).	Expedición de licencias de manejo.	12'500,000.00
d).	Otros servicios.	4'310,811.00
III.	De servicios prestados por:	
a).	Dirección del Registro Civil.	12'468,252.00
b).	Registro Público de la Propiedad y Comercio	11'984,765.00
c).	Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán	1'244,912.00
d).	Archivo Notarial del Estado	40,221.00
IV.	Servicios prestados por la Secretaría de Hacienda:	
a).	Dirección de Ingresos	106,812.00
b).	Dirección de Catastro	759,465.00
V.	Servicios prestados por la Procuraduría General de Justicia	1'215,925.00
VI.	Servicios de cementerios y servicios conexos	6'000,000.00
VII.	Servicios de alumbrado público	36'102,059.00
VIII.	Servicios prestados por la Secretaría de Educación	2'752,752.00

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Artículo 5.- Los ingresos provenientes de los productos que de conformidad con la presente Ley obtendrá la Hacienda Pública del Estado, serán por los conceptos siguientes:

PRODUCTOS		18'700,538.00
I.	Arrendamientos, enajenación, uso o enajenación de Bienes muebles e inmuebles, propiedad del Estado de Yucatán.	550,960.00
II.	Rendimientos de capitales y valores del Estado	13'190,728.00
III.	Venta de formas oficiales impresas	480,000.00
IV.	Otros	4'478,850.00

Artículo 6.- Los ingresos que la Hacienda Pública del Estado percibirá por concepto de aprovechamientos, se clasifican de la manera siguiente:

APROVECHAMIENTOS		50'614,086.00
I.	Rezagos.	2'207,188.00
II.	Recargos.	1'628,915.00
III.	Multas administrativas y multas impuestas por autoridades judiciales.	12'288,565.00
IV.	Herencias, legados y donaciones que se hagan en favor del fisco o de instituciones que dependan del Estado.	00.00
V.	Otros aprovechamientos.	34'489,418.00

Artículo 7.- El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Hacienda, percibirá los ingresos extraordinarios por los siguientes conceptos:

INGRESOS EXTRAORDINARIOS		547'527,000.00
I.	Por ingresos vía Empréstito	547'527,000.00
II.-	Los apoyos extraordinarios que otorgue el Gobierno Federal, distintos de las participaciones.	
III.-.	Otros ingresos no especificados	

Artículo 8.- Las participaciones que en ingresos federales le corresponden al Estado durante el ejercicio fiscal a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, se determinan con base en lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios relativos, y serán:

PARTICIPACIONES		
		3,474'503,168.00
I.	Fondo general.	2,835'000,000.00
II.	Fondo de fomento municipal.	308'100,000.00
III.	Fondo del Impuesto especial sobre Producción y servicios.	67'616,163.00.
	Administrativa con la Federación.	6'444,461.00
IV.	Incentivos por Colaboración.	
V.	Impuestos Federales Administrados por el Estado.	256'788,535.00
a)	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	197'449,273.00
b)	Impuesto sobre automóviles nuevos.	59'339,262.00
VI	Multas Administrativas Federales No Fiscales.	554,009.00

Artículo 9.- Las transferencias de recursos financieros federales, denominados "fondos de aportaciones" serán las siguientes:

FONDOS DE APORTACIONES (RAMO 33)		
		4,596'889,294.00
I.	Fondo de aportaciones para la educación básica y normal.	2,751'490,017.00
II.	Fondo de aportaciones para los servicios de salud.	671'718,753.00
III.	Fondo de aportaciones para la infraestructura social.	474'071,616.00
a)	Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal.	416'614,136.00
b)	Fondo de aportaciones para la infraestructura social estatal.	57'457,480.00
IV.	Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.	390'427,407.00

V.	Fondo de aportaciones múltiples.	185'403,445.00
a)	Fondo de aportaciones múltiples. Infraestructura educativa.	60'853,439.00
b)	Fondo de aportaciones múltiples. Asistencia social.	124'550,006.00
VI.	Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos, y	78'393,056.00
VII.	Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los Estados y del Distrito Federal	45'385,000.00

Artículo 10.- Los recursos provenientes del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (Ramo 23), serán los siguientes: Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (Ramo 23) 304'564,438.00

Artículo 11.- El total de ingresos para el ejercicio fiscal 2003 será de: **\$9,392'689,111.00** son: (nueve mil trescientos noventa y dos millones, seiscientos ochenta y nueve mil ciento once pesos, 00/100 moneda nacional).

La Ley de Ingresos del Estado de Jalisco contempla lo siguiente:

Artículo 1. Los ingresos que la Hacienda Pública del Estado percibirá durante el Ejercicio Fiscal comprendido del 1º primero de enero al 31 treinta y uno de diciembre del año 2003 dos mil tres, serán los que se obtengan por concepto de:

I. Impuesto sobre:

- a) Transmisiones patrimoniales de bienes muebles;
- b) Negocios Jurídicos e Instrumentos Notariales;
- c) Adquisición de vehículos automotores usados;
- d) Remuneraciones al trabajo personal no subordinado;
- e) Nóminas;
- f) Hospedaje;
- g) Loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase; y
- h) Enajenación de boletos de rifas y sorteos.

II. Derechos de:

- a) Registro Público de la Propiedad y de Comercio;
- b) Archivo de Instrumentos Públicos y Archivo General del Estado;
- c) Autorizaciones para el ejercicio profesional y notarial;
- d) Servicios en el ramo de la Vialidad, Tránsito, Transporte y su Registro;
- e) Certificaciones, expediciones de constancias y otros servicios; y
- f) Servicios diversos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

III. Productos;

IV. Aprovechamientos;

V. Participaciones, y

VI. Ingresos extraordinarios.

La Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León contempla lo siguiente:

Artículo Primero.- En el Ejercicio Fiscal del año 2003 la Hacienda Pública del Estado de Nuevo León, percibirá los ingresos estimados que a continuación se enumeran:

I.-	IMPUESTOS:	\$	1,541,852,000.00
1.	Sobre Ingresos Mercantiles	\$	0
2.	Sobre Transmisión de Propiedad de Vehículos Automotores Usados	\$	111,199,000.00
3.	Sobre Expendio de Bebidas Alcohólicas	\$	0
4.	Sobre Compraventa o Permuta de Ganado	\$	0
5.	Sobre Venta de Gasolina y Demás Derivados del Petróleo...	\$	0
6.	Sobre Nóminas	\$	1,392,990,000.00
7.	Sobre Hospedaje	\$	29,013,000.00
8.	Sobre Ganado y Aves que se Sacrificuen	\$	0
9.	Por Obtención de Premios	\$	8,650,000.00
II.-	DERECHOS:	\$	841,342,000.00
1.	Por servicios prestados por la Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo	\$	0
2.	Por servicios prestados por la Secretaría General de Gobierno	\$	181,623,000.00
3.	Por servicios prestados por la Secretaría de Educación	\$	18,945,000.00
4.	Por servicios prestados por la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado	\$	627,518,000.00
5.	Por servicios prestados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	\$	1,111,000.00
6.	Por servicios prestados por diversas dependencias	\$	12,145,000.00
III.-	PRODUCTOS:	\$	172,833,000.00
1.	Enajenación de bienes muebles o inmuebles	\$	5,227,000.00
2.	Arrendamiento o explotación de bienes muebles o	\$	1,735,000.00

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

	inmuebles del dominio privado		
3.	Los procedentes de los medios de comunicación social del Estado	\$	1,105,000.00
4.	Intereses	\$	143,678,000.00
5.	Venta de Impresos y papel especial	\$	3,410,000.00
6.	Ingresos de organismos desconcentrados y diversas entidades	\$	6,656,000.00
7.	No especificados		11,022,000.00
IV.-	APROVECHAMIENTOS:	\$	1,001,721,000.00
1.	Recargos	\$	13,831,000.00
2.	Donativos	\$	11,672,000.00
3.	Multas	\$	29,155,000.00
4.	Aportaciones de entidades paraestatales	\$	75,000.00
5.	Incentivos en Recaudación de Impuestos Federales	\$	52,928,000.00
6.	Administración de ingresos municipales	\$	150,000,000.00
7.	Financiamiento		738,209,000.00
8.	Expropiaciones		0
9.	Aportaciones extraordinarias de los entes públicos		0
10.	Cauciones cuya pérdida se declare a favor del Estado	\$	5,306,000.00
11.	Reintegros e Indemnizaciones	\$	0
12.	Bienes vacantes, herencias, legados y tesoros ocultos	\$	0
13.	Accesorios y rezagos de contribuciones y aprovechamientos	\$	0
14.	Diversos	\$	545,000.00
v.-	Participaciones en ingresos federales	\$	9,998,500,000.00
VI.-	Aportaciones federales al estado	\$	9,971,003,000.00
VII.-	Excedentes de ejercicios fiscales anteriores (EDEFAS)....	\$	938,004,000.00
	TOTAL	\$	24,465,255,000.00

En virtud del contenido de los artículos anteriormente transcritos se desprende que si podemos clasificar los ingresos estatales como tributarios y no tributarios, ya que contiene los mismos conceptos que llegamos a desarrollar en el capítulo segundo del presente trabajo, como son: impuestos, derechos, contribuciones especiales, aprovechamientos, créditos, productos y las aportaciones pendientes de ejercicios anteriores, agregando uno más como son las participaciones

de los impuestos federales que podemos clasificar como ingreso no tributario independientemente de su origen.

Por último, es importante señalar que en su carácter ordinario, el Congreso Federal no puede prohibir ni restringir la competencia fiscal de las entidades federativas, ya que los estados pueden expedir sus leyes de ingresos y aprobar sus presupuestos de egresos, a través de sus respectivas legislaturas. Las funciones administrativas en materia fiscal las realizan a través de las tesorcerías estatales.

4.5. Hacienda Pública de los Municipios.

El municipio es la entidad pública local con gobierno propio, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Como tal es parte fundamental del Estado Federal y juega un papel importante dentro de la estructura de la economía pública en nuestro país.

Las entidades federativas de nuestro país se hallan divididas en un número variable de municipios de distinto tamaño y desarrollo económico, los límites geográficos de las entidades federativas responden más bien al desarrollo histórico del país que a cualesquiera otras razones. Las cuestiones territoriales están contenidas en la Constitución Federal, en las constituciones estatales y en las leyes orgánicas municipales; y las facultades en esta área se hallan depositadas en las legislaturas locales.

Por su cercanía con la población y el conocimiento de sus necesidades, el Ayuntamiento se encuentra en una posición privilegiada para poder satisfacerlas. Por este motivo el gobierno municipal es en quien recae gran parte de la responsabilidad de la provisión de los servicios públicos de la comunidad.

Sergio Francisco de la Garza opina que: "El municipio a través de su actividad, satisface las necesidades esenciales de su población mediante una serie de servicios públicos, algunos de ellos son de tan trascendental importancia que su suspensión, total o parcial, ocasionaría daños y perjuicios inmediatos, ingentes e irreparables. Imagínese por ejemplo, el trastorno y molestias que acarrearía la falta de prestación de los servicios de barrido y limpieza de las calles, recolección de las basuras domiciliarias, de alumbrado público, de abastecimiento de agua potable, de drenaje, de teléfonos, etcétera, para caer en la cuenta es de fundamental importancia que el Municipio tenga la seguridad permanente de poder prestar tales servicios públicos, primarios y esenciales".¹³⁵

Parte fundamental de un municipio es su hacienda pública, la que constituye el medio económico necesario para alcanzar su fin esencial; el cual coadyuvara para lograr el desarrollo y bienestar social de sus habitantes, mediante la prestación de los servicios públicos de su competencia.

La Hacienda Pública Municipal desde el punto de vista económico, se conforma por los bienes muebles e inmuebles que constituyen su patrimonio, por el rendimiento de éste, así como por las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

¹³⁵ DE LA GARZA, Sergio. El Municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno, p. 105.

Desde el punto de vista administrativo, la Hacienda Pública Municipal comprende tres grandes áreas: ingreso, gasto y patrimonio. En otro orden de ideas, Eheberg afirma que el derecho impositivo de los municipios está limitado objetivamente porque el derecho de soberanía de los municipios es limitado, puesto que éstos están subordinados al Estado. Esto se manifiesta en el influjo del Estado sobre el derecho impositivo municipal tiene que acomodarse y plegarse al sistema de impuestos del Estado para no ocasionar ningún género de competencia dañina; está condicionado por el sistema impositivo del Estado y según las tendencias que dominen en las legislaciones depende en más o menos de éstas.

Preseindiendo del caso de limitación voluntaria del Estado Federal, no está ligado o supeditado a ningún poder superior por lo que respecta a la determinación de su voluntad y consiguientemente de sus funciones y medios, los municipios pertenecen solamente al organismo del Estado como miembro subordinado; ciertamente poseen un poder coactivo frente a sus ciudadanos, pero no en virtud de un derecho propio, sino en virtud del derecho del Estado; su círculo de actuación es limitado objetiva y territorialmente por lo que respecta a las funciones y medios a los derechos y deberes; y su actitud está sometida en todos los puntos importantes a la inspección y control de la administración del Estado".¹³⁶

Apoyando la idea del autor antes citado, podemos decir que la potestad de los municipios se encuentra limitada por los siguientes aspectos:

1. Limitaciones constitucionales.
2. Limitaciones por su territorio.
3. A elaborar con suma responsabilidad se presupuesto de gastos.
4. A no iniciar obras públicas sin que previamente se hayan asignado los recursos necesarios.
5. A no imponer impuestos alcabalariorios.

El fundamento constitucional del derecho de las entidades federativas a tener sus haciendas públicas es el multicitado 31 - IV y 115 fracción, que a continuación se transcriben:

Artículo 31 fracción IV. 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 resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 115. Los estados adoptaran, 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:

IV. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara 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:

¹³⁶ EHEBERG, Apud. DE LA GARZA, Francisco. Op. Cit. pp. 109 - 110.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 este 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 limitaran 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 estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

El último precepto constitucional transcrito constituye la base más importante de la hacienda municipal, destaca en la parte final de la fracción citada se señala que los municipios administrarán libremente su hacienda, haciendo un análisis de la fracción IV del artículo 115 constitucional podemos ver que están contenidos en ella los principales rubros de ingresos locales, que se estudiarán en el subtema posterior.

En un país como el nuestro es muy importante señalar que la organización financiera local, sea apropiada y manejada con la responsabilidad exigida a cualquier funcionario público, ya que las ventajas para los ciudadanos de hacerlo a sí son evidentes, dado que los servicios comunales se relacionan directamente con cualesquiera otros en la vida de la población.

4.6. Ingresos de los Municipios.

En cuanto a los ingresos municipales veremos que se sigue la misma fórmula que con las entidades federativas o la Federación, que los podemos clasificar en tributarios y no tributarios,

aunque hay autores que los clasifican como ordinarios y extraordinarios o privados y públicos, tal y como a continuación se señala.

José Zubizarreta hace la siguiente clasificación: "Lo mismo que los ingresos del Estado, los de los Municipios pueden calificarse de originarios, economía privada o de derecho privado y de derivados, de economía pública o de derecho público, siendo los primeros análogos a los precedentes del dominio fiscal del Estado, es decir, integrados por las rentas de los bienes de los Municipios o por los beneficios obtenidos mediante el ejercicio de cierta actividad, y los últimos percibidos colectivamente en la forma de tasas o de impuestos.

Las rentas patrimoniales obtenidas de bienes inmuebles son los primeros ingresos percibidos por los Municipios y los más importantes en anteriores periodos históricos, si bien hoy día debe señalarse que después de las continuas y reiteradas enajenaciones de tales bienes, su importancia es más secundaria, aunque constituyen un medio de satisfacer las necesidades que no grava el ciudadano, por cuanto los gastos que aquéllas implican pueden ser satisfechos gracias a tales rentas. Por eso, por regla general, se halla establecido que los Municipios que en ocasiones no podrán enajenar ni ceder sus bienes sin la previa autorización del Estado, pues se considera que éste tiene más en cuenta tales condiciones que los propios Municipios, que, en ocasiones, pueden sufrir un verdadero perjuicio futuro por un hipotético beneficio presente, y por análogas razones, a las que se unen las representadas por el deseo de disponer de modos propios para establecer sus servicios, los Municipios mejor administrados tratan, en lo posible, de extender su propiedad e n lugar de perderla.

