



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS**

**"JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL  
(COORDINACIÓN FISCAL)"**

**T E S I S**

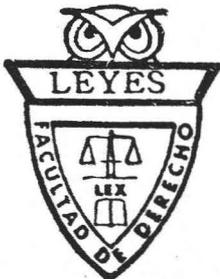
**QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**ALICIA ESPARZA JIMÉNEZ**

**ASESORA DE TESIS: LIC. MARÍA DEL CARMEN ARTEAGA ALVARADO**



**MÉXICO, 2004**



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.





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

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

Cd. Universitaria, D.F., 17 mayo de 2004.

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

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **ESPARZA JIMÉNEZ ALICIA** bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"JUICIO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES (COORDINACIÓN FISCAL)"**.

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

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

Atentamente  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"**  
Director.

  
LIC. MIGUEL ANGEL VÁZQUEZ ROBLES; E

SECRETARÍA DE DERECHO  
SEMINARIO  
DERECHO FISCAL

**Universidad Nacional Autónoma de México:**

Alma Mater y orgullo de nuestro país, en donde se forjan los hombres con valores y principios. Gracias porque en esta Facultad de Derecho, me has permitido lograr una de mis metas.

**Lic. María del Carmen Arteaga Alvarado:**

Asesora de esta tesis.  
Gracias por su tiempo, dedicación y ser mi guía en el presente trabajo.

**Dios:**

Ser Todopoderoso y Divino.  
Gracias por permitirme llegar a este momento y por darme la familia con la que he contado siempre.

**Papá, mamá y hermanos:**

De quienes he recibido los mejores consejos para seguir adelante y me han inspirado con sus ejemplos de responsabilidad, honestidad y respeto.  
Gracias por su amor, cuidados, impulso y apoyo incondicional, sin lo cual no hubiera sido posible llegar.

**Lic. Diana Castañeda Ponce:**

Autora de las oportunidades que he tenido en el ámbito laboral.  
Gracias por su apoyo invaluable.

**Compañeros y amigos:**

Con quienes comparto parte de mi vida.  
Gracias por el apoyo e impulso que siempre me han demostrado.

**Abuelo Joaquín Jiménez:<sup>†</sup>**

Donde quiera que se encuentre, que estoy segura es muy cerca de nosotros.  
Gracias por la fe y confianza que me tenía y por impulsarme con el ejemplo de buscar la justicia.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1</b> <b>EL PODER FISCAL DEL ESTADO</b>	
1.1      EL PODER FISCAL DEL ESTADO	3
1.1.1      CONCEPTO DE PODER FISCAL	3
1.1.2      CARACTERÍSTICAS DEL PODER FISCAL	5
1.1.3      CLASES DE PODER FISCAL	6
1.1.4      MANIFESTACIÓN DEL PODER FISCAL	8
1.1.5      LÍMITES AL PODER FISCAL DEL ESTADO	10
1.2      ESTADO ACTUAL DEL PODER TRIBUTARIO EN EL FEDERALISMO MEXICANO	10
1.2.1      PODER TRIBUTARIO FEDERAL	13
1.2.2      PODER TRIBUTARIO ESTATAL	20
1.2.3      EL DISTRITO FEDERAL	33
1.2.4      EL MUNICIPIO	37
1.2.5      FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	48
<b>CAPÍTULO 2.</b> <b>SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL</b>	
2.1      EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL	53
2.1.1      FINALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL	55
2.1.2      ANTECEDENTES	56
2.1.3      PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL	68
2.1.3.1      PROPÓSITOS	69
2.1.3.2      RECOMENDACIONES	70
2.1.4      SEGUNDA CONVENCION NACIONAL FISCAL	71
2.1.4.1      FINES DE LA SEGUNDA CONVENCION	72
2.1.4.2      RESULTADOS	76
2.1.5      TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL	77
2.1.5.1      OBJETIVOS	79
2.1.5.2      RECOMENDACIONES	84
2.2      LEY DE COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS DE 1953	87
2.2.1      CONTENIDO DE LA LEY DE COORDINACIÓN DE 1953	89

2.3	LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DE 1980	95
2.3.1	OBJETIVOS	99
2.3.2	CARACTERÍSTICAS	101
2.3.3	CONTENIDO	105
2.4	ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA REALIZACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL	107
2.5	CONVENIOS DE ADHESIÓN Y COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA	116
2.5.1	DE LA ADHESIÓN	116
2.5.2	DE LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA	118
2.5.3	ANEXOS	122
2.5.3.1	OBJETIVO DE LOS ANEXOS	124

### **CAPÍTULO 3. INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES Y SANCIONES CONFORME AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL**

3.1	DE LA COORDINACIÓN EN DERECHOS	127
3.1.1	VIOLACIONES ESPECÍFICAS EN MATERIA DE DERECHOS. PROCEDIMIENTO	130
3.1.2	ALCANCE DE LA DECLARATORIA	132
3.2	VIOLACIONES CONSTITUCIONALES Y A LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN. PROCEDIMIENTO	133
3.2.1	ALCANCE DE LA DECLARATORIA	137
3.2.2	AFECTACIÓN DE LOS PARTICULARES POR VIOLACIONES AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL. MEDIOS DE DEFENSA	137

### **CAPÍTULO 4. IMPUGNACIÓN DE LAS DECLARATORIAS EMITIDAS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y POR LA FALTA DE CUMPLIMIENTO A LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL.**

4.1	JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL	142
4.2	ANTECEDENTES	143
4.3	CONCEPTO	145
4.4	NATURALEZA	147
4.5	OBJETO	149
4.6	COMPETENCIA	150
4.7	CARACTERÍSTICAS	154

4.8	PROCEDIMIENTO	156
4.8.1	PARTES EN EL JUICIO	156
4.8.2	SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS	159
4.8.3	CASOS DE IMPROCEDENCIA	161
4.8.4	CASOS DE SOBRESEIMIENTO	162
4.8.5	PLAZOS PARA INTERPONER LA DEMANDA	163
4.8.6	REQUISITOS DE LA DEMANDA	164
4.8.7	TRAMITACIÓN DEL JUICIO	166
4.8.8	RESOLUCIÓN	170
4.8.8.1	CONTENIDO DE LAS SENTENCIAS	173
4.8.8.2	EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS	174
4.9	RECURSOS DE RECLAMACIÓN Y DE QUEJA	178
4.9.1	RECURSO DE RECLAMACIÓN	179
4.9.1.1	PROCEDIMIENTO	180
4.9.2	RECURSO DE QUEJA	180
4.9.2.1	PROCEDIMIENTO	181
4.10	CUADRO COMPARATIVO	187
	CONCLUSIONES	190
	BIBLIOGRAFÍA	198

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo trata sobre el problema que surge a raíz de que los distintos niveles de gobierno, quienes tienen la facultad de establecer contribuciones, las cuales deben ser las necesarias para cubrir el presupuesto, propician la múltiple imposición, además de que se menciona la solución que se ha establecido y los procedimientos con que se cuenta para los asuntos que se susciten entre las partes involucradas, particularmente se analiza el Juicio de Controversia Constitucional y su adecuación a los procedimientos relacionados con la materia de coordinación fiscal. Dicho Juicio está regulado en por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es al que hace referencia la Ley de Coordinación Fiscal.