Otra fuente de ingresos para los Municipios es la representada por la expresión de empresas industriales - que no debe confundirse con la producción propia de los elementos que la entidad precisa para desenvolver sus fines (imprentas municipales, etc.) -, las cuales se municipalizan con la intención de prestar un servicio más, de acuerdo con las necesidades públicas, obteniendo a la vez, incluso, algún ingreso, pero de modo que aquél sea pagado por el usuario, como ocurre con las empresas de transporte, de suministro de gas, de electricidad, de agua, etc".¹³⁷

En la revista INDETEC se realizó el siguiente estudio: "Los ingresos municipales son indispensables para financiar el gasto público, que es el principal instrumento para promover el desarrollo económico y social, ya que sirve para incrementar la producción, generar empleos, y elevar los niveles de vida y bienestar de la población. Los ingresos municipales se establecen en las Leyes de Hacienda Municipal, y para cada ejercicio fiscal en la Ley de Ingresos que expiden los Congresos Locales, en donde la totalidad de tales ingresos está destinada a cubrir los gastos autorizados por el Presupuesto de Egresos.

Normalmente los ingresos municipales se clasifican en ordinarios y extraordinarios. Se consideran como ingresos ordinarios, aquéllos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal; en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. Son ingresos extraordinarios los que se perciben en aquellos casos en que circunstancias anormales colocan al Municipio frente a necesidades imprevistas, que lo obligan a realizar erogaciones extraordinarias.

Dentro de los ingresos ordinarios quedan comprendidos aquéllos que se obtienen de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones. Esta última fuente de ingresos representa el porcentaje más significativo del total que percibe el municipio.

¹³⁷ ZUBIZARRETA, José. Principios Generales de la Hacienda Pública. pp. 367 - 368.

Como resultado de los avances del proceso de Coordinación Fiscal, los impuestos propios del erario municipal se han ido reduciendo drásticamente, pues en la actualidad los impuestos municipales básicamente son aquellos que se relacionan con la propiedad inmobiliaria: Impuesto Predial, Impuesto sobre Adquisiciones de Inmuebles; entre otros.

En cuanto a los derechos esta fuente de ingresos había sido una de las de mayor importancia dentro del esquema de los ingresos propios de los municipios; sin embargo, dicha fuente también se vio afectada por el Sistema de Coordinación Fiscal, el cual, en su incesante evolución, contempló la posibilidad de unificar los criterios en cuanto al cobro de los Derechos. Es por ello que algunas de las reformas de la Ley de Coordinación Fiscal, que entraron en vigor en 1982, consisten en la adición de los artículos 10 A y 10 B, que reglamentan lo concerniente a la Coordinación en derechos, estableciendo los conceptos que podrán gravar, tanto el estado como los municipios que se coordinen en esta materia, entre los cuales se mencionan los siguientes:

- ✓ Licencias de construcción
- ✓ Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado
- ✓ Licencias para fraccionar o lotificar terrenos
- ✓ Licencias para conducir vehículos
- ✓ Expedición de placas y tarjetas de municipales del vehículo
- ✓ Registro Civil
- ✓ Registro de la Propiedad y del Comercio
- ✓ Certificaciones de documentos relativos a los conceptos anteriores, así como la reposición de éstos por extravío o destrucción total o parcial
- ✓ Concesiones por el uso o aprovechamientos de bienes pertenecientes a las entidades federativas o a los municipios
- ✓ Derechos de Estacionamiento de Vehículos
- ✓ Uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos.

Los ingresos extraordinarios son aquéllos que se autorizan y/o perciben excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales, o cuando los ingresos ordinarios sean insuficientes para cubrir las necesidades del municipio. Dentro de esta fuente de ingresos se comprenden: los créditos y los subsidios".¹³⁸

Emilio Guzmán Lozano en ponencia presentada en la 3ª. Convención Nacional Fiscal, clasifica a los recursos municipales en la forma siguiente: "Impuestos, Derechos o Tasas, municipales, productos y aprovechamientos.

¹³⁸ Revista Indetec, año 18, número 57. Enero - Marzo, 1997. pp. 47 - 48.

Tratándose de los impuestos, considera que corresponde a los municipios establecer el impuesto predial; y los que recaigan sobre toda clase de recursos municipal que no sean de municipales. Federal; espectáculos, actividades mercantiles e industriales; juegos permitidos, etc.

Los derechos o tasas, deben establecerse exclusivamente en la prestación de servicios administrativos. Respecto a las participaciones, considera que el municipio debe participar en la recaudación que la Federación y los Estados obtienen dentro del mismo y así, en la forma siguiente:

- a) Recaudación de la Federación en el municipio.
- b) Recaudación del estado en el Municipio.
- c) Cuando el funcionario municipal es recaudador o retenedor de la Federación o del estado.

En los tres casos, dicho autor opina que al municipio debe corresponderle como mínimo, el 10% de la municipales total".¹³⁹

Emilio Margain Manautou enumera las características de los ingresos municipales:

- "1. Sencillo en su redacción para mejor comprensión, o sea, que es recomendable que en los ordenamientos que se expidan se use lenguaje liso y llano exento, hasta donde sea posible, de términos eminentemente teóricos o jurídicos.
2. Ágil en su determinación, o sea, que fácil y rápidamente pueda precisarse la cantidad a pagar por el contribuyente.
3. Económico en su recaudación, lo que permitirá destinar el máximo a servicios públicos.
4. Comodo en su cobro, o sea, debida selección de la época de pago; evitar molestias y la realización de engorrosos trámites administrativos o de larga esperas para el pago."¹⁴⁰

Como se puede observar los autores anteriormente citados, siguen la base fundamental de los ingresos del Estado, que ya desarrollamos en el capítulo segundo de la presente tesis, como son impuestos, derechos, contribuciones especiales, aprovechamientos, productos y créditos.

Los ingresos municipales, así como los estatales son fundamentales en el desarrollo económico, social, político de nuestro país, ya que como hemos establecido son ellos los que por razones obvias e históricas están cerca de las necesidades, problemas, gastos y costumbres de la región que gobiernan, y por lo tanto, los más indicados para asignar los recursos del presupuesto, como para obtenerlo.

En cambio, tenemos en nuestro país un vergonzoso sistema de participaciones que somete a las entidades federativas y a los municipios a la voluntad del Estado Federal, ocasionando que no

¹³⁹ GUZMÁN, Emilio. Apud. SERNA. Felipe. La Hacienda Municipal. pp. 79 - 80.

¹⁴⁰ MARGAIN, Emilio. Introducción al Derecho Tributario. 276 - 277.



se supere la centralización política y económica milenaria en nuestro país, con lo que se viola la autonomía de la mismas y alterando las características de la forma de Estado Federal.

4.7. Coordinación Fiscal.

A pesar de que en el sistema jurídico mexicano esta aceptada la doble tributación, en virtud de la concurrencia positiva entre la Federación, entidades federativas y los municipios, ha sido un grave problema en nuestro país, que lo han tratado de resolver jurisprudencialmente y doctrinalmente, por lo que, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el fin de solucionarlo ha convocado a tres convenciones fiscales, que se describen a continuación.

4.7.1. Primera Convención Nacional Fiscal.

El Gobierno Federal, bajo la Presidencia del General Plutarco Elías Calles, y siendo Secretario de Hacienda, y Crédito Público el Ingeniero Alberto J. Pani, justamente preocupado por este problema convocó a los Estados de la República a una Convención Nacional Fiscal con el objeto de estudiar la forma de delimitar los campos de imposición. Esta Convención se inició el 10 de agosto de 1925. Los representantes del Gobierno federal fueron los licenciados Fernando de la Fuente, Manuel Gómez Morán, Juan José Sánchez, Octavio Medellín Ostos, Ignacio Navarro, José Vázquez Santaella, Angel Silva, Ricardo Olivarez y Bernardo Iturriaga. El programa de trabajos comprendía siete capítulos: Teoría General del Impuesto; el Problema de la Concurrencia en el Estado Federal; Exposición de nuestro Sistema Fiscal (impuestos); Productividad de nuestros Impuestos; Necesidades de la Federación, de los estados y de los municipios según sus presupuestos; Plan de arbitrios; Distribución de los arbitrios; de la Administración de los Productos. Posteriormente se agregó un capítulo relativo a los problemas que interesaban particularmente a los erarios locales.

Se formaron tres comisiones: la primera llamada el Plan Nacional de Arbitrios, dividida en cinco subcomisiones: impuestos sobre la propiedad territorial; impuestos sobre el comercio y la industria; impuestos especiales; impuestos sobre el capital; impuestos sobre operaciones jurídicas y adquisiciones profesionales. La segunda comisión fue para el estudio de la concurrencia y reformas constitucionales y la tercera, para el estudio de los problemas de algunos erarios locales.

Sobre el problema de la concurrencia de impuestos y reformas constitucionales la Convención llegó a las siguientes conclusiones:

1. Se recomienda la adición del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos "Cada cuatro años, o cuando lo crea necesario la mayoría de los Estados, o el Ejecutivo de la unión, se reunirá en la Capital de la República una Convención integrada por un representante de cada uno de los Ejecutivos de los Estados y por un representante del Ejecutivo de la Unión. Esta convención se ocupará de proponer los impuestos que deben causarse en toda la República, de uniformar los sistemas de impuestos y de establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales."

"Las decisiones tomadas en la Convención serán obligatorias para los Poderes Locales y Federales cuando hayan sido aprobadas por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los estados. Cuando el Congreso de la Unión o alguna de las legislaturas de los

Estados no resuelva sobre las decisiones de la Convención en el periodo de sesiones siguiente a la celebración de dicha convención, se considerará que da su voto aprobatorio a tales decisiones."

2. Se recomienda la adición de la fracción III del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos: "El Gobierno Federal, sin embargo proporcionará a los gobiernos locales y municipales, estampillas recicladas con el nombre de cada Estado o Municipio para que tales estampillas, con la contraseña local que corresponda, se empleen en el cobro de la participación que dichas entidades tengan en los impuestos federales."

3. Se recomienda al Ejecutivo Federal que organice un Cuerpo Consultivo Fiscal que se encargue de: a) facilitar la ejecución de los acuerdos tomados en esta Convención Nacional Fiscal, sugiriendo a los gobiernos locales los medios más expeditos para realizar las reformas fiscales aprobadas por esta Primera Convención Nacional Fiscal, que deberá servir de base a nuevas convenciones, b) Estudiar el curso de la aplicación de estos acuerdos reuniendo y comunicando a las autoridades locales las leyes, disposiciones y datos estadísticos conducentes, c) Preparar los trabajos de las futuras convenciones. d) Investigar nuestros recursos naturales e inexplorados, con el objeto de que los futuros planes hacendarios se finquen sobre la base de aumentar los impuestos sólo en parte mínima de lo que aumente la riqueza pública.

4. La distribución de los impuestos cuya existencia ha sido acordado por la Convención para toda la República se hará en los siguientes términos: a) Es facultad privativa de las autoridades locales establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial; b) Es facultad privativa de las autoridades locales, establecer impuestos sobre los actos no comerciales cuya realización se limite a la jurisdicción, o sobre las concesiones que esas mismas autoridades otorguen y sobre los servicios locales; c) Es facultad privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria. Las autoridades locales participarán, en la fijación del coeficiente y de tasa, y en la determinación del monto del impuesto individual para cada causante. Las autoridades locales participarán, además, conforme a un tanto por ciento que mediante un acuerdo entre los Estados y la Federación se señale unilateralmente para todos los Estados, en el producto que estos impuestos rindan en cada localidad, el cobro de la parte que en productos de estos impuestos corresponda a las autoridades locales, se hará por dichas autoridades, con separación de las autoridades locales, mediante el uso de estampillas reselladas a que se refiere la segunda proposición, y de manera que el pago no se repite hecho mientras que el comprobante respectivo no se cancelen las estampillas reselladas relativas; d) El impuesto sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades locales. La autoridad Federal participará en la fijación de cuotas y en la determinación del monto del impuesto en cada caso. Igualmente participará la Federación en un porcentaje uniforme para todos los estados, del producto de este impuesto. Para el cobro de este impuesto, se hará uso de las estampillas, en los términos de la fracción anterior; e) La uniformidad recomendada por la Convención para los impuestos especiales, deberá obtenerse mediante acuerdos tomados en Convención también especial, a que concurrirán representantes de la Federación y de los estados interesados; f) Cuando un impuesto especial deba ser establecido por la federación o por alguno o algunos de los Estados, la administración de ese impuesto quedará confiada a Juntas mixtas formadas en la localidad por la autoridad fiscal relativa y por el representante local de la Federación; g) En los impuestos especiales de cuyo producto participe la Federación, el cobro se efectuará mediante el uso de las estampillas reselladas a que se refieren las fracciones anteriores; h) Se recomienda al Gobierno Federal que amplíe la Ley del Impuesto sobre la Renta, estableciendo una cédula sobre el capital invertido en construcciones y mejoras, quedará excluido del impuesto sobre la propiedad territorial; i) Debe corresponder a las autoridades locales el producto que rinda el Impuesto sobre la Renta por concepto de la cédula de "propiedad edificada".

5. La Federación no podrá distraer sus ingresos en subvenciones a estados o en servicios exclusivamente locales.

6. Los ingresos Municipales deben destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad.

7. Los acuerdos tomados por la Convención deberán ponerse en vigor a la mayor brevedad y el proyecto de distribución antes recomendado, deberá empezar a surtir efectos el día primero de enero de 1927.

8. Indíquese al Gobierno Federal que es para los Estados de capital interés que se les entreguen las participaciones que les correspondan por los impuestos ya en vigor.

9. Pídase a los Estados que envíen al Departamento Técnico Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público todas las leyes fiscales que vayan expidiendo para que éste, a su vez, las haga del conocimiento de los demás Estados.

En cumplimiento de los acuerdos de la Primera Convención Nacional Fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año de 1926, envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas constitucionales que no fue tomado en consideración y pronto cayeron en el olvido las conclusiones de la Convención.

4.7.2. Segunda Convención Fiscal.

El 11 de mayo de 1932, siendo Presidente de la República el Ingeniero Pascual Ortiz Rubio, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Ingeniero Alberto J. Pani, convocó a una segunda Convención Nacional Fiscal que perseguía cuatro finalidades:

1. Revisión de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal.
2. Estudio del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los estados y de los municipios.
3. Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema Federal, y
4. Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ellos.

La Convención trabajó del 20 de febrero al 11 de marzo de 1933; a ella concurrieron como delegados de la Secretaría de Hacienda, los Ingenieros Marte R. Gómez y Joaquín Santaella, los licenciados Ignacio Navarro, Eduardo Bustamante, Genaro Belmar y Guillermo López Velarde y el señor Francisco Trejo.

Se formaron cinco comisiones: la primera, de Plan Nacional de Arbitrios con las mismas subcomisiones que en la primera Convención; la segunda, para el estudio de la Concurrencia y reformas Constitucionales; la tercera, especial, para dictaminar sobre los punto de vista de Gobierno

del Estado de México; la cuarta, de peticiones y, la quinta, especial, para estudiar el proyecto de organización de la Comisión Permanente.

La Convención llegó a las siguientes conclusiones en lo que se refiere a la concurrencia y reformas constitucionales:

1. Dése vida, dentro de nuestro régimen constitucional, a la Convención Nacional Fiscal, como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto para la Federación como para los estados, precisando al efecto: a) Su integración, b) Su funcionamiento, c) Sus facultades, d) La periodicidad de sus reuniones, e) Las autoridades capacitadas para convocarla, f) El carácter de sus decisiones, g) Sus relaciones con los Poderes de los Estados y los de la Federación, h) Las atribuciones e integración de su Comisión Permanente.

2. a) Legislación. Reconócese como principio fundamental la necesidad de que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debe estar gravado por dos o más impuestos, tasas o derechos, tiéndase, en consecuencia, a que cada fuente de imposición reporte un solo gravamen establecido por la autoridad a quien sea más conveniente a tribuir esa facultad de acuerdo con la delimitación de jurisdicciones establecida en la conclusión tercera.

En los casos en que sea preciso reconocer la facultad de intervención en el establecimiento de un impuesto a dos o más entidades, establézcase como procedimiento forzoso para la expedición de esas leyes el acuerdo previo entre tales entidades.

b) Determinación, Administración y Recaudación. Establézcase como principio, que la determinación, administración y recaudación de cada impuesto debe encomendarse a una sola autoridad que sea la misma a quien corresponda el aprovechamiento del gravamen.

En los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, encomiéndese la determinación del gravamen a una sola de ellas, reconózcase a las otras una participación conveniente en el rendimiento y establézcase una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.

3. Proyéctese la delimitación de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de los impuestos, conforme a las bases siguientes:

a) Reconócese como base de la tributación local la imposición territorial en todos sus aspectos, y establézcase, en consecuencia, que la federación no podrá establecer ni percibir gravámenes sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales.

b) Conságrese el principio de que los estados tienen derecho de gravar con el impuesto a la propiedad territorial todos los bienes inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción, con las solas excepciones que a continuación se indican:

- ✓ Los bienes del dominio público o de uso común, y los destinados a servicios públicos que, conforme a las leyes, pertenezcan a la Federación o a los Municipios.

- ✓ Los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía de las Vías Generales de Comunicación que indispensablemente lo requieran (siempre que esos terrenos no sean materia de explotación agrícola o comercial, diversas de la propia y natural, de la empresa que se trate).
 - ✓ Las propiedades de la Beneficencia Pública o Privada, en los casos en que las autoridades así lo acuerden.
- c) Establézcase el impuesto predial rústico sobre la tierra desnuda de mejoras, y reconózcase el derecho de los Estados a cobrar impuesto predial sobre las tierras en donde se encuentren o exploten las sustancias a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional; en la inteligencia de que para los efectos del gravamen sólo deberá tenerse en cuenta el valor o la rentabilidad de tales bienes, atendiendo a su aprovechamiento oficial.
- d) Atribúyase privativamente a las entidades locales la imposición y el aprovechamiento de los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción, en los casos en que esa imposición sea justificable de acuerdo con las resoluciones aprobadas por la Asamblea.
- e) Conságrese el derecho exclusivo de las propias entidades locales para establecer y percibir tasas y derechos sobre servicios locales o municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia.
- f) Confiérase facultad privativa a la Federación para el establecimiento de los siguientes ingresos, tasas y derechos:

Sobre el comercio exterior, sobre la renta, sobre la producción o explotación de los recursos cuyo dominio directo corresponde a la Nación, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, sobre la industria, cuando ésta requiera formas especiales de imposición, de conformidad con las conclusiones relativas aprobadas por la Asamblea, sobre servicios públicos y concesiones federales.

- g) Dése facultad a los estados para legislar de común acuerdo en materia de herencias, legados y donaciones, reconociendo la intervención de la Federación en la determinación de las tarifas y bases generales de la legislación y precisese que la participación que a la Federación corresponde en el rendimiento del impuesto deberá ser uniforme, en cuanto a su cuota en toda la República, y que deberá recaudarse directamente de los causantes, o por conducto de las entidades locales, tomando, en todo caso, como base, las liquidaciones practicadas por las propias autoridades locales.
- h) Sométase la imposición al comercio y a la industria las bases siguientes:
- ✓ La legislación se expedirá y modificará por el Congreso de la Unión, a iniciativa que presentarán de común acuerdo la Federación y la mayoría de los estados.
 - ✓ La determinación del impuesto se hará por juntas mixtas en las que ambas autoridades (Federación y estados) estén representadas.

- ✓ La recaudación corresponderá a los estados.
 - ✓ El rendimiento se registrá entre la Federación, los estados y municipios, en la proporción que las autoridades federales y locales acuerden, y en relación con el rendimiento de los impuestos que actualmente tienen establecidos cada uno de ellos sobre esas actividades.
- i) Conságrase el derecho de los estados y municipios a participar en el rendimiento de los impuestos que la Federación establezca.
 - j) Salvo el caso excepcional del Estado de Yucatán, y con el carácter transitorio que al mismo debe reconocerse, proscribáse, absolutamente, por parte de la Federación y de los estados, la imposición sobre productos agropecuarios.

4. Insístase en la conveniencia de la desaparición de la contribución Federal, para la mejor organización fiscal del país y recomiéndese a la Secretaría de Hacienda la tendencia a derogarla, reduciéndola dentro de los límites que le vayan permitiendo las necesidades presupuestales de la Federación.

5. Reconózcase como régimen transitorio de organización fiscal del país, mientras es posible la implantación definitiva del que sugiere, el que ha sido recomendado y aprobado como tal por la Asamblea al estudiar en particular los diversos problemas que se sometieron a su consideración y encomiéndese a la Comisión Permanente de esta Convención la redacción de los proyectos legislativos necesarios para implantar, desde luego, ese régimen transitorio.

6. Encomiéndese a la Comisión Permanente de esta Convención la redacción del proyecto de reformas constitucionales que se requieran para consagrar la delimitación de facultades que se recomienda, así como la incorporación a nuestro Régimen Constitucional, de la Convención Nacional Fiscal.

4.7.3, Tercera Convención Fiscal.

La Tercera Convención Nacional Fiscal, reunida en noviembre de 1947, reaccionó en contra de la tutela en materia fiscal a que trataban de ser sometidas las entidades federativas. El Presidente de la República y el Secretario de Hacienda, Miguel Alemán Valdés y Ramón Beteta, respectivamente, propiciaron y difundieron una nueva política fiscal, sobre bases de coordinación y no exclusividad de impuestos ni de sumisión de los estados al centro.

En la invitación que se hizo a los Gobernadores de los Estados para la Tercera Convención, el Presidente de la República se refirió al desolador panorama fiscal, que los veintidós años transcurridos desde la Primera Convención Nacional Fiscal no habían sino agravado y que "Por no haberse corregido, sino por el contrario, empeorado como resultado de la creación de nuevos impuestos tanto por la Federación como por los estados y Municipios, es ya insostenible". En relación con el problema de la concurrencia fiscal, la Convención formuló un proyecto de plan nacional de arbitrios y reiteró la necesidad de suprimir la contribución federal.

En el plan que llevó el Secretario de Hacienda a esa tercera Convención, presentó como propósito primordial renunciar de una vez por todas al frustrado proyecto de distribuir los impuestos

entre la Federación, estados y municipios, en que se habían empeñado inútilmente las dos primeras Convenciones fiscales. En su lugar se pensó en la participación de todas las entidades en el rendimiento del sistema tributario, de acuerdo con las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendada. De aquí la insistencia del Presidente de la República sobre el aspecto que ya había afluado en la Primera Convención Fiscal: "el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria no implica en forma alguna el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad".

En la convocatoria se propuso el siguiente temario: 1. Análisis y proyección de la imposición Federal, local y municipal en los siguientes aspectos: a) impuestos concurrentes entre la Federación y los estados; b) Impuestos concurrentes entre los estados y sus municipios, c) Impuestos exclusivos de la Federación, de los estados y de los municipios; d) Impuestos alcabalatorios, anticonstitucionales y antieconómicos. 2. Estructuración de un plan nacional de arbitrios y bases de determinación dentro de él, de los elementos constitutivos de los sistemas hacendarios de la Federación, estados y de los municipios. 3. Análisis del régimen constitucional vigente en materia fiscal y proyección de las reformas que proceda inducir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para asegurar la correcta organización de las Haciendas de la Federación, de los estados y de los municipios. 4 Designación del organismo encargado de llevar a la práctica los resultados de esta Convención.

De este modo la coordinación fiscal estaba destinada a reemplazar a la tantas veces proyectada delimitación de los campos impositivos, "porque la federación debe entenderse como la una unión permanente basada en libre combinación de intereses y el servicio d el fin común de autoconservación de todos los miembros", según palabras de Secretario de Hacienda.

De la concurrencia casi total que en materia impositiva prevaleció desde 1857 hasta 1942 (en que sólo los impuestos al comercio exterior y en forma de estampillas, eran constitucionalmente privativos de la Federación, ninguno exclusivo de los Estados), se llegó en el último de dichos años a una enumeración mucho más amplia de los impuestos federales y a la participación de los estados en algunos de esos impuestos, pero conservando la concurrencia en los demás y la no fijación de impuestos privativos de las entidades federativas. La Tercera Convención Fiscal mantuvo en lo general esta última situación, pues en la ponencia relativa al Plan Nacional de Arbitrios recomendó: "Determinar y delimitar los ingresos fiscales de la Federación, de los estados y de los municipios dividiéndoles en tres grandes aspectos: ingresos privativos, ingresos en participación e ingresos en legislación concurrentes".

4.7.4. La Coordinación Fiscal en la Legislación Nacional.

La concurrencia de facultades tributarias de la Federación y de las entidades federativas, como se ha dicho es una excepción a la forma de Estado Federal y por lo tanto no es una solución deseable para buscar un equilibrio y una plena justicia en el ejercicio de la potestad tributaria de dichas esferas de gobierno, pues se trata de un asunto que el Constituyente hasta nuestros días no ha querido resolver, al no delimitar campos exclusivos de imposición del gobierno nacional y estatal, lo que indiscutiblemente ha conducido al problema grave de la doble tributación, que si bien es cierto que cada entidad política pretenda crear leyes que respeten los principios constitucionales de equidad y proporcionalidad, también lo es que la diversidad de cargas tributarias sobre un mismo ingreso, utilidad o riqueza de los particulares, conducen a la injusticia contributiva, al soportar a los

contribuyentes cargas fiscales más allá de sus capacidades económicas, lo cual resulta molesto, arbitrario, y hasta confiscatorio.

Aunque no tuvieron éxito las tres Convenciones Nacionales Fiscales, en el sentido de hacer una real, clara, explícita y justa distribución de fuentes impositivas, se maquinó la forma de darle solución parcial al problema que nos atañe, como lo es la celebración de convenios de coordinación fiscal entre dichos ámbitos de gobierno, para crear impuestos federales únicos, a cambio de las participaciones en el rendimiento de los mismos a favor de las entidades federativas y municipios.

Para ser exacto, la coordinación fiscal fue tomada como solución a partir de la tercera Convención Nacional Fiscal, en donde se sentaron las bases del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las cuales se cristalizaron en el año de 1949 cuando empezaron a coordinarse diversas entidades federativas con la Federación, y en el año de 1953, se aprueba la primera Ley de Coordinación Fiscal de la Federación, como consecuencia se celebraron diversos convenios en materia fiscal federal relativos a los impuestos sobre la renta aplicable a causantes menores y causantes sujetos a bases especiales de tributación, sobre ingresos mercantiles, sobre tenencia de vehículos, sobre la industria del alcohol, azúcar, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas, sobre producción de cemento, llantas y cámaras de hule, aguas envasadas, para la práctica de visitas de inspección fiscal.

En efecto, en dichos convenios se pretendió crear impuestos federales únicos, a cambio de fomentar las participaciones de los mismos para las entidades federativas y los municipios, siempre y cuando no se establezcan tributos locales sobre las materias que constituyen el objeto de dicha Coordinación Fiscal Federal.

Con fecha 1 de enero de 1980 entró en vigor la actual Ley de Coordinación Fiscal, y para efectos de entender bien, que fue lo que buscó el legislador con dicha ley, a continuación transcribimos algunos de los párrafos más importantes de su exposición de motivos.

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ha separado las fuentes de tributación que deban corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, con la excepción de la fracción XXIX del artículo 73, que se adicionó a la Carta Fundamental y que se reservó algunas fuentes que se decidió quedaran gravadas exclusivamente por la Federación pero en dicha fracción no quedan comprendidos los principales impuestos federales y, por otra parte, nuestra Carta Fundamental no establece impuestos reservados en forma exclusiva a los estados, ni a los municipios.

El sistema constitucional permite a la Federación, en los términos de la fracción VII del artículo 73, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la Federación, sin que esto quede limitado a los gravámenes enumerados en la fracción XXIX del propio precepto. Los estados, con apoyo en el artículo 124 tienen facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales y el artículo 115 da facultad a las legislaturas de los estados para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos municipales.

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, puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello

ocurre se da lugar a la doble o múltiple imposición interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de las facultades impositivas de la 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.

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. Con esta prudencia ha ocurrido que ciertos gravámenes, como los relativos a la propiedad raíz, han venido quedando reservados, de hecho, a los estados y otros, como el de la renta que grava a las empresas, han sido establecidos únicamente por la Federación.

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 la Federación y estados. Surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución Política, que ha constituido uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva.

El acuerdo entre Federación y estados no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los estados y los municipios reciben participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente. Esta abstención no constituye una restricción o limitación que vulnere la soberanía de los estados, por el contrario dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas, a cambio de recibir participación en el impuesto establecido por la Federación."

El objeto que busca la Ley de Coordinación Fiscal está contemplado en el artículo primero que establece lo que a continuación se transcribe:

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Cuando en esta Ley se utilice la expresión "Entidades", ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Del artículo anteriormente transcrito, se desprenden los siguientes objetivos de la Ley de Coordinación Fiscal:

1. Coordinar el sistema fiscal de la Federación, con los estados, Municipios y el Distrito Federal.
2. Establecer la participación que corresponda a las haciendas de dichas instituciones públicas en los ingresos federales.
3. Distribuir entre esas haciendas las participaciones.
4. Fijar las reglas de Colaboración Administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
5. Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

En este orden de ideas, hay que mencionar que la Ley de Coordinación Fiscal tiene su fundamento constitucional en el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a pesar de que sólo establece algunas cuantas contribuciones, viene operando respecto de todos aquellos tributos y otros ingresos que a la Federación le han parecido convenientes, como lo demuestra dicha ley.

Emilio Margain Manautou sobre el tema nos dice lo siguiente: "la solución que se está dando para introducir la unidad de nuestro sistema tributario que exista un solo sistema impositivo y no tres, salvo ligeras reminiscencias, es bueno desde el punto de vista económico pero contribuye a debilitar el pacto federal en perjuicio de los estados. Una entidad federativa cuya cartera tiene la Federación, carece de independencia económica y está sujeta a los vaivenes de la política que quiera seguir la Federación."¹⁴¹

En cuanto a los Municipios, mientras las entidades federativas se encuentren subordinadas al Sistema Impositivo Federal, los municipios que a ellas pertenecen quedan casi atendidos a la participación que se ha convenido con la Federación en entregárseles, como fuentes económicas importantes, a los municipios sólo les queda gravar como ya lo vimos en temas pasados los servicios públicos generales divisibles, a limitados servicios públicos particulares, a los espectáculos públicos, a los tributos sobre propiedad inmobiliaria que en forma limitativa señala la Constitución.

Narciso Sánchez Gómez conceptualiza al Sistema de Coordinación Fiscal de la siguiente forma: "Es el régimen jurídico relativo a las participaciones de tributos y otros ingresos Federales a favor de las entidades federativas y municipios, incluyendo reglas sobre colaboración administrativa, las conducentes porcentuales que deben otorgarse a dichas entidades políticas, para que con ello se fortalezca sus respectivas haciendas públicas y se restrinja parcialmente el problema de la doble o triple tributación sobre los mismos ingresos y objetos gravables."¹⁴²

En este sentido, las participaciones son el resultado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que por un lado busca instituir impuestos federales únicos en todo el territorio nacional, y por

¹⁴¹ MARGAIN, Emilio. Apud. CARRASCO, Hugo. Op. Cit. p. 221.

¹⁴² SÁNCHEZ, Narciso. Op. Cit. p. 128.

el otro otorgar participaciones en el rendimiento de los mismos a las entidades federativas y municipios.

Adolfo Arrijo Vizcaino define al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de la siguiente manera: "Es 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."¹⁴³

Por lo anterior, se puede concluir que la Coordinación Fiscal tiene los siguientes elementos:

a) Sólo puede existir por disposición de una norma constitucional debidamente reglamentada por la Ley Federal secundaria aplicable a la materia de que se trate.

b) Presupone la existencia de contribuciones y otros ingresos de naturaleza Federal y estatal.

c) 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.

d) Otorga a las entidades coordinadas una participación proporcional en los rendimientos fiscales obtenidos por la Federación.