Como una solución a la múltiple imposición surge el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en virtud del cual la Federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebra convenio con las Entidades Federativas, para que éstas no establezcan determinadas contribuciones a cambio de recibir de la Federación una parte dentro del sistema de participaciones, lo cual va en contra de su independencia y autonomía y afecta igualmente a los Municipios.

Cuando alguna de las partes incumple dichos convenios, la Ley de Coordinación Fiscal prevé los Juicios por incumplimiento a los convenios de coordinación fiscal y el de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se prevé también, los procedimientos como son el relativo a las violaciones

específicas en materia de Derechos, por violaciones a los convenios de coordinación fiscal y a las disposiciones constitucionales relativos a las facultades para establecer contribuciones y el de inconformidad para los particulares.

En el primer capítulo se estudia al poder fiscal y sus características, precisándose las facultades de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios para establecer contribuciones.

En el segundo capítulo se analiza el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como la solución que se ha dado al problema de la concurrencia impositiva, indicando sus antecedentes y el contenido de la Ley de Coordinación Fiscal, asimismo, se hace referencia a los Convenios por medio de los cuales las Entidades Federativas se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los convenios de colaboración administrativa.

El capítulo 3 trata sobre los procedimientos que se siguen cuando hay incumplimiento a los convenios y cuya determinación es que la Entidad que ha incumplido queda fuera del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en lo que se refiere a las contribuciones en general o sólo en materia de derechos, tratándose de violaciones específicas.

En el capítulo 4 se analiza el Juicio de Controversia Constitucional y sus características más importantes toda vez que este procedimiento es el aplicable al Juicio sobre falta de cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal y al de anulación de la declaratoria de exclusión, pues no existe una regulación creada ex profeso para substanciar este juicio.

## CAPÍTULO 1

### EL PODER FISCAL DEL ESTADO

#### 1.1 EL PODER FISCAL DEL ESTADO

##### 1.1.1 CONCEPTO DE PODER FISCAL

El maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez define al Poder fiscal como: "... la facultad del Estado para imponer contribuciones de manera general, a cargo de los particulares, y la facultad para determinar, de manera particular, las cargas a cada contribuyente."<sup>1</sup>

Por Poder Tributario se entiende: "... la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas."<sup>2</sup>

Otra acepción de lo que es el poder fiscal es la siguiente:

<sup>1</sup> Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, 3a. edición, Ed. Limusa, México 1988, pág. 45.

<sup>2</sup> Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, 2a. edición, Ed. Harla, México 1998, pág. 207.

“La facultad que tiene el Estado para imponer a los particulares la obligación de aportarle recursos económicos para la satisfacción de sus atribuciones.”<sup>3</sup>

Ahora bien, si el Estado no recaudara los ingresos necesarios, no podría cumplir los fines para los que fue creado, no hay posibilidad de obtener los recursos necesarios para satisfacer todas y cada una de las necesidades de un país, pero como se sabe desde siempre existe la obligación de pagar tributo, incluso se dice que en todos los Estados y en todas las épocas de la historia de la humanidad se ha ejercido el poder tributario al exigir a los particulares que le trasladen al Estado una parte de su riqueza.

El poder fiscal, por tanto, es la facultad con que cuenta el Estado para establecer las contribuciones necesarias y cumplir con sus fines, además de que es algo connatural (es decir, es algo propio del Estado y no algo adquirido) y consustancial (es de su propia naturaleza), por lo que se puede deducir que el poder fiscal viene a ser para el Estado lo que para las personas sería el contar con los ingresos necesarios para subsistir, ya que si no lo hiciera no podría vivir.

Al poder tributario también se le conoce como poder fiscal, potestad tributaria, supremacía fiscal, soberanía financiera, entre otros términos que en realidad hacen referencia a lo mismo.

El Estado tiene necesidad de obtener recursos para destinarlos a satisfacer sus necesidades propias, además de las de la colectividad, es decir, de los gobernados.

<sup>3</sup> Fernandez Martínez, Refugio de Jesús, Derecho Fiscal, Ed. McGraw Hill, México, 1998, pág. 92.

### 1.1.2 CARACTERÍSTICAS DEL PODER FISCAL

Las características del Poder Fiscal son las siguientes:

- El poder fiscal es **abstracto**, ya que se manifiesta a través de supuestos normativos, establecidos de manera general.
- Es **permanente**, el Estado siempre lo tiene con él, si no existiera el Estado no existiría el poder fiscal, y viceversa.
- El poder fiscal es **irrenunciable**, porque no puede desprenderse de él, ya que al hacerlo dejaría de ser Estado, no podría subsistir, pues se privaría por sí solo de la obtención de recursos económicos vitales para él.
- Es **indelegable** pues es propio y exclusivo del Estado y se manifiesta por medio del Poder Legislativo, como más adelante se apunta.
- También es **intransmisible**, no se puede transmitir o ceder a terceros, pues a él le corresponde su ejercicio.
- Es **normativo**, es decir, debe estar consagrado en la ley el ámbito de sus competencias, no es arbitrario.

Derivado de lo anterior, se concluye que el poder fiscal del Estado es la facultad con que cuenta el mismo para imponer las contribuciones necesarias y así, cumplir con la función administrativa que tiene encomendada y satisfacer las necesidades colectivas.

### 1.1.3 CLASES DE PODER FISCAL

Atendiendo a lo que señala nuestra Constitución Política en sus artículos 31, fracción IV; 73, fracción VII y XXIX; 115, fracción IV; 124 y 131, el poder fiscal se puede clasificar de la siguiente manera: a) originario; b) derivado; c) exclusivo; d) concurrente y d) subordinado.

#### **a) Poder fiscal originario.**

Se presenta al señalar la propia Constitución, la facultad expresa de la Federación y de las Entidades para establecer contribuciones sobre determinadas actividades, esto es, cuando el poder fiscal nace de la Constitución directamente y no deriva de ninguna otra ley. Esta clase de poder fiscal la tienen la Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios (a través de las legislaturas locales), tal como se dispone en el artículo 31, fracción IV, en relación con el 73 fracción VII, en los cuales se indica la obligación de los mexicanos a contribuir y se otorga la facultad al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones, respectivamente.

#### **b) Poder fiscal derivado.**

Se presenta cuando quien posee el poder fiscal originario lo transmite a otro, autorizándolo a establecer contribuciones sobre determinadas actividades que le son propias, en términos del acuerdo de delegación de facultades que al efecto se celebre, a cambio de una participación sobre el producto de la contribución de que se trate, aquí se presenta una renuncia parcial o total del ejercicio del poder. El poder fiscal derivado surge cuando

quien lo posee es porque le ha sido transmitido por otra entidad que tiene poder originario.