4.7.5 La Coordinación Fiscal en la Legislación Extranjera.

En el presente tema, analizaremos los ordenamientos en materia de coordinación fiscal de Argentina, Alemania, Australia y Canadá con el fin de hacer un comparativo con la legislación nacional.

1. En Argentina a lo que nosotros le llamamos coordinación fiscal, ellos lo denominan coparticipación tributaria, y mientras que la Constitución Nacional establece el sistema de concurrencia como regla general, también acepta la coparticipación de los ingresos tributarios entre la Federación y las provincias (entidades federativas en México), en este sentido la ley de coparticipación establece un sistema de fuentes, prohibiendo a las provincias que establezcan puestos análogos a aquellos que en los que participan y además prohibiéndoles que establezcan tasas diferenciales en el impuesto a los ingresos brutos, para las actividades gravadas por los impuestos internos nacionales.

La Constitución reformada de 1994 introdujo la institución de la Coparticipación Federal mediante disposiciones que no existían en la Constitución de 1853. No obstante, existen dos cuestiones interpretativas con relación a este nuevo encuadre normativo.

El artículo 75 de la Constitución Argentina establece lo siguiente:

Artículo. 75.- Corresponde al Congreso:

¹⁴³ ARRIOJA, Adolfo. Op. Cit. p.115.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias. No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso. Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

Como se puede ver se establece la obligación de dictar un régimen de coparticipación de impuestos entre la Nación y las provincias, incluyendo el gobierno de autónomo de la ciudad de Buenos Aires.

Es de destacar la importancia que deriva de la normativa que dispone la asignación de potestades fiscales en materia de funciones o gastos a cargo de los diferentes niveles de gobierno. Dado que la asignación de recursos debe estar en correspondencia con las necesidades de gasto, se toma crucial al definir que tipo de funciones cumplen los gobiernos. Es por ello que la definición de los principios constitucionales que establecen las atribuciones pertinentes, se torna esencial desde el punto de vista constitucional.

La importancia que este punto tuvo al momento de su redacción por los constituyentes, puede asimismo verificarse por la "disposición transitoria sexta" de la Constitución reformada, la que establece que:

"Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal Federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación. ..."

Es decir, la normativa sobre asignación de funciones y la interpretación que de ella se hubiere llevado a la práctica en los acuerdos federales previos, tiene crucial relevancia para justificar la necesidad de financiamiento de los gobiernos.

En este sentido, las contribuciones coparticipables son las que provienen de gravámenes concurrentes, dejando fuera de éstos a los productos de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, que son exclusivos de la Federación tal y como lo contempla el artículo 4 de la Constitución General Argentina.

Por otro lado, el artículo 73 prevé la posibilidad de que la Nación Argentina decida la asignación específica del producido de algún impuesto que sea coparticipable. Sin embargo la Constitución de 1994 ha previsto recaudos para que ello no implique una potestad discrecional absoluta del Gobierno Nacional, al determinar:

Artículo 75.

3. Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

La exigencia de mayoría absoluta de ambas Cámaras más la limitación de tiempo por su vigencia, son dos requisitos que deben contemplarse y derivan de decisiones adoptadas en el pasado cercano (pacto fiscal mediante), sobre asignaciones de parte del producto del conjunto de impuestos coparticipables.

La Suprema Corte de Justicia de la Argentina ha establecido que: "existen facultades coincidentes de la Federación y de las provincias para imponer contribuciones, pero estas últimas están excluidas de aquellos campos en que la Constitución concede expresamente esta atribución a la Federación, y en aquellos en que expresamente se los prohíbe".

Basado en la Jurisprudencia de la Corte Argentina, el Doctor Bas señaló las reglas siguientes: "1. El impuesto provincial sólo puede recaer sobre cosas o personas sometidas a la jurisdicción que lo establezca, 2. No debe tratarse de impuestos determinados como fuente de renta exclusiva del Gobierno Nacional, 3. Los gravámenes provinciales no deben oponerse ni gravar o afectar garantías, derechos o principios consagrados por la Constitución Federal, 4. En caso de concurrencia entre un impuesto establecido por la Nación y las Provincias sobre idénticas materias y en igual forma en uso de facultades constitucionales, cede la facultad provincial ante la Nación cuando con la doble imposición se afecte el derecho nacional de gravar."¹⁴⁴

Los impuestos directos, en lo general son competencia de las provincias afirma Jorge I. García y entre ellos se encuentra el de réditos que es recaudado por la Federación a través del sistema de coparticipación y distribución de impuestos a las provincias. Esta facultad que correspondería a la Federación por tiempo determinado de acuerdo con la norma constitucional, por medio de una ley federal y sin que existiera delegación de las provincias, se convirtió en una facultad permanente del centro.

¹⁴⁴ BAS. C.f.r. CARPIZO, Jorge. Federalismo en Latinoamérica, p. 45.

Se debe tener en cuenta que el impuesto a los réditos pertenece a las provincias y sólo excepcionalmente, en situaciones de emergencia y por un tiempo determinado, a la Federación y ésta la ha convertido una facultad de excepción en permanente.

La participación a las provincias del impuesto a los réditos fue de un 40% en 1964; 40% que representó para las mismas más del 50% de sus recursos totales.

A pesar de que la nueva Constitución Argentina es de reciente creación, en estos momentos se encuentra a plenitud el debate para eliminar la coparticipación impositiva en la nación Argentina, y en consecuencia devolverles a las provincias de la Argentina la autonomía financiera para cobrar sus propios impuestos y así poder cubrir sus propios presupuestos.

En este aspecto, el orden jurídico de Argentina es muy similar al de nuestro país, ya que contienen un campo exclusivo de tributación para la Federación y las demás materias son concurrentes y sobre esas se hacen los convenios que generan la participación.

2. El modelo Alemán de transferencias de nivelación consiste en un sistema de "transferencias horizontales", en el que los estados ricos contribuyen a mejorar los recursos de los estados pobres, pero coexistiendo en un sistema de coparticipación (de transferencias verticales, desde el gobierno federal hacia los estados) que opera fundamentalmente devolutivo.

El gobierno Federal y los estados coparticipan el impuesto a los ingresos (renta personas físicas) y el impuesto a la renta de las sociedades, constitucionalmente fijadas en partes iguales y el impuesto a las ventas en proporciones que cambian con la legislación (actualmente el 56% corresponde a la Federación), constituyendo este segmento la parte flexible de las finanzas Federales. Los dos primeros se asignan a los estados de acuerdo con el ingreso local, en tanto que el impuesto a las ventas se distribuye en función de la población, en base al supuesto de que el impuesto es soportado por los consumidores.

El Estado Federal no participa de las transferencias horizontales, cumpliendo solamente un rol de intermediación, verificando el cumplimiento del acuerdo. En este sentido sólo se tienen en cuenta las diferencias en capacidades tributarias, aunque ajustadas por ciertas deducciones especiales por recursos extraordinarios, para así obtener la "capacidad fiscal ajustada".

Los impuestos considerados en la determinación de las capacidades son los recursos provenientes de los impuestos estatales (el Impuesto a las Actividades, el Impuesto al Patrimonio, Impuesto a la Cerveza y el Impuesto a la Herencia), de la participación de cada estado en los impuestos compartidos de acuerdo a rentas locales (componente devolutivo del régimen de coparticipación antes indicado), y de los impuestos a la propiedad de las municipalidades (contribución territorial); de acuerdo a rentas locales y evaluaciones uniformes.

La capacidad impositiva per capita ajustada de cada estado es comparada con la capacidad impositiva per capita promedio de todos los estados que se define como el estándar.

Esquemáticamente

$$ATCj = TCj = SBJ$$

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Donde ATC_j es la capacidad fiscal ajustada del estado j ; TC_j es la capacidad tributaria y SB_j son gravámenes especiales (special burdens) establecidos por los estados para financiar erogaciones extraordinarias.

El paso siguiente es medir la línea de igualación (equalization yardstick) definida como:

$$Y_j = (TC_j / P_j) * w_j * P_j$$

Donde TC_j / P_j es igual a la capacidad tributaria per capita promedio de todos los estados calculada como:

$$\frac{\sum_j TC_j}{\sum_j P_j}$$

w_j es un parámetro asociado al efecto densidad de población. Se trata de un parámetro con variaciones discretas que va desde 1.00, para poblaciones de hasta 5.000 habitantes, a 1.35 para poblaciones superiores a 500,000 habitantes.

La determinación de si un estado es pobre o rico (si recibirá o no transferencias de nivelación) se efectúa comparando su capacidad tributaria ajustada, con la línea de igualación haciendo:

$$PE_j = ATC_j - Y_j$$

O sea,

$$PE_j = (TC_j - SB_j) - (TC_j / P_j) * w_j * P_j$$

Donde PE_j es la igualación potencial del estado j , pudiendo resultar:

$PE_j < 0$, en cuyo caso el estado es pobre y recibe la transferencia; o,

$PE_j > 0$, en cuyo caso el estado es rico y debe contribuir al fondo.

No obstante, los pagos de transferencias (y las contribuciones al fondo) de nivelación en la actualidad (AE_j) no son idénticos a la legislación potencial (PE_j). Los estados pobres pueden recibir del fondo solamente la diferencia entre su capacidad tributaria ajustada menos el 95% de la línea de igualación; y, los estados ricos, que contribuyen al fondo, son clasificados según el nivel del superávit del PE_j en aquellos que superan el nivel de igualación en un 2% debiendo en tal caso contribuir con el 70% del excedente, y aquellos que lo superan en el 10%, en cuyo caso aportan el 70% de la línea de igualación por el excedente del 2% hasta alcanzar el 10% y el 100% por el excedente del 10% sobre la línea de igualación; es decir:

$$AE_j = ATC_j = 0.95 Y_j, \text{ en el caso en que } PE_j < 0$$

En tanto que:

$$AE_j = 0.70 (ATC_j - 1.02 Y_j), \text{ en el caso que } PE_j > 0 \text{ y, } 1.02 < ATC_j < 1.10 Y_j$$

$$AE_j = 0.70 (1.10 Y_j - 1.02 Y_j) + (ATC_j - 1.10 Y_j), \text{ en el caso que } PE_j > 0 \text{ y,}$$

ATC] > I.10 Yj.

El sistema de coordinación de Alemania es muy interesante, dado que las entidades federativas tienen autonomía financiera, y por lo tanto, también son responsables del desarrollo de los estados con menos crecimiento o pobres. Aquí la Federación juega un papel importante, dado que participa con algunos impuestos a los estados en lo que ellos llaman transferencias verticales, y como intermediario en las transferencias horizontales.

3. El sistema Australiano consiste en un esquema de transferencias de igualación o nivelación en el que se identifican las necesidades fiscales tanto en lo referido a la cuestión tributaria como del gasto público. No obstante, este sistema de transferencias de libre disponibilidad está basado en un único recurso tributario, cual es el Impuesto a los Ingresos de las Personas, de manera que no define el nivel absoluto de la transferencia sino el porcentaje de participación sobre el monto definido previamente.

En efecto, la masa transferible a los estados (Grant) (G) es limitada al 40% del producto del Impuesto a los Ingresos Personales correspondiente al año anterior. Liga por lo tanto, las transferencias al resultado efectivo del ciclo económico sobre los ingresos de las personas, con rezago de un ejercicio. El empleo de un mecanismo de transferencias sobre la base de lo recaudado en el ejercicio anterior, constituye un medio adicional que refuerza el objetivo de estabilización del sistema al tiempo que permite un diseño presupuestario sobre bases más seguras a los gobiernos subnacionales.

No obstante el Gobierno Federal Australiano puede establecer techos al monto global de las transferencias, cuando por razones de orden macroeconómico lo aconsejan. La Australian o Commonwealth Grants Commission, solamente determina los porcentajes de participación que le corresponde a cada gobierno subnacional.

La participación de cada estado i en la masa para la igualación transferible (G_i), se define como:

$$G_i = (B_i / \sum B_i) * G$$

Por su parte, B_i se determina mediante la suma de la necesidad de recaudación (RNi) más la necesidad de gasto (ENi) descontada las necesidades de gasto satisfechas mediante otro tipo de transferencias condicionadas (CGi) que efectúa el Gobierno Federal a los estados, es decir:

$$B_i = RNi + ENi - CGi$$

La necesidad de recaudación, se determina como:

$$RNi = P_i (Rs/Ps) (Ys/Ps = Yi/Pi)$$

Donde:

P_i es la población del estado i .

Rs/Ps es la recaudación impositiva per capita estándar, en tanto que Ys/Ps es la base tributaria per capita estándar del impuesto a los ingresos de las personas (promedio nacional) y el cociente Yi/Pi es la base imponible per capita que en dicho impuesto dispone el estado i .

La necesidad de gasto se determina como:

$$Eni = Pi (Es/Ps) [(Ui, Si, di, ei) = -1]$$

Donde Es/Ps es el gasto per capita estándar, en tanto que en el paréntesis se determina la distancia relativa (positiva o negativa) de cada jurisdicción en cuanto a los determinantes socioeconómicos, demográficos y ambientales, que se ponderan en la fórmula, a saber:

Ui: Población usuaria.

Si: Factor de escala.

di: Factor de dispersión.

ei: Factores sociales, culturales y ambientales.

Los factores de necesidad relativa son seleccionados sobre la base de la siguiente categorización de los determinantes:

- Factores de escala.
- Población y factores relacionados (Dispersión, Urbanización y Composición Social).
- Estructura de edades.
- Factores ambientales (físicos y económicos).

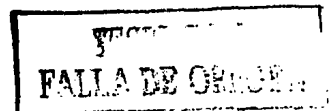
La explicitación de estas fórmulas son discutidas cada cinco años en la Comisión Federal de Transferencias (**Commonwealth Grants Commission**), quien formula la recomendación al gabinete federal. Este revisa el informe de la Comisión a la luz de su propia visión de necesidad fiscal relativa.

4. El sistema Canadiense está referido exclusivamente al campo tributario, no se trata de un enfoque de necesidades fiscales sino de igualación de capacidades de financiamiento tributario. Por el sistema se auxilia a las provincias con capacidades subestándar para financiar los servicios gubernamentales a cargo de los gobiernos subnacionales. Para determinar el nivel estándar de capacidad impositiva se utiliza un promedio de cinco provincias representantes (British Columbia, Saskatchewan, Ontario, Manitoba y Quebec), se fijan tasas promedio nacionales a las distintas bases tributarias y se emplea la población total provincial para comparar tamaños relativos y como proxy de las necesidades relativas de los costos de cada provincia. Al igual que en el caso Australiano, los recursos distribuidos provienen del impuesto a los ingresos personales, pero no tiene en cuenta la existencia de otro tipo de transferencias y asume que la necesidad de gasto es la misma para todas las provincias.

En rigor, un tercio de la recaudación del impuesto de la renta de las personas físicas es distribuido a las provincias con criterio devolutivo. El resto es utilizado para conformar el fondo igualizador, que permite compensar las diferencias regionales de la porción devolutiva de este impuesto y de otros treinta impuestos más.

La transferencia de igualación correspondiente a la provincia j (Ej) para el recurso de fuente i, se determina de la siguiente manera:

$$Ej = [(R_{io}/B_{io}) * (BS/PS) - R_{io}/B_{io}] * (Bj/Pj) | Pj$$



Donde R_{10} es la recaudación total obtenida por las 10 provincias canadienses, B_{10} es la base imponible en las 10 provincias, B_s es la base imponible estándar (según las cinco provincias representativas), P_s es la población de las cinco provincias representativas, B_j es la base imponible en la provincia j y P_j es la población de la provincia j .

Cada provincia puede arrojar saldos positivos o negativos según la fuente de recursos I , dependerá del resultado agregado si corresponde y en que magnitud efectuar la transferencia de nivelación: cuando el resultado es negativo éste es ignorado; si da positivo, su magnitud indicará la suma a transferir.

Como rasgo importante a señalar nuevamente en este caso, es que el modelo canadiense, al no computar necesidades de financiamiento acotadas en razón de la magnitud absoluta de cierto gasto estándar, constituye un sistema que actúa procíclicamente.