### **c) Poder fiscal exclusivo.**

Se presenta cuando la propia Constitución faculta, expresamente y de manera exclusiva, a un ente público a establecer contribuciones sobre determinadas actividades, con exclusión de los demás. Ejemplo de ello lo encontramos en los artículos 73, fracción XXIX, 115, fracción IV y 131.

### **d) Poder fiscal concurrente.**

Se presenta cuando tanto la Federación, como el Distrito Federal, las Entidades Federativas y los Municipios, gravan en forma simultánea un mismo acto o actividad originando lo que se llama múltiple imposición, aspecto importante para el desarrollo del presente tema, basándose en lo que dispone el artículo 31, fracción IV de la Constitución, al establecer que se debe contribuir para los gastos públicos, sea de la Federación, Distrito Federal, Entidades Federativas o municipios en que resida, originando con esto la múltiple imposición como se verá más adelante.

### **e) Poder fiscal subordinado.**

Éste se manifiesta cuando el ente público que lo posee, para ejercitarlo, debe tener autorización expresa del Congreso de la Unión, ejemplo de éste tipo de poder se encuentra en el artículo 118, fracción I, de la Constitución, el cual dispone que sólo con el consentimiento del Congreso de la Unión, las Entidades Federativas podrán establecer derechos de tonelaje, de puertos y contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

Así, una vez que la Entidad Federativa cuente con dicha autorización, se podrá decir que cuenta con un poder fiscal subordinado.

#### **1.1.4 MANIFESTACION DEL PODER FISCAL**

Una vez definido el poder fiscal, es importante precisar cuándo se manifiesta, y esto ocurre cuando el Estado actúa como ente soberano y de manera general determina cuáles son los hechos o situaciones que en caso de producirse en la realidad, generan la obligación de los particulares de efectuar el pago de las contribuciones. Al actuar el Estado como ente soberano, hace uso del ejercicio de su poder de imperio, sobre sus gobernados, ese poder de imperio es otorgado por lo establecido en los artículos 39, 40 y 41, de la Constitución Federal.

La manifestación del poder fiscal es general, porque se establecen los hechos o situaciones con base en supuestos contenidos en normas jurídicas, no imputables a ninguna persona en lo particular; sino que se le deja entera libertad a ésta para que decida en el ejercicio de su libre albedrío, si realiza o no los hechos o situaciones señalados como generadores de la obligación de pagar contribuciones, en sí, la manifestación del poder tributario se encuentra en el establecimiento de cada impuesto, al momento de expedir leyes que contienen la obligación de contribuir.

Asimismo, la manifestación del poder fiscal se puede observar muy claramente en cada una de las leyes fiscales, en donde se consagran las conductas que al materializarse originará el nacimiento de obligaciones, dichas leyes son emitidas por el Estado como ente soberano, a través del

Poder que tiene encomendada la función legislativa y que se concreta en la Ley de Ingresos de la Federación.

El tratadista Sergio Francisco de la Garza, señala que: "El poder tributario no es ejercido por el Estado en el momento en que procede a hacer efectivas las contribuciones que los particulares deben pagarle, como consecuencia de la realización de aquellos hechos que han sido señalados por el Estado como generadores de créditos fiscales. En ese momento, el Estado actúa en una forma análoga a la que observa cualquier acreedor particular y el ejercicio de su actividad de recaudación se encuentra sometido a las leyes aplicables de manera tal que cualquier separación de su conducta respecto de aquéllas que ha sido establecida por la ley producirá como consecuencia que el particular pueda atacar o impugnar la actuación del Estado."<sup>4</sup>

En la anterior definición se desecha la idea de que el poder fiscal se manifieste en el momento en que el Estado recauda, sino que estima que será cuando éste establece las contribuciones, en ese instante es cuando se debe entender que cuenta con un poder fiscal y lo está manifestando.

La soberanía, a la que se refiere el artículo 39 de nuestra Constitución Política es instituida para beneficio del pueblo, o sea que el Estado cuenta con poder fiscal y, por tanto, con la fuerza necesaria otorgada por el pueblo para establecer contribuciones.

De lo anterior se concluye que el poder tributario se ve plasmado o materializado en la creación de leyes en las que se establecerán las

<sup>4</sup> De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 18a. edición, Ed. Porrúa, México 1999, pág. 208.

contribuciones, es en ese momento en el que se manifiesta el poder fiscal del Estado.

### **1.1.5 LÍMITES AL PODER FISCAL DEL ESTADO**

El ejercicio de la Potestad Tributaria que tiene reservado el Estado debe seguir los lineamientos señalados por la Constitución, tanto para el establecimiento de los tributos como para la actuación de la autoridad en la aplicación de la ley, conforme a las garantías individuales que constituyen el límite de actuación del Estado frente a los particulares. De acuerdo con esta idea, éstas son el límite del poder tributario frente al particular.

El establecimiento de un tributo no sólo debe seguir los lineamientos orgánicos de la Constitución, sino que también debe respetar las garantías del gobernado, pues de no ser así, el contribuyente podrá ejercer el medio de control constitucional, como es el amparo, para dejar sin eficacia un tributo nacido en contra del orden establecido por la Constitución.

## **1.2 ESTADO ACTUAL DEL PODER TRIBUTARIO EN EL FEDERALISMO MEXICANO.**

Desde el principio de la vida independiente del país se ha tenido como forma de organización política al Federalismo, aún y cuando en algunas ocasiones se tuvieron Constituciones que fueron de carácter centralista, éstas no tuvieron la fuerza suficiente para continuar con dicho sistema.

La Federación se integra con la unión de las soberanías que son delegadas por las Entidades Federativas que conforman la República Mexicana, y que a través del pacto establecido en la Constitución han convenido en someterse a una autoridad soberana. La idea, pues, de este pacto federal radica en que diversas circunscripciones territoriales que por sí mismas difícilmente podrían existir, aceptan constituir un Estado unificado. El fundamento de esto se encuentra en los artículos 40 y 41 de nuestra Constitución, en donde se observa que nuestro país tiene como organización política al Federalismo y permite la existencia de Entidades o poderes coordinados, es decir, un Estado Federalista formado por Entidades y que tiene la soberanía necesaria otorgada por las mismas para su bienestar.

La Federación de acuerdo al Diccionario Jurídico Mexicano significa:

“... ”

II. El Estado federal mexicano se crea en la C y es la propia ley fundamental la que constituye dos órdenes subordinados a ella: la federación y las Entidades Federativas, a los que a su vez señala su competencia y sus límites y entre estos dos órdenes no existe subordinación sino coordinación, por lo cual una ley federal no prevalece sobre la local, sino que se aplica la expedida por la autoridad competente.”<sup>5</sup>

El autor Le Fur (citado por el tratadista F. Jorge Gaxiola), define al Estado Federal como “... aquel que reúne el doble carácter de Estado y de federación de colectividades públicas de una naturaleza especial; estas últimas participan a la vez de la provincia autónoma y de la de ciudadanos

<sup>5</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 14a. edición, Porrúa, México 2000, pág. 1431.

de una república; se distinguen de las demás colectividades soberanas, en que son llamadas a la formación de la voluntad del Estado, con lo cual participan de la substancia misma de la soberanía federal.”<sup>6</sup>

Los grandes tratadistas Le Fur y Kelsen conceptúan como característico del Estado Federal la participación de las Entidades en la expresión de la voluntad nacional y el autor Mouskheli afirma “... que la cooperación de los miembros en la formación de la voluntad federal es el elemento fundamental, es el más importante; no basta sólo, agrega, para caracterizar el Estado Federal, pero combinado con la autonomía constitucional se transforma en un verdadero signum specificum de esta forma estatal.”<sup>7</sup>

El Estado Federal 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 formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades inferiores.

“El federalismo se integra cuando los entes soberanos, llamados Estados, en un acto expreso y volitivo, otorgan parte de su poder originario, para constituir un todo indisoluble denominado Federación y, para que ambos coexistan y se desarrollen, es necesario establecer sistemas de relaciones en todos los campos de sus actividades gubernamentales; sin embargo, este federalismo en nuestro país sólo fue formal, y apareció como un nuevo poder político, centralista en su forma administrativa, sin que por ello la forma federal conlleve la desaparición de las Entidades sino por el contrario, se determinaron zonas de influencia particulares, en la que cada uno hace valer sus actos de autoridad, y para consolidar la Federación, es

<sup>6</sup> Gaxiola, F. Jorge, Obras escogidas, Instituto de Estudios Legislativos, México, pág. 30.

<sup>7</sup> *Ibid*, pág. 37.

necesario, que las partes y el todo, conjuguen sus voluntades políticas para lograr los propósitos y fines del Estado, y se respete la autonomía de cada uno, que nuestra Constitución consigna con el nombre de soberanía.”<sup>8</sup>

La soberanía representa la existencia de órganos propios en cada ente federado, o sea la vida legal de un sistema de distribución de competencias, derivadas todas ellas, de la soberanía federal. Esta dualidad consignada en nuestra Ley Suprema, parte del principio de que la soberanía nacional se ejerce por los Poderes de la Unión y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores.

### 1.2.1 PODER TRIBUTARIO FEDERAL

El enfoque de las instituciones federales se concentra en que las funciones del sector público están claramente divididas en tres niveles de gobierno, que después proceden a cumplir con sus respectivas responsabilidades.

El autor Lord Bryce señala que: “Un sistema federal era como una gran fábrica dentro de la cual están en funcionamiento dos conjuntos de maquinarias, trabajando sus engranajes aparentemente entremezclados, cruzándose sus bandas unas con otras, pese a lo cual cada una desarrolla su tarea sin tocar o perjudicar la otra.”<sup>9</sup>

Una de las manifestaciones más características de un sistema federal es la distribución de competencias y las responsabilidades entre las Entidades que suscriben el pacto federal. Esta distribución de competencias y

<sup>8</sup> Prieto Fortún, Guillermo, El Sistema de Administración Tributaria del Gobierno Federal, págs. 17-18.

responsabilidades va aparejada con un similar suministro de los recursos captados por el Estado.

El autor Alfonso Cortina establece al respecto que: “La estructura federal supone un pacto de coexistencia basado en un entendimiento claro sobre las facultades del gobierno federal y los de sus estados miembros, ...”<sup>10</sup>

Aunque la Constitución prescriba que vivimos en una república, democrática, representativa y federal, la realidad es que la estructura administrativa y gubernamental observa desde tiempos muy remotos una clara centralización de recursos, decisiones y desarrollo. Esta misma idea que surge entre la Federación y las Entidades, se repite entre las Entidades y los Municipios.

En toda fase constitucional del federalismo fiscal se pretende delimitar los distintos niveles de hacienda pública,<sup>11</sup> el sistema federal ha evolucionado, ha cambiado a lo largo del tiempo, ha demostrado ser una forma de gobierno altamente adaptable y aceptado en México, incluso para aquellos países que, aunque no poseen Constitución Federal, son federales en el sentido económico de basarse en la elección descentralizada en la provisión de servicios públicos.

En un Estado Federal se establece la separación de las facultades federales y las que tienen sus Entidades, así, en México existen tres diferentes clases de facultades para establecer contribuciones, que son:

<sup>9</sup> Oates, Wallace E., Federalismo Fiscal, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, pág. 310.

<sup>10</sup> Cortina, Alfonso, Curso de Política de Finanzas Públicas de México, Ed. Porrúa, México 1977, pág. 24.

<sup>11</sup> Por hacienda pública se entiende el conjunto de bienes con que cuenta el Estado para sufragar los gastos públicos.

**Facultades reservadas** son aquéllas que les corresponde a las Entidades Federativas, su fundamento está en el artículo 124 de nuestra Norma Suprema, el cual dispone que las facultades que no son señaladas expresamente para la Federación se entiende que corresponden a las Entidades federativas.

**Facultades delegadas expresas**, son aquéllas que a contrario sensu expresa el artículo 124 constitucional, es decir, son las que concede la Constitución a los funcionarios federales expresamente, además de lo que menciona el artículo 73 del mismo ordenamiento, el cual concede facultades exclusivas al Congreso de la Unión.

**Las facultades implícitas**, se derivan de lo que establece el artículo 73, fracción XXX, el cual faculta al Congreso de la Unión a expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades señaladas en las fracciones I a XXIX del propio artículo y las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión. Asimismo, al artículo 124 se le denomina de las facultades implícitas, en lo que se refiere a las facultades de las Entidades Federativas.

La Federación se concibe como resultado de la unión de las Entidades Federativas que la forman, pero aquélla y éstas, existen como entes públicos y también como personas morales de derecho público, separadas o independientes entre sí, con atribuciones y funciones públicas propias cada uno de esos entes, entrelazados o vinculados jurídicamente a través de los mandatos constitucionales, mediante diferentes esferas de competencias reguladas por la ley suprema de nuestro país, a través de las facultades expresas, concurrentes a veces, exclusivas o reservadas en otras y cuya coexistencia y complejidad es interesante y difícil precisar.