Los sistemas de coordinación que hemos desarrollado son de los países que usualmente son tomados como referencia (Canadá, Australia por ejemplo) poseen sistemas acotados a un recurso (el producto del impuesto a la renta o del impuesto a la renta de personas físicas únicamente). Inclusive con potestades del gobierno federal para imponer techos o límites al total de las transferencias. En Alemania sólo dos impuestos: el impuesto a las ventas y el impuesto a la renta son coparticipados.

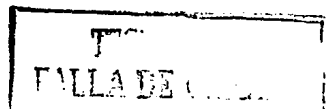
4.8. Ventajas y Desventajas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en nuestro país tiene las siguientes **ventajas**:

1. La ventaja más evidente y las razones por las que fue adoptada en nuestro país, es que es una manera de evitar la doble tributación, generada por la concurrencia fiscal que permite la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 73 fracción VII y 124.
2. Tiene ventajas administrativamente hablando, ahorrándose trámites en los tres niveles de gobierno, ya que es, sólo la Federación la que cobra los impuestos, ayudados por las entidades federativas en el mismo sentido.
3. Que el país se encuentra uniformado en la cuestión tributaria, que no haya entidades que cobren más y otras menos, o un impuesto sí u otro no.
4. Económicamente se protege a las actividades industriales del país, al estar uniformado el país con una sola clase de impuestos.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene las siguientes **desventajas**:

1. Se genera un federalismo de fachada, al transgredir la autonomía de los estados, en virtud del sometimiento financiero al que están expuestos.
2. Aletargamiento de las entidades federativas, al faltarle motivación para hacerse allegar de sus propios ingresos.



3. Subdesarrollo, pobreza, poca infraestructura de las entidades federativas, en virtud de que la Federación apenas les da lo suficiente para cubrir sus propios presupuestos.
4. Falta de responsabilidad política, económica y social de las autoridades al frente de los estados en el cumplimiento de sus metas.
5. Engrosamiento excesivo del Gobierno Federal, dado que es el ente que tiene la mayoría de los ingresos.
6. Emigración de la población del campo a las ciudades importantes, por falta de programas efectivos para el desarrollo de su actividad.

4.9. Propuesta de Reforma Constitucional, para la Modificación del Federalismo Fiscal Mexicano.

A lo largo del presente trabajo hemos señalado que la característica esencial de cualquier Estado Federal, es la distribución de competencias, y que en nuestro país la materia tributaria ha sido la excepción de tal principio Federal.

En los orígenes de nuestra nación, con el fin de copiar el esquema de Federalismo de los Estados Unidos de Norteamérica, el legislador mexicano copió los principios fundamentales de esta forma de Estado, pero también sus deficiencias, y no tuvo la visión para que las entidades federativas pudieran mantener su autonomía ante la Federación, y en consecuencia que en el Estado Mexicano hubiera un real equilibrio de poderes.

Por otro lado, a través de los años hubo la discusión para dividir de manera clara las facultades tributarias entre la Federación y las entidades federativas, pero el Constituyente de 1857 y de 1917 no quiso hacerlo, al parecer por la misma razón de los que adoptaron este sistema.

En los gobiernos posrevolucionarios tuvieron la misma intención, convocaron a tres Convenciones Nacionales Fiscales, pero lo único que acarreó fue que se le dieron más poderes a la Federación para mantener sometidos a los estados, reservando para ellos materias estratégicas en materia económica, que le pudieron asegurar su supremacía sobre las entidades federativas.

En este sentido, nuestro país ha evolucionado a través de sus etapas históricas con una arraigada tradición centralista, como lo fue en la época precolombina, en la colonia, en la independencia, en la reforma (aunque en esta etapa la lucha entre los conservadores y los liberales fue encarnizada), en la revolución y en el México moderno.

En la actualidad en México todas las decisiones provienen del gobierno central, la economía, la política y todos los aspectos de nuestro país pasan por el centro. El alto grado de centralización en nuestro país en la actualidad es producto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que como hemos visto ha sido el camino por el cual las entidades federativas fueron cediendo sus potestades tributarias, siendo esta la razón para que en la presente tesis se busque darle solución a este problema.

También es cierto que la apertura democrática, comercial y la alternancia en el poder, que en los últimos años ha vivido nuestro país, han causado impacto en algunas de las entidades federativas, sobre todo en las que cuentan con el mayor capital humano, físico, la mejor infraestructura y mayor tributación del país, que han entrado en un círculo virtuoso que impulsa su crecimiento y les permite responder mejor a los ciclos económicos. Otros estados, los que no han podido beneficiarse de la realidad, pueden quedar atrapados en un círculo vicioso de pobreza y marginación.

En este orden de ideas es importante conocer la forma como las entidades federativas hacen frente a sus necesidades, y como se puede ver en la siguiente tabla, los principales recursos de las entidades federativas son las participaciones y las aportaciones que le entrega la Federación, en virtud de los convenios de coordinación fiscal, que ascienden en promedio al 80% de sus ingresos totales, en los años 2001 y 2002.

**INGRESOS BRUTOS ESTATALES, POR ENTIDAD FEDERATIVA,
2001 Y 2002.
(Miles de pesos)**

Entidad federativa	Total	Ingresos netos					Participaciones Federales	Aportaciones Federales	Otros Ingresos	Por Cuenta de Terceros	Financiamiento	Disponibilidad Inicial
		Ingresos Propios										
		Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de Mejoras						
2001												
Total	514 087 788	24 182 733	10 144 601	5 610 257	5 054 776	228 580	196 736 647	239 193 509	1 507 647	3 135 458	11 158 236	8 134 778
Aguascalientes	5 300 784	33 667	100 782	60 760	13 580	0	2 244 020	2 195 029	3 676	0	140 233	0
Baja California	13 056 727	680 327	344 420	141 520	291 230	0	5 330 070	6 803 424	0	0	404 710	0
Baja California Sur	3 618 719	100 552	1 464	41 954	43 607	0	1 270 470	2 028 062	7 509	0	118 411	0
Carrizhaco	6 602 721	149 632	84 705	88 024	151 425	0	2 216 183	3 119 178	5 404	254 436	0	533 153
Coahuila de Zaragoza	12 719 947	302 173	464 347	160 200	13 330	203 205	4 930 356	6 646 321	0	0	0	0
Chihuahua	3 467 195	21 873	71 154	16 760	18 839	0	1 442 211	1 937 600	0	0	58 673	0
Chiapas	20 780 513	122 628	244 540	380 492	46 973	6	7 557 717	12 408 157	0	0	0	0
Chihuahua	10 813 646	1 050 402	1 375 354	150 140	381 077	0	6 182 897	7 480 431	0	86 777	0	69 662
Distrito Federal	62 171 150	13 342 282	9 441 500	1 280 371	1 121 165	14 772	25 804 602	5 963 848	0	0	4 014 864	1 187 637
Durango	8 600 044	136 853	209 212	10 634	25 455	0	2 938 714	5 173 573	0	0	280 583	0
Guerrero	19 624 106	113 102	585 164	392 924	122 084	17	7 743 283	9 168 805	0	0	0	1 491 267
Guerrero	17 143 648	297 160	86 144	32 836	35 841	0	4 158 193	12 170 714	284 080	0	0	86 700
Hidalgo	11 167 420	120 073	90 647	19 146	13 514	0	3 628 178	6 666 862	0	0	350 000	0
Jalisco	29 311 701	1 114 770	587 099	307 116	313 521	0	11 875 415	13 369 070	0	1 111 278	440 000	177 931
México	49 772 574	1 850 189	1 124 442	184 646	365 316	8 878	21 722 546	22 428 723	0	0	2 218 132	0
Michoacán de Ocampo	17 880 260	98 036	278 510	201 606	164 541	0	5 670 160	11 142 279	0	0	95 106	0
Moravia	8 247 812	50 616	111 402	57 067	15 926	1 444	3 046 743	4 394 291	0	0	408 486	104 334
Nayarit	6 550 523	93 038	57 913	120 396	25 011	0	1 561 707	3 679 571	31 360	27 149	141 222	412 258
Nuevo León	24 238 571	1 340 656	731 869	512 113	333 191	0	8 895 004	9 000 063	518 732	655 202	0	2 145 722
Oaxaca	17 453 326	33 056	175 372	303 346	34 548	14	4 756 168	11 721 760	239 243	0	0	189 178
Puebla	22 150 759	311 455	341 471	167 118	564 669	0	7 805 020	11 527 350	190 232	443 974	0	949 431
Querétaro de Arzobispo	7 945 572	77 482	128 503	144 262	72 012	0	3 190 866	4 304 364	31 332	0	6 385	0
Quintana Roo	6 086 401	277 600	131 032	67 082	57 259	0	2 082 412	3 030 070	0	414 267	0	26 671
San Luis Potosí	10 667 029	101 739	200 868	49 234	14 432	0	3 786 252	6 404 062	0	0	111 606	0
Sinaloa	12 495 547	210 724	480 322	173 421	87 744	0	5 208 132	6 129 210	0	0	150 000	0
Sonora	13 520 130	642 277	226 362	60 285	35 979	0	5 905 107	5 973 050	104 849	141 875	308 067	63 270
Tlaxcala	15 835 603	120 701	138 725	105 320	70 549	0	9 497 938	5 102 650	0	0	0	0
Tampulapa	15 591 201	613 784	584 654	16 977	102 103	0	5 270 135	8 443 519	0	0	20 029	0
Tlaxcala	5 278 287	81 112	112 350	54 220	16 068	0	1 601 204	2 720 068	91 430	0	0	297 066
Veracruz - Llave	32 991 384	521 291	416 383	119 853	256 864	0	12 364 312	17 733 237	0	0	1 027 299	472 145
Yucatán	8 553 005	180 625	74 121	36 080	220 063	0	2 968 333	4 517 883	0	0	625 000	0
Zacatecas	7 267 173	85 721	120 451	58 474	49 062	0	6 632 280	4 213 654	0	0	0	97 631
2002												
Total P	482 823 930	24 577 558	20 530 838	3 520 530	8 084 128	2 423 458	168 970 884	198 295 352	10 827 214	4 896 222	11 858 318	7 537 554
Aguascalientes	5 695 133	40 541	100 926	31 739	10 784	0	2 328 753	2 684 516	2 500	0	294 982	390
Baja California P	14 860 410	752 579	397 277	64 260	534 823	0	6 726 255	6 021 520	0	0	363 726	0
Carrizhaco P	6 850 131	168 375	95 615	52 857	47 419	247 772	2 215 435	2 750 073	0	719 432	0	533 153

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Comunidad de Zaragoza PV	14 082 748	308 076	388 041	49 093	363 421	0	4 723 165	6 495 763	560 200	0	558 710	2 90 271
Colima	3 897 644	24 010	74 643	16 848	16 870	0	1 500 090	2 124 471	0	0	1 80 883	0
Chihuahua PV	18 435 426	1 022 053	1 360 802	708 248	529 406	0	5 881 545	6 538 052	1 646 373	633 020	0	62 307
Distrito Federal	68 486 239	14 017 757	10 569 136	893 515	1 684 481	13 441	27 537 102	6 034 074	0	0	7 188 010	548 124
Durango PV	9 303 229	152 035	244 013	6 513	23 963	0	2 166 532	5 810 339	160 701	617 551	140 405	12 160
Guanajuato	18 649 601	102 820	539 680	107 704	117 012	37	7 470 063	9 274 082	0	0	549 758	76 764
Hidalgo PV	11 479 323	1 703 748	85 498	1 843	0 763	0	3 749 063	2 943 452	0	5 089	0	0
Jalisco	31 770 649	1 213 311	689 576	205 643	256 488	0	13 063 043	14 204 752	0	1 418 272	0	228 030
México PV	55 648 060	2 365 747	1 421 493	102 270	1 953 099	5 706	21 464 568	23 611 101	2 973 183	0	0	1 751 727
Michoacán de Occidente PV	10 553 043	113 103	316 044	51 058	525 146	0	5 476 372	11 893 847	121 347	0	160 888	95 108
Morelos	8 342 061	65 543	140 430	24 142	28 471	10 620	3 270 699	4 737 084	0	0	55 263	0
Nayarit PV	7 126 463	113 048	65 145	86 100	13 667	2 093 705	3 815 433	493 568	73 095	0	0	371 722
Nuevo León	26 474 402	1 476 105	1 048 398	248 208	387 662	0	0 954 704	0 008 676	481 076	691 535	0	2 557 268
Oaxaca PV	10 510 530	87 802	366 127	119 624	37 186	52 178	4 803 443	14 205 455	382 003	0	185 758	0
Puebla	23 873 824	386 673	363 199	61 703	823 760	0	8 432 168	12 228 013	461 026	441 963	0	665 062
Quintana Roo de Arriba PV	8 949 523	99 245	174 603	95 100	61 603	0	3 291 241	4 772 168	164 220	0	186 889	104 334
Quintana Roo PV	0 304 455	287 069	171 456	63 584	52 155	0	2 106 737	2 892 379	352 857	0	350 617	26 671
San Luis Potosí	11 529 045	102 047	139 576	36 808	10 080	0	4 081 611	0 014 000	0	0	237 084	0
Sonora PV	13 494 838	226 835	537 422	187 663	83 237	0	4 023 650	6 679 299	380 000	461 033	215 100	0
Tlaxcala PV	5 305 037	62 660	102 861	30 183	15 662	0	1 081 931	3 171 602	0	0	0	0
Veracruz - Llave PV	36 276 406	643 000	560 000	124 000	312 000	0	12 854 000	19 118 000	2 092 000	0	0	272 496
Yucatán PV	8 560 536	105 215	93 400	16 562	25 782	0	2 942 325	4 658 016	647 843	0	29 368	1 027
Zacatecas	7 684 132	117 873	154 011	43 418	38 338	0	2 543 132	4 717 270	0	0	380 093	0

PV Cifras preliminares. Información mensual acumulada sin aprobación de las Legislaturas Locales.
 NOTA La estadística de Finanzas Públicas incorpora un nuevo clasificador en la información del año 2001. Las cifras con el desglose conceptual anterior se ofrecen en este mismo sitio en la biblioteca digital, dentro de las publicaciones Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1996-1999 y 1997-2000.
 Detalle al respecto de las cifras, la suma de los parciales puede no coincidir con los totales.
 FUENTE A INEGI Estadística Anual de las Finanzas Públicas Estatales. Estadística Mensual de las Finanzas Públicas Estatales.

Como se puede ver en la tabla anterior existe una desproporción absoluta entre el ingreso que resulta de las participaciones y los ingresos que los estados obtienen por su propia potestad, aunque hay algunas excepciones por ejemplo en el Distrito Federal y Nuevo León representaron en promedio el 50% y 72.5%, respectivamente de los ingresos del estado, en Colima, Chihuahua y Jalisco sumaron entre el mismo periodo el 94%, 82% y 86%, respectivamente de los ingresos de estas entidades. Esta variación no sólo obedece a lo que reciben en términos de participaciones sino también a lo que recaudan de sus propias bases, tal y como se puede ver en la siguientes tablas.

ENTIDAD FEDERATIVA	INGRESOS NETOS	AFORTACIONES		% S/INGRESOS
		FEDERALES POR AÑO	NÉTOS	
Aguascalientes	5.300.784,00	4.939.048,00	93%	
Baja California	13.995.727,00	12.133.503,00	87%	
Baja California Sur	3.618.719,00	3.305.132,00	91%	
Campeche	6.602.721,00	5.335.361,00	81%	
Coahuila de Zaragoza	12.719.947,00	11.576.677,00	91%	
Colima	3.567.115,00	3.379.817,00	95%	
Chiapas	20.786.513,00	19.965.874,00	96%	
Chihuahua	16.813.646,00	13.663.328,00	81%	
Distrito Federal	62.171.150,00	31.768.450,00	51%	
Durango	8.699.044,00	8.013.287,00	92%	
Guanajuato	19.624.196,00	16.919.088,00	86%	
Guerrero	17.143.668,00	16.328.907,00	95%	
Hidalgo	11.197.420,00	10.595.040,00	95%	
Jalisco	29.311.701,00	25.244.485,00	86%	
México	49.772.574,00	44.151.269,00	89%	

NOTA	La Estadística de Finanzas Públicas incorpora un nuevo clasificador en la información del año 2001. Las cifras con el desglose conceptual anterior se ofrecen en este mismo sitio en la biblioteca digital, dentro de los publicaciones Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1996-1999 y 1997-2000.
	Debido al redondeo de las cifras, la suma de los parciales puede no coincidir con los totales
a/ FUENTE A	Excluye al Distrito Federal INEGI Estadística Anual de las Finanzas Públicas Estatales

Una vez establecida la dependencia financiera de las entidades federativas, la falta de voluntad de las mismas para salir del bache en que se encuentran y que no han asumido de manera responsable que son éstas las indicadas para cobrar los impuestos respectivos para cubrir sus necesidades, es importante establecer cuál es el impuesto o impuestos que por sí solos podrían cubrir anualmente los egresos de cada una de las entidades federativas. Sirve a lo anterior la siguiente tabla:

Entidad Federativa	Total	Egresos Netos											Disponi- bilidad Final					
		Servicios		Materiales y Suministros	Servicios y Generadores	Subsidos, Transfe- rencias y Ayudas	Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles	Obras Públicas y Acciones Sociales	Inversión Financiera	Recursos Federales y Estatales a Municipios	Otros Egresos	Pta Cuenta de Terceros		Deuda Pública				
		Personales	Suministros															
2001																		
Total	514 087 786	132 277 876	8 877 041	27 337 454	192 110 868	3 750 199	38 104 608	1 944 028	77 902 118	2 244 639	2 017 057	11 580 658	20 781 047					
Aguascalientes	5 303 784	445 870	54 745	111 053	3 164 403	24 043	593 040	0	893 988	5 512	0	0	6 264	0	0	0	0	0
Baja California	13 995 727	3 658 667	136 189	332 934	7 025 807	278 730	550 717	0	1 880 340	29 620	0	0	110 705	0	0	0	0	0
Baja California Sur	3 618 710	312 937	43 568	146 172	2 388 582	51 875	62 482	85 108	450 278	0	0	0	77 797	0	0	0	0	0
Campeche	6 602 721	1 618 940	82 364	230 270	1 668 721	14 870	778 687	0	1 055 848	0	259 663	0	27 383	550 666	0	0	0	0
Coahuila de Zaragoza	12 710 947	6 659 491	328 533	587 314	10 233 854	91 250	1 400 945	0	1 650 055	0	0	0	129 234	230 271	0	0	0	0
Chiapas	3 567 116	454 160	77 048	97 280	2 109 006	14 711	211 035	0	568 123	4 094	0	0	21 853	10 010	0	0	0	0
Chihuahua	20 780 573	3 860 064	777 160	573 178	8 913 540	119 638	735 488	842 735	4 072 057	330 444	0	0	486 662	64 567	0	0	0	0
Colima	6 813 641	2 678 778	78 221	0	8 480 572	0	2 881 205	64 156	2 354 543	51 972	0	0	152 889	62 307	0	0	0	0
Distrito Federal	62 171 150	22 591 456	3 256 762	10 442 576	6 540 700	1 767 714	4 165 800	77 500	0	0	0	0	3 003 127	10 319 475	0	0	0	0
Durango	8 691 044	1 510 701	49 642	221 230	4 710 170	23 888	530 038	0	1 356 686	0	0	0	197 560	12 198	0	0	0	0
Guanajuato	19 624 196	2 485 341	144 068	425 313	10 905 740	13 267	750 056	305 763	3 703 389	426 543	0	0	24 757	1 269 779	0	0	0	0
Guerrero	17 143 668	1 638 800	89 790	331 400	10 004 858	0	1 206 100	0	2 066 813	0	0	0	368 300	496 587	0	0	0	0
Hidalgo	11 107 420	638 302	79 231	105 888	7 012 814	8 405	845 012	0	2 247 315	29 558	0	0	42 804	0	0	0	0	0
Jalisco	29 311 701	11 407 813	372 032	481 425	8 837 891	60 040	582 035	0	5 580 119	27 292	1 111 778	0	583 428	228 030	0	0	0	0
México	49 772 574	13 610 347	508 222	897 392	17 064 436	82 753	4 208 315	0	9 030 197	0	0	0	2 621 185	1 751 727	0	0	0	0
Michoacán de Ocampo	17 918 250	8 702 485	526 616	701 842	2 608 980	71 516	1 828 481	0	3 288 107	0	0	0	12 224	0	0	0	0	0
Moravia	8 247 812	562 377	76 719	107 015	4 578 642	6 090	811 981	0	1 609 679	0	0	0	522 226	32 484	0	0	0	0
Nayarit	6 550 573	605 242	89 468	119 728	3 703 859	38 718	632 215	0	851 536	0	27 149	0	20 886	371 722	0	0	0	0
Nuevo Léon	24 238 571	7 916 320	252 293	580 253	5 772 504	169 625	1 568 500	0	3 373 840	1 049 200	0	0	1 068 679	2 557 268	0	0	0	0
Oaxaca	17 453 326	1 430 014	182 332	357 788	10 210 584	113 091	1 024 406	0	3 440 522	0	0	0	79 529	0	0	0	0	0
Puebla	22 160 756	8 208 162	241 735	1 233 013	4 953 411	208 427	1 682 309	0	4 356 042	228	429 300	0	156 000	670 062	0	0	0	0
Querétaro de Arzobispo	6 945 572	842 165	51 768	157 255	4 277 107	50 560	694 366	0	2 262 361	0	8 922	0	157 861	0	0	0	0	0
Quintana Roo	6 086 401	536 605	77 644	280 517	3 212 934	35 805	621 371	0	634 686	885	188 775	0	56 762	138 418	0	0	0	0
San Luis Potosí	10 667 929	1 538 075	72 921	87 860	6 046 900	439	483 344	76 570	2 025 529	50 904	0	0	288 288	0	0	0	0	0
Sinaloa	12 495 547	2 043 434	40 416	360 488	8 846 173	48 582	729 202	17 000	1 871 481	0	0	0	223 672	215 100	0	0	0	0
Sonora	13 520 130	2 902 017	215 302	309 356	5 975 223	32 904	1 082 305	144 788	2 089 590	193 875	0	0	1 379 294	105 467	0	0	0	0
Tlaxcala	15 835 903	3 348 702	300 447	770 248	8 815 963	68 680	766 003	0	2 782 066	0	0	0	88 191	776 012	0	0	0	0
Tamaulipas	15 591 291	1 983 575	146 239	371 086	6 028 221	68 471	1 967 305	0	2 262 361	0	0	0	467 432	296 604	0	0	0	0
Tlucacuilco de Villavieja	5 278 287	685 472	68 364	128 194	3 005 156	23 965	135 067	0	871 008	44 521	0	0	0	316 452	0	0	0	0
Veracruz - Llave	32 051 384	14 832 806	322 150	1 407 190	7 365 452	178 313	2 540 824	0	5 948 584	0	0	0	83 190	272 496	0	0	0	0
Veracruz - Soberania	8 563 006	1 540 518	143 678	191 330	4 334 156	88 686	587 273	0	1 649 080	0	0	0	81 847	1 027	0	0	0	0
Zacatecas	7 267 173	514 819	0	0	4 578 283	15 815	458 845	270 403	1 380 800	0	0	0	25 611	22 407	0	0	0	0

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2002	482 623 950	129 678 790	7 539 031	18 717 909	189 760 523	3 818 313	40 739 033	5 944 055	66 305 047	1 672 324	3 020 187	9 571 667	8 362 263
Total													
Aguascalientes	5 605 133	406 061	60 422	117 521	3 276 424	15 701	761 201	0	941 343	0	0	3 470	0
Baja California	14 860 410	4 174 060	168 113	346 731	7 421 444	261 194	455 002	0	2 029 002	211	124	0	0
Baja California Sur	6 850 131	2 043 602	82 648	294 476	1 546 021	10 892	1 131 218	1	718 160	0	621 123	29 442	404 290
Coahuila de Zaragoza	14 082 748	6 603 109	180 485	595 012	3 068 531	43 600	1 775 017	0	1 862 645	7 920	0	50 530	0
Colima	3 897 644	514 602	103 337	110 014	2 256 696	19 481	146 682	0	641 128	2 644	0	53 057	543
Chihuahua	18 435 426	3 240 230	264 082	754 089	7 894 049	217 344	2 536 897	539 636	2 555 558	12 853	0	293 432	118 262
Distrito Federal	68 486 236	27 548 838	3 063 103	8 184 554	10 744 014	1 777 057	5 818 331	33 355	0	0	0	2 220 953	93 731
Durango	9 303 229	1 786 842	77 117	238 195	5 040 045	22 031	334 686	0	1 427 876	40 453	0	335 081	0
Guanajuato	18 649 001	3 045 384	145 344	304 727	10 501 610	67 000	536 050	183 339	3 870 711	0	0	25 736	0
Hidalgo	11 479 333	672 545	83 760	203 458	5 964 852	22 847	824 250	0	2 301 434	13 698	153 884	849 677	158 792
Jalisco	31 770 049	12 460 728	405 723	523 738	9 511 675	130 803	678 523	0	5 719 418	29 663	1 418 272	578 335	285 153
México	55 649 960	15 275 074	665 024	1 248 716	18 915 793	57 545	3 011 060	0	9 070 043	0	0	2 642 662	2 905 107
Michoacán	10 553 903	10 439 422	463 069	554 607	2 171 527	103 024	2 339 640	31 344	3 419 951	0	40	32 933	0
Oaxaca	8 342 061	603 505	71 362	166 750	4 897 128	39 827	597 250	0	1 910 067	75 712	0	53 310	0
Puebla	7 126 463	771 058	146 535	115 465	2 823 478	10 843	743 414	1 013	2 232 120	0	54 067	7 402	459 339
Querétaro	26 454 002	4 004 407	336 691	673 633	11 532 204	195 672	3 248 252	0	3 462 465	1 305 159	0	6 010 013	626 297
San Luis Potosí	10 519 530	1 606 061	210 246	538 184	11 510 614	134 321	1 835 851	0	1 121 685	3 848	0	249 050	0
Tlaxcala	23 873 824	6 396 833	307 569	1 410 097	5 846 087	292 084	1 077 304	244 721	4 398 320	0	743 281	53 644	123 035
Veracruz	8 949 523	697 190	64 519	153 247	3 287 543	137 855	846 811	0	3 181 877	100 810	0	180 671	0
Yucatán	6 304 455	619 163	78 820	282 649	3 606 973	11 306	679 624	0	925 343	0	0	100 628	0
Zacatecas	11 529 045	1 855 255	88 705	186 679	6 523 081	5 540	438 976	5 833	2 237 878	77 213	0	397 627	0
Sinaloa	13 404 839	2 663 320	125 766	437 721	5 839 620	29 187	985 478	208 165	2 532 847	0	0	210 396	395 330
Tlaxcala	5 305 037	751 010	66 762	125 003	3 211 363	24 798	459 568	0	548 745	5 000	0	3 778	10
Veracruz	30 275 496	10 650 000	257 000	1 233 000	7 263 000	272 000	5 448 000	0	4 295 000	0	0	310 000	541 496
Yucatán	8 590 536	105 216	10 562	75 792	0	2 942 325	4 558 018	647 843	0	29 366	1 027	0	0
Zacatecas	8 994 132	549 158	0	5 360 325	22 960	553 825	45 702	1 448 418	0	0	0	4 603	0

PT Cifras preliminares. Información mensual acumulada sin aprobación de las Legislaturas Locales.

NOTA La Estadística de Finanzas Públicas incorpora un nuevo clasificador en la información del año 2001. Las cifras con el desglose conceptual anterior se ofrecen en este mismo sitio en la biblioteca digital, dentro de las publicaciones Finanzas Públicas, Estadísticas y Administrativas de México, 1996-1999 y 1997-2000.

Debido al redondeo de las cifras, la suma de los parciales puede no coincidir con los totales. La disponibilidad final correspondiente a la información preliminar se calcula por diferencia entre ingresos y egresos netos.

FUENTE: INEGI. Estadística Anual de las Finanzas Públicas Estatales, Estadística Mensual de las Finanzas Públicas Estatales.

Asimismo, de la siguiente tabla podemos asegurar que los impuestos que pueden ser exclusivos de las entidades federativas y separarlos de la concurrencia fiscal de nuestro país, es el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, dado que éstas son las contribuciones con mayor recaudación en el país, y con las que más se ven afectados los gobernados a la hora de su pago, razón por la cual es justo que ese dinero sea el destinado a satisfacer sus necesidades primarias.

RECAUDACIÓN FISCAL BRUTA DE INGRESOS FEDERALES TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2001 PT									
(Miles de pesos)									
Entidad federativa	Total	Tributarios					Impuesto al comercio exterior	Accesorios	Impuesto sobre automotores nuevos
		Total	Impuesto sobre la renta	Impuesto al activo de las empresas	Impuesto al valor agregado	Impuesto espacial sobre producción y servicios			
Estados Unidos Mexicanos	1 103 650 681	800 689 397	321 183 282	15 452 888	294 037 767	118 489 480	26 720 385	8 993 885	4 844 888
Aguascalientes	4 730 954	4 535 959	1 773 902	113 083	2 122 419	65 331	215 045	70 018	54 729
Baja California	17 981 235	17 451 703	8 029 295	252 314	7 142 810	161 867	1 125 753	435 150	100 472
Baja California Sur	1 793 223	1 721 930	648 046	68 552	918 337	61 685	2 868	72 828	18 111
Campeche	2 491 367	2 433 810	837 391	29 844	1 408 141	15 351	4 343	70 962	15 834
Coahuila de Zaragoza	15 344 036	14 902 075	6 427 098	339 297	6 607 978	534 131	267 480	286 584	139 832
Colima	8 858 557	8 706 767	537 198	40 493	4 350 844	59 346	3 917 187	38 129	23 342
Chiapas	2 117 093	2 042 932	1 002 899	31 232	897 378	103 661	47 603	81 034	63 566
Chihuahua	10 513 020	10 517 398	8 425 141	212 175	9 142 832	128 014	634 423	354 117	149 862
Distrito Federal	732 050 603	437 156 045	177 079 864	7 116 971	135 862 936	101 683 666	8 408 771	2 603 387	1 113 569
Durango	1 845 291	1 658 021	615 793	62 518	349 131	17 863	2 217	15 162	40 400
Guanajuato	9 550 782	9 246 942	4 617 190	249 420	3 432 881	176 632	1 143	246 448	191 317