“La Constitución creadora del Estado Federal, no era sino un pacto en virtud del cual las Entidades particulares abandonaron parte de su soberanía a favor del Estado central, conservando íntegramente aquella que no hubieren cedido expresamente. De esta manera, ese pacto organiza dos poderes, independiente el uno del otro, con la circunstancia especialísima de que a los dos corresponde la soberanía y ésta no se haya restringida, ni tan sólo compartida. La soberanía, que consiste en la facultad exclusiva de autodeterminación, desde el punto de vista del derecho, es por su esencia ilimitada. Entre tanto no se llega al poder ilimitado o limitado por sí mismo, no se alcanza la soberanía. Sostener lo contrario es incurrir en una contradicción en los términos.”<sup>12</sup>

Con respecto a la división de competencias para establecer contribuciones se han originado dos tesis interpretativas, que son:

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

b) La Federación sólo puede gravar las fuentes que enumera la fracción XXIX y será cuestión de las cuotas o tarifas, más o menos elevadas, el que de dichas fuentes se obtenga la recaudación necesaria para satisfacer el gasto público y pretender que la Federación puede establecer obligaciones

<sup>12</sup> Gaxiola, F. Jorge, Obras escogidas, Instituto de Estudios Legislativos, México, pág. 24.

sobre fuentes distintas, sería violar el principio consignado en el artículo 124 de la Constitución, al cual se le conoce de las facultades implícitas, pues lo no reservado a los funcionarios federales, se entiende que corresponden a los estados.

De las tesis mencionadas se puede decir que la primera tiene un gran acierto, ya que tanto la Federación como las Entidades tienen una potestad tributaria ilimitada, y sólo mediante manifestación expresa de la voluntad contenida en el Pacto Federal, puede restringirse el ejercicio de esa potestad para uno de los sujetos activos en beneficio de otro. En el caso que se comenta, por manifestación expresa de la voluntad de las Entidades, contenida en el artículo 73, fracción XXIX de la Carta Magna, se restringe la potestad tributaria de estas, señalando la exclusividad de la Federación para gravar las fuentes económicas que limitativamente se enumeran en el precepto citado.

De lo que se concluye que atendiendo a las fracciones VII y XXIX, del artículo 73 de la Constitución, la Federación posee fuentes que sólo a ella corresponde gravar exclusivamente, dichas fuentes se clasifican en exclusivas y concurrentes, las primeras las puede gravar solamente la Federación y las segundas pueden concurrir en gravarlas, simultáneamente ésta y las Entidades Federativas.

Ahora bien, la fracción X, del artículo 73 constitucional atribuye a la Federación la facultad sobre determinadas materias.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de

crédito y energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.”

El Federalismo adoptó un carácter coercitivo e impuso mayores controles sobre las Entidades, en la relación libertad-poder predomina el último para el gobierno federal, y se fortalece la tendencia centralista dentro del Federalismo.

“Desde hace más de 150 años la regla de distribución de competencia es la que corresponde a una Confederación del modelo de una Federación; Mariano Otero así lo propuso para lograr la armonía entre gobierno federal y gobiernos estatales, afinando el control de la constitucionalidad mediante mecanismos judiciales y abandonando los procedimientos políticos anteriores. Sin embargo, lejos de que la regla del actual artículo 124 constitucional favorezca a los Estados, ha provocado con la ‘federalización’ de las materias iniciadas en 1883, un centralismo exacerbado y la tendencia a reformar la Constitución cada vez que el Ejecutivo Federal desea ejercer una atribución.”<sup>13</sup>

Con todo esto se concluye que en los artículos 73, fracción VII, X, XXIX, 117 y 124 se encuentra el fundamento constitucional para que la Federación pueda gravar determinadas materias, estableciendo las contribuciones correspondientes que se aprueben por el Congreso de la Unión.

Así, se observa que nuestra Constitución se ha interpretado en el sentido de que se confieren a los gobiernos federales un poder ilimitado por lo que se puede deducir que la Federación no ha tenido ninguna restricción, pero a

<sup>13</sup> González Oropeza, Manuel, Una nueva Constitución para México, en el VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM-Universidad Externado de Colombia, México 1999, pág. 101.

su vez, las Entidades no pueden aprovechar el poder tributario en su beneficio, pues siempre ha sido la Federación la que ha tenido el control de la Hacienda Pública, a través de medios de presión, como es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el fundamento legal de lo mencionado se puede encontrar en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución, ya que faculta al Congreso de la Unión a expedir las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y, a su vez en la fracción XXIX del mismo artículo se indica cuáles son estas materias.

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.

Asimismo, conviene mencionar qué se entiende por Federalismo Fiscal, atendiendo al concepto de la autora Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz "... es la forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones respecto a la prestación de servicios y la obtención de recursos para hacerlo se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional, entendiendo que el ejercicio de dicha potestad está encaminado

primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones en cuyo ámbito espacial se suministran dichos servicios. En este sentido todo sistema fiscal, de manera que varía de país a país dentro de un amplio espectro, engloba al menos algunos principios federales.”<sup>14</sup>

El federalismo fiscal es de fundamental importancia para una reforma del Estado Federal, por lo que el sistema de coordinación fiscal debe ser sustancialmente modificado.

## 1.2.2 PODER TRIBUTARIO ESTATAL

Las Entidades son las partes que integran a la Federación, sin que por ello pierdan su propia existencia como entes autónomos e independientes de aquélla, la unión de las Entidades se ve reflejada en el pacto federal, éste no priva que aquéllas funcionen y actúen en sus respectivos fueros locales, las Entidades Federativas de nuestro sistema jurídico a diferencia del sistema norteamericano que sirvió de modelo al nuestro, resultan ser creación como parte integrante de la Federación, provenientes de un devenir histórico, en que las divisiones del territorio nacional nuestro eran provincias.

El autor Refugio de Jesús Fernández Martínez, expresa que por Entidades Federativas se entiende: “... las partes integrantes de la Federación, libres y soberanas, en lo que toca a su régimen interior, es decir, en su extensión política territorial, sin que en ningún caso contravengan el pacto federal.”<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Conciliación, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1992, pág. 28.

<sup>15</sup> Fernández Martínez, Refugio de Jesús, Derecho Fiscal, Ed. McGraw Hill, México, 1998, pág. 232.

Por lo que en nuestro país existen 31 Entidades Federativas y un Distrito Federal, denominado así por ser la sede de los poderes federales.

El fundamento legal para la constitución de dichas Entidades se encuentra en el artículo 40 de nuestra Carta Magna.

Cabe destacar que en dicho artículo, no se establece que las Entidades Federativas son autónomas respecto de qué ámbitos, pues sólo se menciona que es autónomo en lo que toca a su régimen interior pero con lo que respecta a la vida política y administrativa del mismo.

Las Entidades Federativas tienen poder fiscal porque así lo expresa nuestra Carta Magna, y es el Congreso Local de cada una de éstas el que establece sus contribuciones; sin embargo, deben atender a las limitaciones que la misma Constitución les marca.

El poder tributario federal se extiende con lo que señala el artículo 117 de la Constitución, ya que impone prohibiciones a las Entidades Federativas en materia económica, indicando:

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

...

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado."<sup>16</sup>

Con esta prohibición las Entidades Federativas no pueden recaudar los impuestos provenientes de las ya mencionadas actividades y sólo la Federación sí lo puede hacer, cabe mencionar que la Ley General del

<sup>16</sup> Ibid, págs. 116-117.

Timbre fue derogada por la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y este era un impuesto que era exclusivo para las Entidades Federativas.

El maestro Ernesto Flores Zavala menciona que dicha fracción III, del artículo 117, reconoce la facultad exclusiva de la Federación para la emisión de estampillas o papel sellado que justifica, como monopolio sobre la moneda por razones de control de su legalidad, pero aún así, viene a ser un problema serio para las Entidades Federativas, puesto que significa una materia más respecto de la cual no puede establecer contribuciones y, por lo tanto, significa tener menos poder tributario.

Otra prohibición es la que señala la fracción IV, del mismo artículo que señala que está prohibido para las Entidades:

“IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.”<sup>17</sup>

Con esto se prohíben el impuesto de peaje y alcabalas para las Entidades, el primero grava el tránsito de personas y las segundas gravan el tránsito de mercancías, lo que significan trabas al comercio de una entidad a otra.

La fracción V, establece:

“V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera”<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid, pág. 117.

Esta es una prohibición absoluta a las Entidades Federativas de gravar con cualquier impuesto la entrada y salida de mercancías de una entidad a otra.

La fracción VI, dispone:

“VI. 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”.<sup>19</sup>

Esta fracción prohíbe que se grave la circulación de mercancías pero dentro del territorio de una Entidad Federativa, no entre dos o más como se establece en las fracciones IV y V del mismo artículo, sino que se prohíbe gravar en una misma Entidad con impuestos que requieran aduanas locales, inspección o registro de bultos, o documentación que acompañe la mercancía. Lo que se tendría entonces sería una competencia para los Municipios, en virtud de que estos serían los que tendrían que gravar respecto a la circulación de mercancías dentro de su territorio.

Además la fracción VII del artículo 117, dispone:

“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 estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.”<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

Respecto de esta fracción, el mismo autor Ernesto Flores Zavala menciona que se prohíbe que las leyes fiscales locales establezcan diferencias por razón del origen de las mercancías y la diferencia de impuestos fundada en el origen de los productos, no es sino una forma de hacer incosteable su entrada o salida de una Entidad, es decir, es una restricción para el comercio. Hay que recordar que anteriormente existían las alcabalas, por medio de las cuales se gravaban las actividades a que se refieren las fracciones IV a VII de este artículo, las cuales se establecían en favor de las Entidades Federativas y de los Municipios, pero resultó ser dañino para la economía, tanto de las Entidades como de la Federación, por lo cual se prohibió de manera expresa, y pasa a ser competencia del fisco federal.

En la fracción VIII, se indica:

“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 públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, 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 informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública, ...”<sup>21</sup>

Respecto del artículo 117, sólo falta mencionar lo que dispone su fracción IX, la cual señala una prohibición más que dice:

<sup>21</sup> Ibid.

“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.”<sup>22</sup>

En esta fracción, se menciona una prohibición relativa y no absoluta como las anteriores, aquí se observa un problema que consiste en que una Entidad siendo rica en cuanto a la producción del tabaco, no puede imponer gravamen alguno sino sólo con autorización del Congreso de la Unión.

Por lo que se refiere al artículo 118, al igual que el 117 señala prohibiciones para las Entidades Federativas ya que en su fracción primera, dispone:

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

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; ...”<sup>23</sup>

Es importante mencionar que esta fracción está en desuso, y sólo se considera como un residuo que quedó de la transcripción de la Constitución de 1857.

Sólo contando con el permiso del Congreso de la Unión, las Entidades pueden establecer estos gravámenes, por lo cual resulta ser una

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid, pág. 118.

prohibición relativa, y se encuentra en contradicción con lo que dispone el artículo 131 de la misma Constitución, el cual expresa:

“Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

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

Como se observa, el artículo 131 dispone que es una facultad privativa de la Federación gravar determinadas materias y no de las Entidades Federativas, a su vez el artículo 118, fracción I, señala que sí pueden gravar las Entidades dichas materias, pero con autorización del Congreso de la Unión.

A continuación se menciona una tesis establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual deja apreciar como se establecen restricciones

a las legislaturas locales, es decir que se realiza una interpretación en favor de la Federación:

"POTESTAD TRIBUTARIA LOCAL. SE ENCUENTRA LIMITADA POR EL ARTÍCULO 121, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN TANTO QUE EL ÓRGANO LEGISLATIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO PUEDE ESTABLECER CONTRIBUCIONES QUE GRAVEN ACTOS O HECHOS JURÍDICOS QUE SE VERIFIQUEN FUERA DE SU TERRITORIO.—La fracción I del artículo 121 de la Constitución General de la República establece que las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio y, por consiguiente, no podrán ser obligadas fuera de él. De esa forma se recoge el principio de territorialidad, conforme al cual las leyes de Estado sólo pueden obligar a quienes realicen actos jurídicos en su territorio, pero no afectan a quienes lo efectúen fuera de éste, principio que aplicado al campo impositivo implica que el poder tributario de cada Estado de la Federación, debe limitarse a gravar los actos o hechos jurídicos que se verifiquen en su territorio al tenor de su respectivo orden jurídico. De esto se sigue que si bien las entidades federativas al establecer un impuesto tienen amplia libertad para fijar el hecho imponible y el criterio de vinculación tributaria que dé nacimiento a la obligación correspondiente, al hacerlo deben tener en consideración el límite espacial de validez al que constitucionalmente están restringidos, para lo cual deben tomar en cuenta algunos de tales hechos permiten la utilización de dos o más créditos de vinculación tributaria, como son el domicilio, la ubicación de la fuente de riqueza o el lugar de consumo, el respectivo hecho o acto jurídico gravado deberá desarrollarse dentro de su territorio, lo que además evita que tributos de diversas entidades federativas graven simultáneamente dos o más veces la misma manifestación de riqueza.—Amparo en revisión 1789/99. Operadora de Centros Comerciales Opción, S.A., de C.V. 11 de agosto del año 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Juan José Rosales Sánchez."<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XII, Octubre de 2000, pág. 359.

De lo que se deduce que las Entidades Federativas tienen competencia tributaria coincidente con la Federación en todas aquellas materias que no estén reservadas a ésta en forma exclusiva o que les estén prohibidas a las Entidades Federativas.

Con lo anteriormente señalado, se observa que en el artículo 73, se establecen tácitamente las prohibiciones impuestas a las Entidades Federativas, y lo establecido en los artículos 117 y 118, en sus fracciones ya mencionadas, se contemplan las prohibiciones expresas a las mismas.

Hasta aquí se han mencionado sólo prohibiciones que tienen las Entidades Federativas en lo que se refiere a la imposición de contribuciones en determinadas materias.