Gobierno	2 869 663	2 731 348	1 355 039	75 386	625 500	122 781	2 614	100 400	45 773	
Hidalgo	2 776 537	2 702 734	1 341 436	94 127	863 876	165 417	1 701	80 706	52 324	
Jalisco	32 369 817	31 603 414	14 890 444	1 128 064	11 295 493	2 329 840	421 544	567 308	419 670	
México	40 042 377	48 733 208	24 846 824	1 424 881	18 877 093	1 108 955	647 144	870 420	400 579	
Michoacán de Ocampo	5 172 243	4 802 020	2 380 430	16 070	1 737 970	145 049	52 485	111 537	133 020	
Morelia	4 115 748	4 363 287	2 192 205	62 068	1 777 473	360 467	263	83 532	55 160	
Nayarit	1 027 392	976 421	577 732	18 663	244 765	34 752	68	29 010	16 163	
Nuevo León	59 291 154	58 440 087	24 388 442	1 760 628	22 282 838	6 578 771	1 570 755	141 458	370 681	
Oaxaca	2 414 826	2 441 077	1 067 878	29 206	522 460	645 295	3 076	57 057	30 017	
Puebla	13 594 676	13 446 413	6 225 424	136 782	5 264 303	128 120	102 409	240 907	205 000	
Queretaro de Arzobispo	8 273 516	8 176 404	4 243 801	14 867	3 088 937	44 121	254 546	180 111	40 681	
Quintana Roo	4 490 164	4 161 525	2 111 106	107 537	1 453 902	68 911	80 205	132 063	64 180	
San Luis Potosí	4 840 068	4 689 205	2 440 201	162 761	1 513 967	103 764	1 071	168 365	67 446	
Sinaloa	5 142 640	5 544 210	2 867 138	106 613	1 860 233	250 450	115 470	166 175	91 698	
Sonora	7 182 831	7 216 103	3 087 781	151 480	2 816 588	255 165	429 672	217 064	95 628	
Tlaxcala	2 553 204	2 472 360	1 398 523	37 020	687 132	168 607	558	70 614	64 410	
Tlaxcala	52 120 657	51 309 351	5 847 458	277 547	38 876 812	2 081 641	7 267 570	404 953	198 862	
Veracruz	1 279 554	1 260 920	889 840	81 826	412 904	111 996	66	38 320	17 744	
Veracruz-Llave	23 402 447	23 120 057	8 293 661	403 477	11 608 898	258 031	3 567 163	274 364	175 813	
Yucatán	4 116 949	4 433 848	2 019 784	208 034	1 728 163	126 263	79 431	50 224	22 445	
Zacatecas	2 317 502	2 150 569	874 443	12 178	425 298	769 260	180	41 819	19 536	
24. Párrafo y última										
Entidad Federativa	Tributarios			No tributarios		Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de mejoras	Contribuciones no comprendidas
	Impuesto a la tenencia o uso de vehículo	Otros	Total	Total						
Estados Unidos Mexicanos	10 137 121	30	302 881 064	200 308 713	22 562 812	70 818 977	26 830	283 912		
Aguascalientes	112 832	0	203 995	35 200	100 704	67 814	0	187		
Baja California	118 032	0	429 532	258 720	2 810	161 291	0	8 689		
Baja California Sur	33 887	0	71 287	58 798	1 696	12 756	0	44		
Campeche	40 644	0	57 407	32 499	7 988	24 161	0	10		
Coahuila de Zaragoza	30 661	0	442 263	188 474	6 398	240 081	0	783		
Colima	53 140	0	146 700	77 288	740	66 669	0	2 103		
Chiapas	135 540	0	74 161	81 827	3 806	18 375	0	61		
Chihuahua	370 804	0	810 522	156 186	9 505	727 114	664	3 053		
Distrito Federal	3 097 131	0	294 894 498	198 878 603	22 339 634	75 455 412	25 984	194 683		
Durango	89 468	0	186 678	44 333	1 083	144 241	0	0		
Guanajuato	362 321	0	312 850	86 874	4 951	218 695	0	4 830		
Guerrero	104 714	0	137 747	82 801	2 174	58 712	0	4 260		
Hidalgo	112 051	0	73 770	37 778	1 405	44 476	0	169		
Jalisco	830 671	0	616 403	313 837	9 862	292 164	0	538		
México	600 489	0	249 100	116 008	18 690	109 220	0	5 281		
Michoacán de Ocampo	252 378	1	240 223	74 727	2 147	103 051	0	303		
Morelia	107 283	0	52 261	38 237	2 645	13 162	0	117		
Nayarit	152 209	0	60 061	29 852	645	20 163	0	201		
Nuevo León	826 178	0	805 047	371 430	1 862	416 595	0	15 060		
Oaxaca	81 384	0	53 749	31 083	4 083	18 546	0	37		
Puebla	341 941	0	330 225	73 816	3 899	56 800	0	1 648		
Queretaro de Arzobispo	112 012	0	97 112	43 276	1 700	51 781	0	265		
Quintana Roo	64 621	0	288 641	261 010	2 003	25 604	0	16		
San Luis Potosí	211 000	0	150 773	48 953	1 274	99 108	0	1 436		
Sinaloa	202 120	0	298 030	78 829	2 643	215 704	0	1 594		
Sonora	203 074	23	505 028	169 502	5 372	340 838	0	4 010		
Tlaxcala	130 106	0	80 844	38 556	12 860	29 393	0	3		
Tlaxcala	317 210	0	811 608	401 427	5 820	308 453	0	5 876		
Veracruz	39 224	0	29 634	7 483	307	18 565	0	3 279		
Veracruz-Llave	376 748	0	342 300	182 827	6 022	148 353	0	5 388		
Yucatán	135 505	0	85 000	54 180	2 487	28 280	0	45		
Zacatecas	61 835	0	157 933	42 833	2 257	112 702	0	41		
Pl	Pretular									
FUENTE A	SHCP. Dirección General de Recaudación. Responsabilización de los Ingresos, 2001. México, D.F., 2001									

Por todo lo anterior proponemos las siguientes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Texto Vigente de la Constitución	Reforma Propuesta
Artículo 73. Es Facultad del Congreso de la Unión:	Artículo 73. Es Facultad del Congreso de la Unión:
VII. Establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.	VII. Establecer únicamente las contribuciones establecidas en la fracción XXIX del presente artículo para cubrir el presupuesto de egresos de cada año. En este sentido el Congreso de la Unión tendrá cuidado que al imponer las contribuciones a que se refiere el párrafo anterior, no sean ruinosas y desproporcionadas.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

<p>Artículo 73. Es Facultad del Congreso de la Unión:</p> <p>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: 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.</p> <p>Las entidades federativas participaran 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>Artículo 73. Es Facultad del Congreso de la Unión:</p> <p>XXIX. Para establecer contribuciones:</p> <p>1o. Sobre el comercio exterior;</p> <p>2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;</p> <p>3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;</p> <p>4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación;</p> <p>5o. Sobre el activo de las empresas;</p> <p>6o. Sobre la producción y servicios de:</p> <p>a) Bebidas alcohólicas;</p> <p>b) Cervezas y bebidas refrescantes;</p> <p>c) Telecomunicaciones.</p> <p>d) Aguas, refrescos y concentrados.</p> <p>6o. Sobre tenencia o uso de vehículos;</p> <p>7o. Sobre automóviles nuevos;</p> <p>8o. Sobre el sustitutivo del crédito al salario.</p> <p>9o. Sobre la venta de bienes y servicios suntuarios;</p> <p>10o. Las contribuciones de mejoras que mediante ley secundaria se determine;</p> <p>11o. Los derechos que se basen en las siguientes actividades:</p> <p>a) Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público;</p> <p>b) Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.</p> <p>12o. Especiales sobre:</p> <p>A) Energía eléctrica;</p> <p>B) Producción y consumo de tabacos labrados; C) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;</p> <p>D) Cerillos y fósforos;</p> <p>E) Aguamiel y productos de su fermentación;</p> <p>F) Explotación forestal, y</p> <p>G) Consumo de cerveza.</p> <p>En este sentido, el Congreso de la Unión deberá acordar subsidios a las entidades federativas cuyos recursos no alcancen a cubrir los gastos ordinarios de acuerdo con sus respectivos presupuestos o que su nivel de crecimiento sea menor al que establezca la ley secundaria federal que al respecto se dicte.</p>
<p>Se adiciona con un párrafo cuarto, quinto, sexto y séptimo la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Artículo 116...</p> <p>...</p> <p>I....</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>



	<p>a) ... b) II... Es facultad del poder legislativo de los estados imponer las contribuciones necesarias para cubrir sus presupuestos.</p> <p>Es obligación de todas las entidades federativas contribuir a los gastos de las demás entidades federativas, con el fin de que el crecimiento sea en igualdad de condiciones. Las aportaciones se fijarán de acuerdo al crecimiento anual de cada entidad, en los términos que la ley secundaria lo determine.</p> <p>Es facultad exclusiva del poder legislativo de los estados, establecer las contribuciones sobre:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Sobre la renta de las personas. II. Sobre el impuesto al valor agregado. III. Sobre los gastos al trabajo personal y remunerado (nominas). <p>Todas las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados, incluyendo las que se enumeran en el párrafo anterior, deben seguir los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Sencillo en su redacción para su mejor comprensión; b) Agil en su determinación; c) Económico en su recaudación; d) Cómodo en su cobro.
<p>Se adiciona con un quinto, sexto, séptimo y octavo párrafo la fracción V de la BASE PRIMERA, inciso C) del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Artículo 122... A... I... II... III... IV... V... .</p>

**ESTE CON
FALLA DE ORIGEN**

B...
I...
II...
III...
IV...
V...

C...

BASE PRIMERA...

I...
II...
III...
IV...
V...

a)...
b)...

...
...
...
...

Es facultad de la Asamblea del Distrito Federal imponer las contribuciones necesarias para cubrir sus presupuestos.

Es obligación del Distrito Federal contribuir a los gastos de las demás entidades federativas, con el fin de que el crecimiento sea en igualdad de condiciones. Las aportaciones se fijarán de acuerdo al crecimiento anual de cada entidad, en los términos que la ley secundaria lo determine.

Es facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, establecer las contribuciones sobre:

- IV. Sobre la renta de las personas.
- V. Sobre el impuesto al valor agregado.
- VI. Sobre los gastos al trabajo personal y remunerado (nóminas).

Todas las contribuciones que establezca la Asamblea Legislativa, incluyendo las que se enumeran en el párrafo anterior, deben seguir los siguientes principios:

- e) Sencillo en su redacción para su mejor comprensión;
- f) Ágil en su determinación;
- g) Económico en su recaudación;
- h) Cómodo en su cobro.

Para el mejor entendimiento de las reformas anteriormente descritas se expone lo siguiente:

1. Se propone reformar el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de terminar la concurrencia impositiva, limitando para esos efectos a la Federación, para que sólo pueda imponer las contribuciones que se establezcan en la fracción XXIX del mismo artículo, estableciendo la limitante que no se pueden exceder en la imposición de esas contribuciones como para llevar a la ruina o quiebra a la industria o fuente de que se trate.
2. En la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, simplemente se hace un listado limitativo de los ingresos que podrá percibir la Federación, dejando para ella los apartados más importantes que en materia económica existen en nuestro país, como es el petróleo y sus derivados y la energía eléctrica, etc.

Además se adiciona un párrafo para establecer la obligación de la Federación en contribuir con aquellos estados que no puedan cubrir sus presupuestos, o que su nivel de crecimiento no sea igual, al de las entidades federativas con mayores ingresos.

3. Se propone la reforma al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la forma de organización de las entidades federativas, para dejar de manera expresa una facultad exclusiva del poder legislativo de los estados, para imponer las contribuciones necesarias a cubrir sus presupuestos, teniendo como base el impuesto sobre la renta de las personas, el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre nóminas.

Después de una larga reflexión decidimos dejar abierta la potestad de las entidades federativas, para darle cumplimiento al artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que con una interpretación acertada se puede deducir que en caso de duda entre las facultades de la Federación y los estados se debe decidir por estos últimos.

Asimismo se adicionó otro párrafo para establecer la obligación de las entidades federativas con mayor poder adquisitivo a contribuir con los estados más pobres, en específico aquellos que no puedan cubrir sus presupuestos o que su nivel de crecimiento sea nulo.

De igual forma se adicionó un tercer párrafo, a fin de establecer una serie de principios que deberá observar el poder legislativo de las entidades federativas, para que de una vez por todas el legislador redacte una norma tributaria entendible y de fácil manejo para los contribuyentes que no sean especialistas, y a que a parte de que tienen que pagar los impuestos correspondientes, muchas veces tienen que pagar una persona que les interprete la legislación, además creemos que no sólo debería ser una obligación para el legislador local sino para todo aquel que expida una norma tributaria en la República Mexicana.

4. Se propone adicionar los mismos párrafos descritos en el numeral anterior, en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el relativo a dar las bases para la organización del Distrito Federal.

Los cambios propuestos en párrafos anteriores, hacen necesaria una nueva política en las relaciones intergubernamentales, una coordinación fiscal bien entendida, que genere bienestar para la comunidad y que los beneficios sean para todos, el vivir en una Federación debe asegurar la participación integral de los afectados en las decisiones de mayor trascendencia y no de un sólo personaje o región determinada.

Esta reforma debe tener una visión integral y a largo plazo. Integral en el sentido de formar parte de una reforma fiscal general, que vincule de manera estrecha las potestades e ingresos fiscales y las responsabilidades de gasto de los distintos órdenes de gobierno. También que promueva políticas fiscales locales y Federales que arrojen una recaudación más eficiente, un gasto más efectivo y un mayor rendimiento de cuentas de las autoridades, que el Estado tanto Federal como local sea responsable en el gasto y en el compromiso ante los gobernados.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONCLUSIONES

A través del desarrollo de los temas que integran la presente tesis, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

PRIMERO. Por Federalismo debemos entender la forma de Estado, en la cual a través de un pacto entre estados soberanos, deciden delegar esta soberanía para crear un orden normativo superior a éstas, conservando para ellas su autonomía.

SEGUNDO. El fundamento constitucional del cual se desprende que nuestro país, ha adoptado para sí una forma de Estado Federal se encuentra en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Las características esenciales de la Forma de Estado Federal son, a) Distribución de competencias, b) Una sola soberanía, c) La personalidad del Estado es única y d) Que las entidades federativas gozan de autonomía y por lo mismo intervienen en el proceso de reforma constitucional.

CUARTA. Que por autonomía se debe entender un poder jurídico limitado, donde se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo un campo que jurídicamente no se debe traspasar. Y que lo tanto la autonomía de las entidades federativas consiste en: a) Darse su propia Constitución, base de toda la legislación local y b) Reformarla siguiendo las mismas normas que ella señala.

QUINTA. Que el fundamento constitucional de la autonomía de los estados se encuentra plasmado en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTA. Que dada la autonomía de la que gozan las entidades federativas, se ejerce en su mayoría al crear su propia Constitución local, que regirá en todo a lo que se refiera a la vida interior de los estados, y sin contrariar en ningún aspecto a la Constitución de la Federación.

SÉPTIMA. Como tema fundamental para la comprensión de la presente tesis se encuentra en distinguir debidamente la diferencia entre soberanía y autonomía, a) Soberanía es el poder que está por encima de todos, es la facultad para autodeterminarse mediante la expedición de una ley suprema, y b) Autonomía como ya lo hemos dicho es un poder jurídico limitado, en el cual se tiene una franja de actuación libre, y al mismo tiempo un campo que jurídicamente no se debe traspasar.

OCTAVA. Para conseguir los fines que la ley les ha encomendado, Estado, entidades federativas y Municipios tienen necesidad de disponer de medios financieros suficientes, mediante los cuales puedan pagar el coste de su actividad institucional apropiada para conseguir aquella finalidad que los entes públicos se proponen alcanzar en cumplimiento de la ley. Por lo anterior los ingresos que obtiene el estado se pueden dividir de la siguiente forma: a) tributarios y b) no tributarios.

NOVENA. Los ingresos tributarios son una prestación obligatoria y comúnmente en dinero, exigida por el Estado mediante una ley, en ejercicio de su potestad tributaria, y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público. Los ingresos tributarios pueden ser clasificados de la siguiente forma: a) Impuestos, b) Aportaciones de Seguridad Social, c) Derechos, d) Contribuciones

de Mejoras, e) Contribuciones pendientes de ejercicios anteriores y f) Los accesorios de las anteriores contribuciones.

DÉCIMA. Los ingresos no tributarios son la otra gran rama de los ingresos del Estado y derivan de la explotación de los recursos con que cuenta el Estado, o de los financiamientos que por diferentes vías se procura a fin de complementar su presupuesto. De ello podemos asegurar la existencia de ingresos patrimoniales o productos, aprovechamientos y los ingresos derivados del endeudamiento público.

DÉCIMA PRIMERA. Son gastos públicos las erogaciones que realiza el Estado, que se destinan a la satisfacción de las necesidades públicas y por excepción las de carácter privado.

DÉCIMA SEGUNDA. El Federalismo Fiscal a diferencia del federalismo como forma de Estado, se refiere solamente a las relaciones intergubernamentales en materia de ingresos y gasto público entre las haciendas públicas de los diferentes niveles de gobierno.

DÉCIMA TERCERA. La Coordinación Fiscal es uno de los efectos del Federalismo Fiscal, dado que es el acto de concertación en el ejercicio de las facultades tributarias de los diversos niveles de gobierno de un Estado, para lograr la armonía de los ordenamientos fiscales, cabe aclarar, que la coordinación fiscal es fundamental en cualquier sistema de gobierno, dado que es la forma de solucionar, conflictos de competencia, y la forma de uniformar a la nación tributariamente hablando.

DÉCIMA CUARTA. Por Hacienda Pública podemos entender el gran marco de la actividad financiera del Estado, que comprende la totalidad de las medidas y políticas financieras y económicas de que el Estado dispone para cumplir con sus fines.

DÉCIMA QUINTA. La doble tributación se presenta cuando una misma actividad o fuente tributaria es gravada dos o tres veces, ocasionando la ruina de la misma.