Si sólo se ha hablado de prohibiciones, ¿en dónde se encuentra el fundamento en virtud del cual las Entidades Federativas pueden gravar determinadas materias?.

La respuesta es que no hay una disposición expresa que diga cuáles son las materias que pueden gravar las Entidades, lo único que existe es una delegación tácita en el artículo 124 de la Constitución, que dice:

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

Este artículo es tan importante porque en él se basan las Entidades Federativas para fundamentar el establecimiento de determinadas contribuciones, pues como se ha mencionado, los demás preceptos sólo establecen prohibiciones.

El autor Sergio Francisco de la Garza expresa que el verdadero fundamento de las Entidades Federativas para establecer contribuciones es el artículo 40 constitucional y no el 124, pues tal precepto no establece en forma tajante sobre qué materias puede tener poderes, el autor citado considera que puede tener potestad para otras materias pero no para la tributaria, lo cual considero erróneo, pues si la ley no distingue no debemos distinguir, y si el artículo 124 no señala sobre qué materias tienen potestades las Entidades Federativas, se entiende que será para todo lo que no esté delegado a la Federación.

El origen de este precepto es el artículo décimo de la Constitución de Estados Unidos de América, el cual dispone:

“Los poderes no delegados a los Estados Unidos por esta Constitución ni prohibidos por ella a los Estados son reservados para los Estados, respectivamente, o para el pueblo.”<sup>25</sup>

A diferencia de lo que señala este autor, considero que el artículo 124 se complementa con el artículo 40 del mismo ordenamiento, el cual, sólo menciona que las Entidades Federativas son libres y soberanas en todo lo que concierne a su régimen interior, pero no señala ni tácita, ni expresamente sus facultades respecto a la potestad que tienen en el ámbito económico, aun y cuando se puede confundir con lo señalado en el artículo 40, las Entidades, al tener soberanía, tienen poder para imponer tributos pero si no tienen éste último, no tendrían tampoco soberanía.

El autor Emilio Margain Manautou dice que existen problemas en las Entidades Federativas, y afirma que son los siguientes:

<sup>25</sup> De la Garza, Sergio Francisco, Ob cit, pág. 230.

1.- La Federación es la única que puede gravar los bienes que señala el artículo 27 constitucional, el cual indica que corresponden a la Nación, por lo que los Estados, aun y cuando tienen riquezas naturales no pueden establecer contribuciones respecto de los mismos, por lo que siendo ricos en recursos naturales son Entidades pobres.

2.- Respecto de la delegación de facultades que hicieron las Entidades en favor de la Federación en virtud de las reformas a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en donde las Entidades tienen prohibido establecer su propio impuesto sobre la renta.

3.- Otra causa es que determinadas Entidades Federativas que son centros de producción y consumo, no permiten el desarrollo de otras, dada su cercanía.

4.- Asimismo, atendiendo a lo establecido respecto de la residencia, en el artículo 31, fracción IV, no pueden gravar a personas que no residan dentro de su territorio, aun cuando en el territorio de la Entidad se lleve a cabo la actividad gravada, porque éstas tienen prohibido gravar mercancías, provenientes de otra Entidad o del extranjero. Por lo que viene a ser otra restricción, para que se alleguen de recursos.

5.- Como ha existido el problema en donde una Entidad grava por una determinada actividad y otra Entidad grava una distinta, aun siendo de la misma industria, por ejemplo, una Entidad grava por estar establecida una industria en su territorio, y la otra Entidad es en donde se perciben las utilidades, la solución que se dio fue la coordinación fiscal, en donde sólo la Federación podrá gravar y les otorgará participaciones de la recaudación que se realice.

Como una solución las Entidades Federativas para contrarrestar este problema, han establecido impuestos que gravan el hecho generador que tiene lugar dentro de su territorio, por ejemplo, gravar la producción, el consumo, la distribución, etcétera, y así no dejan de percibir ciertos impuestos.

6.- Otro problema lo constituye el personal que se designa para la recaudación, pues en muchas ocasiones estos carecen de conocimientos básicos de derecho.

7.- De acuerdo a la confianza que tienen los contribuyentes hacia las autoridades tributarias, se puede decir que en muchas ocasiones tienen más confianza a las autoridades federales que a las locales, porque éstas son a veces más arbitrarias en sus procedimientos.

8.- Además, en virtud de que sólo existen facultades expresas para la Federación y prohibiciones para las Entidades, sería más fácil determinar las contribuciones que les corresponde establecer a éstas.

Estos problemas se han tratado de solucionar planteando que sólo la Federación o las Entidades Federativas, sean una u otras, las que establezcan las contribuciones y otorguen las participaciones debidas a la otra parte, pero la crítica que se hace es que se destruiría el sistema federal del país, ya que al ser solo un sujeto activo el que pudiera establecer contribuciones, el otro perdería su autonomía e independencia económica que desde mi muy particular punto de vista, en la actualidad no existe.

Además, a cada momento se le arrebató una facultad a las Entidades y se atribuye a la Federación, y los motivos que se argumentan son que no funcionan las cosas a nivel local, porque hay menos preparación, hay menos capacidad, hay más corrupción, y la Federación va a lograr que se unifiquen, que mejoren, que sean más aptas y más útiles para el bien común, se ha estimado que el problema no es que se federalicen facultades que corresponden a las Entidades, sino que el problema está en que a cada Entidad y a cada Municipio, vayan a gobernar las gentes capaces, gentes verdaderamente representativas, personas que aman sus tierras, sus lugares y que están dispuestos a hacer algo por mejorarlos y beneficiarlos, pero, lo que sucede es que en realidad se manda a gobernar a personas incondicionales, ya que si no existe esa incondicionalidad, no se podrá alcanzar un puesto público.

El autor F. Jorge Gaxiola, establece que un gobierno sin erario será simplemente un vano simulacro de poder y si hay algo averiguado en la Ciencia Política es que la fuerza reside en quien decreta los impuestos y atribuye sus productos. Sin recursos, los gobiernos locales no podrían desempeñar sus funciones políticas y administrativas y sin independencia hacendaria la autonomía constitucional es un mito.

“La autonomía hacendaria de las Entidades Federativas, constituye un elemento integrante del signo específico del Estado Federal.”<sup>26</sup>

Con esto, concluimos que las Entidades Federativas tienen un Poder Legislativo Local, por virtud del cual podrán ejercer su potestad tributaria

<sup>26</sup> Gaxiola, F. Jorge, Ob cit, pág. 65.

que les concede la Constitución y que los artículos en los que se fundamenta son el 40 y el 124 constitucionales, puesto que lo que disponen los artículos 117 y 118 del mismo ordenamiento, resultan ser sólo prohibiciones para las Entidades Federativas, lo dispuesto en estos pasan a ser facultades propias de la Federación. Por lo que no hay una norma explícita que determine qué facultades tienen las Entidades para establecer contribuciones y en qué materias o sobre qué fuentes.

### 1.2.3 EL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal es: "... I. Circunscripción territorial que en los Estados Federados sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos de gobierno federal."<sup>27</sup>

Como se ha mencionado anteriormente, el Distrito Federal se coloca paralelamente a las Entidades Federativas, pero con características muy propias, por ser la sede de los poderes federales y la capital del país, y además, por tener una forma de organización diferente a la de las Entidades Federativas. Por lo que considero importante mencionar que el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, establece que es facultad del Congreso de la Unión legislar en todo lo relativo al Distrito Federal de acuerdo con las bases que se precisan en el mismo precepto y sin otras limitaciones que las señaladas en la parte final del primer párrafo del artículo 131 del mismo ordenamiento.

<sup>27</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Ob cit, pág. 1170.

Por lo que se observa el Distrito Federal ya cuenta con su propia división de poderes como las Entidades Federativas, aunque no tienen el mismo nombre, pues el Poder Legislativo está a cargo de la Asamblea Legislativa del D.F., el Ejecutivo, a cargo de un Jefe de Gobierno del D.F. y el Judicial a cargo del Tribunal Superior de Justicia.

Como se recordará hasta 1997, el Congreso de la Unión expedía cada año la Ley de Ingresos y el Decreto de aprobación del Presupuesto de Egresos para el Distrito Federal. Así el Congreso de la Unión que legisla en materia federal, al legislar para el Distrito Federal, actuaba como Congreso Local.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que cuando el Congreso de la Unión legisla para el Distrito Federal, lo hace con la misma personalidad, por lo que no actúa como Congreso Local.

El Distrito Federal no tiene derecho a percibir las contribuciones a que se refieren los incisos a), b) y c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, ya que no es una Entidad Federativa, ni tampoco tiene como base de su división política y territorial al Municipio. Pero, en la Ley de Coordinación Fiscal se establece que el Distrito Federal será tratado como una Entidad Federativa más, por lo mismo sí va a obtener participaciones como si fuera una Entidad, con la diferencia que en el Distrito Federal se encuentra la sede de los poderes federales y está dividido en delegaciones políticas. Tal y como lo establece el artículo 122 de la Constitución, el Distrito Federal cuenta con sus propios poderes locales.

Existen facultades expresas para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por lo tanto, existen facultades implícitas para el Congreso de la Unión, tal y como lo señala el artículo 122-A, fracción I, de nuestra Carta Magna, el cual dispone:

“Artículo 122 ...

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;”

Asimismo la Asamblea Legislativa tiene atribuciones expresas en materia fiscal, como son:

a) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Asimismo, cada año la Asamblea Legislativa expide la Ley de Ingresos y el Decreto de aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con

excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

También corresponde a la Asamblea Legislativa:

b) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;

c) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

d) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;

#### **1.2.4 EL MUNICIPIO**

El último de los entes a que se refiere nuestra Constitución que forma parte del Estado Federal es el Municipio y por tal se entiende:

“(Del latín municipium.) Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación.”<sup>28</sup>

El municipio para el autor Refugio de Jesús Fernández, es: “La célula de la organización política del Estado mexicano, al servir de base para la división territorial y para las estructuras políticas y administrativas de las Entidades Federativas.

Sociológicamente se le define como una reunión natural de familias dentro de un límite geográfico determinado, que busca satisfacer necesidades comunes y participar en la vida democrática sin invadir la intimidad del hogar.

Se manifiesta como una serie de pequeñas porciones territoriales cuyo conjunto integran una entidad federativa, y su objeto es dotarlos de autoridad, para que localmente puedan atender y resolver los servicios

<sup>28</sup> Diccionario Jurídico Mexicano Ob cit, pág. 2166.

primarios de la comunidad, como lo son el de policía, agua, alcantarillado, drenaje, pavimentación, alumbrado.”<sup>29</sup>

Los Municipios no cuentan con su propia constitución política municipal, ni la división de poderes como las Entidades y la Federación, sino que sus funciones públicas las desarrollan a través de órganos propios, como lo son los Ayuntamientos, el Presidente Municipal, Regidores y Síndicos; carecen de facultades propiamente legislativas y por ello, los congresos respectivos de las Entidades a que el Municipio pertenezca expide sus leyes municipales y, por otra parte, el referido pacto federal, entre las Entidades y la Federación sólo alcanza directamente a los Municipios a través de las respectivas Entidades de que forman parte y también se encuentran supeditados a otros órganos o poderes del Estado, pese a la prohibición constitucional de que no debe haber autoridad intermedia entre el Municipio administrado por el Ayuntamiento en relación con el gobierno de la Entidad de que es parte.

Cabe señalar que el artículo 115 de nuestra Carta Magna, no nos da un concepto de lo que es el Municipio, sólo hace referencia a que será la base de la división territorial y de la organización política y administrativa, de las Entidades Federativas.

El Municipio está integrado por una comunidad de personas, de familias, situadas en un mismo territorio para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad y cuenta con tres elementos que son: población, territorio y gobierno.

<sup>29</sup> Fernández Martínez, Refugio de Jesús, Ob cit, pág. 232.

A manera de conclusión de lo que se debe entender por Municipio, se señala lo que establece el autor Adolfo Arrijo Vizcaíno citando a Manuel Ulloa Ortiz, la cual me parece en lo particular muy acertada.

“El Municipio es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de la vida doméstica que sin participar por ello de la intimidad del hogar son, sin embargo, una prolongación de este mismo lugar.”<sup>30</sup>

Esta definición en cierta forma es la base para señalar que así como la familia es la base de la sociedad y si al estar bien las familias está bien la sociedad así, el Municipio, al ser la base, la célula del sistema político y el conjunto de Municipios forman a las Entidades Federativas y, estas a su vez forman a la Federación, al estar bien esta célula, estará bien la Federación. Existe el Municipio en razón de que éstos cumplen la importantísima función de sufragar las necesidades más inmediatas de la población, pues sería imposible para la Federación hacerse cargo de las mismas, por lo que el país se divide en múltiples células, tan pequeñas para cumplir ese fin.

Los Municipios son como nudos de la red de una región, los cuales conforman el tejido social y político de lo que hoy conocemos como Entidades.

El Municipio carece de Poder Legislativo y no es titular de poder fiscal, porque es el Congreso Local quien legisla para ellos, pero, aún así se considera que es sujeto activo de la obligación jurídico-tributaria, porque sí

<sup>30</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo, Derecho Fiscal, 13a. edición, Ed. Themis, México 1998, pág. 139.

puede ser titular de un crédito fiscal, y porque también realiza actos de administración y recaudación.

Asimismo, el Municipio es un nivel de gobierno, es la piedra angular del nuevo Federalismo que surge como reclamo social de nuestra Revolución Mexicana. Pero, si es la piedra angular del Federalismo ¿por qué es la más desprotegida?

El poder federal ha tenido una supremacía incontenible en el terreno financiero, lo que origina una reacción defensiva en las