En este sentido la doble tributación en nuestro país es consecuencia inmediata de la concurrencia fiscal que establece el artículo 73 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMA SEXTA. La potestad tributaria de la Federación y los estados, lo encontramos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual surge el problema de la división de competencias impositivas, pero con las limitantes de que toda carga que impongan los niveles de gobierno, deben ser destinadas al gasto público, que sean proporcionales, equitativos y siempre mediante una ley expedida de acuerdo al procedimiento que establece la misma Constitución.

DÉCIMA SÉPTIMA. Toda contribución que establezca la Federación o los estados deben estar destinadas al gasto público, lo que quiere decir que debe estar contemplado en el presupuesto de egresos correspondiente.

DÉCIMA OCTAVA. Todo tributo que vaya a ser una carga fiscal para el gobernado, debe ser establecido a través de una ley, y debe comprender todas las características de las contribuciones, como son sujeto, objeto, base, tasa y tarifa. Por otro lado, no es válido ningún

impuesto si no es establecido mediante el proceso legislativo correspondiente, por lo que el ejecutivo no puede establecerlos mediante circulares, resoluciones, reglamentos o decretos.

DÉCIMA NOVENA. Cuando el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, indica que las contribuciones deben ser proporcionales que se debe considerar la capacidad económica, ingresos y riqueza de los gobernados, por lo que, deben ser liberados aquellos que no tengan riqueza o ingresos que aportar al Estado.

VIGESIMA. Por equidad se debe de entender la forma en que todas las personas físicas y morales que estén colocadas en la misma situación y con la misma capacidad contributiva reciban el mismo trato en el tributo, en un sentido uniforme general e igualitario.

VIGÉSIMA PRIMERA. El artículo 73, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que es facultad del Congreso de la Unión, establecer todas las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, con esto podemos afirmar que el poder tributario de la Federación es ilimitado, de igual manera el de las entidades federativas, pero éstas tienen que respetar las prohibiciones que la misma Constitución Federal prevé.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Lo dispuesto en el artículo mencionado en la conclusión anterior, también es el fundamento de la concurrencia impositiva de la Federación y las entidades federativas, aunque parezca una facultad exclusiva de la Federación también lo es de los estados ya que de no ser así, las entidades federativas estarían perdiendo por completo su autonomía.

Por último, debemos entender por facultades concurrentes aquellas que pueden ser ejercidas en forma simultánea por la Federación, las entidades federativas y municipios conforme a la Ley Fundamental, debiendo mencionar que sólo ellos pueden tener la calidad de sujeto activo en la relación jurídica - tributaria.

VIGÉSIMA TERCERA. Las materias que fueron exclusivamente reservadas a la Federación son un ejemplo más de los abusos de poder que han imperado en nuestro país, ya que si las analizamos con detenimiento, se trata de materias que por su naturaleza pueden ser la base del sistema económico de cualquier nación y que dejarlas en manos de las entidades federativas o compartir su explotación, implicaría un gran riesgo de perder la supremacía que el Gobierno Federal ha tenido a través de los años, manteniendo sometidos a los estados.

VIGÉSIMA CUARTA. De las prohibiciones contenidas en el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos concluir que fuera de la prohibición de emitir papel moneda y estampillas, las demás son las distintas formas en las que se pueda presentar los impuestos alcabalariorios, siendo ésta una forma muy eficaz de evitarlos.

VIGÉSIMA QUINTA. En cuanto a la distribución de competencias que establece el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que en caso de duda en las facultades de los niveles de gobierno, se debe de interpretar a favor de las entidades federativas. En la materia tributaria es importante este precepto porque es la clave para hacer una correcta interpretación del artículo 73 fracción VII, en cuanto a que sin esta disposición se estaría dejando sin potestad tributaria a los estados, dado que sería la Federación la única facultad para imponer contribuciones.



VIGÉSIMA SEXTA. En el presente trabajo se utilizó indistintamente la palabra estado como sinónimo de entidad federativa, y por ésta se debe entender a los estados miembros que son parte integrante del Estado Federal y que en otros Estados se les denomina provincias o países.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. Por Hacienda Pública local se debe entender las políticas que van a ser utilizadas por las entidades federativas para obtener sus ingresos y de ejercitar su gasto de una manera eficaz, siempre teniendo en cuenta el bienestar de la comunidad.

El fundamento constitucional de las haciendas estatales se encuentra en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VIGÉSIMA OCTAVA. Como ya se estableció las entidades federativas tienen el derecho de hacerse llegar de los recursos necesarios para cubrir sus presupuestos, siempre y cuando respeten las limitaciones que establece la propia Constitución. Por otro lado, podemos dividir a los ingresos estatales de la misma forma que la Federación, a) tributarios y b) no tributarios, subdividiendo a estas ramas en los mismos elementos ya descritos.

VIGÉSIMA NOVENA. El Municipio es la entidad pública local con gobierno propio, y la base de la división territorial y la organización política y administrativa del Estado. Por su cercanía con la población y el conocimiento de sus necesidades, el Ayuntamiento se encuentra en una posición privilegiada para poder satisfacerlas. Por este motivo es el gobierno municipal con quien se debe de hacer una real coordinación y conocer exactamente las necesidades de la población.

TRIGÉSIMA. Como le hemos mencionado las entidades federativas y los municipios son los indicados para imponer las contribuciones, dado que son ellos los que conocen sus necesidades y sus excesos, en cambio tenemos un vergonzoso sistema de participaciones que somete a los gobiernos estatales y municipales a la voluntad del Estado Federal.

TRIGÉSIMA PRIMERA. Que la coordinación fiscal tal y como la conocemos en nuestro país fue la solución al problema de la doble tributación, y también una forma de mantener sometidas a las entidades federativas y municipios a la Federación.

TRIGÉSIMA SEGUNDA. La Coordinación Fiscal en nuestro país da una solución para introducir la unidad de nuestro sistema tributario, que exista un solo sistema impositivo y no tres, salvo ligeras reminiscencias, es bueno desde el punto de vista económico pero contribuye a debilitar el pacto federal en perjuicio de los estados. Una entidad federativa cuya cartera tiene la Federación, carece de independencia económica y está sujeta a los vaivenes de la política que quiera seguir la Federación.

TRIGÉSIMA TERCERA. Los sistemas de coordinación que hemos desarrollado son de los países que usualmente son tomados como referencia (Canadá, Australia por ejemplo) poseen sistemas acotados a un recurso (el producto del impuesto a la renta o del impuesto a la renta de personas físicas únicamente). Inclusive con potestades del gobierno federal para imponer techos o límites al total de las trasferencias. En Alemania sólo dos impuestos: el impuesto a las ventas y el impuesto a la renta son coparticipados.

TRIGÉSIMA CUARTA. En Argentina se tiene un Sistema de Coordinación Fiscal, muy similar al de nuestro país.



TRIGÉSIMA QUINTA. Es necesario reformar el artículo 73 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de terminar la concurrencia impositiva, limitando para esos efectos a la Federación, para que sólo pueda imponer las contribuciones que se establezcan en la fracción XXIX del mismo artículo, estableciendo la limitante que no se pueden exceder en la imposición de esas contribuciones como para llevar a la ruina o quiebra a la industria o fuente de que se trate.

De esta forma la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene que contemplar un listado limitativo de los ingresos que podrá percibir la Federación, dejando para ella los apartados más importantes que en materia económica existen en nuestro país, como es el petróleo y sus derivados y la energía eléctrica, etc.

Además, adicionar en el mismo artículo un párrafo para establecer la obligación de la Federación en contribuir con aquellos estados que no puedan cubrir sus presupuestos, o que su nivel de crecimiento no sea igual, al de las entidades federativas con mayores ingresos.

Para complementar las reformas anteriores se propone la reforma al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la forma de organización de las entidades federativas, dejando de manera expresa una facultad exclusiva del poder legislativo de los estados, para imponer las contribuciones necesarias a cubrir sus presupuestos, teniendo como base el impuesto sobre la renta de las personas, el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre nominas.

Asimismo, adicionar otro párrafo para establecer la obligación de las entidades federativas con mayor poder adquisitivo a contribuir con los estados más pobres, en específico aquellos que no puedan cubrir sus presupuestos o que su nivel de crecimiento sea nulo.

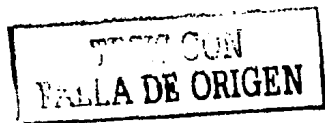
En este sentido, hay que reformar el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle las mismas facultades al Distrito Federal que a las entidades federativas.

Los cambios propuestos en la presente tesis, hacen necesaria una nueva política en las relaciones intergubernamentales, una coordinación fiscal bien entendida, que genere bienestar para la comunidad y que los beneficios sean para todos, el vivir en una Federación debe asegurar la participación integral de los afectados en las decisiones de mayor trascendencia y no de un sólo personaje o región determinada.

Esta reforma debe tener una visión integral y a largo plazo. Integral en el sentido de formar parte de una reforma fiscal general, que vincule de manera estrecha las potestades e ingresos fiscales y las responsabilidades de gasto de los distintos órdenes de gobierno. También que promueva políticas fiscales locales y Federales que arrojen una recaudación más eficiente, un gasto más efectivo y un mayor rendimiento de cuentas de las autoridades, que el Estado tanto Federal como local sea responsable en el gasto y en el compromiso ante los gobernados.

BIBLIOGRAFÍA

1. ARRIJOA, Adolfo. Derecho Fiscal. 4 ed. Edit. Themis. México. 1999. 558 pp.
2. ARTEAGA, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. UAM. Edit. Oxford University. México. 1999. 853 pp.
3. BARRAGÁN, José. Principios sobre el Federalismo Mexicano. Departamento del Distrito Federal, Colección de Conciencia Cívica Nacional. México. 1984. 110 pp.
4. BELISARIO, Héctor. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario 8 ed. Edit. Astrea , 5. Buenos Aires. 2002. 931 pp.
5. BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 7 ed. Edit. Porrúa. México. 1989. 1126 pp.
6. CALZADA, Feliciano. Derecho Constitucional. Edit. Harla. México. 1990. 659 pp.
7. CARRASCO Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. Edit. Harla. México. 1993. 482 pp.
8. CARPIZO, Jorge. Federalismo en Latinoamérica. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1973. 81 pp.
9. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. UNAM. México. 1980. 463 pp.
10. CARRASCO, Hugo. Diccionario de Derecho Fiscal. Edit. Oxford. México. 1998.
11. CARRASCO, Iriarte. Derecho Fiscal I. Iure Editores. México. 2001. 413 pp.
12. CHAPOY, Dolores. Et. Al. Derecho Financiero. Edit. Mac Graw Hill. México. 1997. 250 pp.
13. CORONA, Juan. Introducción a la Hacienda Pública. Edit. Barcanova. Barcelona. 1988. 240 pp.
14. DE LA CUEVA, Arturo. Derecho Fiscal. Edit. Porrúa. México 1999. 333 pp.
15. DE LA GARZA, Sergio. Derecho Financiero Mexicano. Edit. Porrúa. México. 1983. 1500 pp.
16. DE LA GARZA, Sergio. El Municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno. 2 ed., Edit. Epsa. México. 1983. 162 pp.
17. DELGADILLO, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario. 3 ed. Edit. Limusa. México. 1997. 223 pp.
18. DOLORES, Beatriz y, et al. El Federalismo y sus Aspectos Educativos y Financieros. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1976. 154 pp.
19. Enciclopedia Jurídica Omeba. Edit. Driskil, S.A. Tomos XXXII. Buenos Aires, 1954.



20. FAYA, Jacinto. El Federalismo Mexicano, Edit. Porrúa. México. 1998. 327 pp.
21. FAYA, Jacinto. Finanzas Públicas, 2 ed. Edit. Porrúa. México. 1986. 462 pp.
22. FERNÁNDEZ, Refugio. Derecho Fiscal, Macgraw – Hill. México. 1998. 450 pp.
23. FIX, Zamudio. Derecho Constitucional y Comparado, Edit. Porrúa, UNAM, 1924. 524 pp.
24. FLORES, Ernesto. Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas, 29 ed. Edit. Porrúa. México. 1991. 505 pp.
25. GIULANI, Carlos. Derecho Financiero, Vol. 2. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1977, 340 pp.
26. HAMILTON, Alexander. et. al. El Federalista, 2 ed. Edit. FCE. México. 1984. 430 pp.
27. LANZ, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano, 5 ed. Norgis Editores, S.A. México. 1959. 959 pp.
28. MABARAK, Doricela. Derecho Financiero Público, Edit Macgraw Hill. México. 1995. 537 pp.
29. MARGAIN, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 12 ed. Edit. Porrúa. México. 1996. 357 pp.
30. MICHELI, Antonio. Curso de Derecho Tributario, Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid. 400 pp.
31. MIGUEL, María. Et. Al. Derecho Financiero, Edit. Mac Graw Hill. México. 1995. 210 pp.
32. MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, 12 ed. Edit. Porrúa. México. 1993. 590 pp.
33. MUSGRAVE, Richard. Teoría de la Hacienda Pública, 5 ed. Edit. Mac Graw Hill. Madrid – México. 1989. 779 pp.
34. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Edit. Porrúa, UNAM. México 1998 Tomos IV, 965 pp.
35. PORRUA, Francisco. Teoría del Estado, 31 ed. Edit. Porrúa. México 1999. 531 pp.
36. OATES, Wallace. El Federalismo Fiscal, Colección Nuevo Organismo. Madrid. 1995. 323 pp.
37. RETCHKIMAN, Benjamin. Teoría de las Finanzas Públicas, Tomo II. UNAM. México. 1987. 403 pp.
38. REYES Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano, T. III. 2ed. Edit. FCE, México. 1974.
39. SANCHEZ, Enrique. Derecho Constitucional, 5 ed. Edit. Porrúa. México. 2000. 941 pp.
40. SÁNCHEZ, Narciso. Derecho Fiscal Mexicano, Edit. Porrúa. México. 1999. 593 pp.

41. SAYEG, Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México. 1987. 375 pp.
42. SERNA, Felipe. La Hacienda Municipal. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1966.
43. SERRA, Andrés. Teoría del Estado. Porrúa. México. 1990. 849 pp.
44. SERRA, Andrés. Ciencia Política. 11 ed. Edit. Porrúa. México. 1993. 798 pp.
45. TENA, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 8 ed. Edit. Porrúa, México. 1967. 551 pp.
46. TOCQUEVILLE, Alexis. La Democracia en América. Edit. FCE. México. 1984. 751pp.
47. ZEBADUA, Emilio. La Hacienda Municipal. ITAM. 1984.
48. ZUBIZARRETA, José. Principios Generales de la Hacienda Pública. 3 ed. Madrid. 1958. 367 pp.

HEMEROGRAFÍA

1. Revista INDETEC. ARTEAGA, Daniel. Et. Al. Descentralización Fiscal en Argentina. Año. 18. No. 103, Enero – Marzo. Jalisco. 1997. México. 110 pp.
2. Revista INDETEC. AGHON, Gabriel. Et. Al. Principios Económicos que sustentan la Descentralización. Año. 18. No. 103, Enero – Marzo. Jalisco. 1997. México. 110 pp.
3. Revista INDETEC. AGHON Gabriel. Descentralización Fiscal en América Latina. Año. 18. No. 104, Enero – Marzo. Jalisco. 1997. México. pp. 156.

OTRAS FUENTES

1. www.inegi.gob.mx
2. www.infoius.unam.mx
3. www.orbita.starnmedia.com/~unam_elacordeondepoliticas/CONCEPTO%20DE%20ENTIDAD%20FEDERATIVA.htm
4. http://www.fgys.org/arcas/main_fisc2.htm
5. www.scjn.gob.mx
6. www.cddhcu.gob.mx



LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Ingresos de la Federación.
3. Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León.
4. Ley de Ingresos del Estado de Jalisco.
5. Ley de Ingresos del Estado de Yucatán.
6. Ley de Ingresos del Distrito Federal.
7. Código Fiscal de la Federación.
8. Ley de Coordinación Fiscal
9. Modelo de Código de Tributario para América Latina.
10. Ley de Derechos de la Federación.
11. Código Financiero del Distrito Federal.
12. Código Financiero del Estado de México.

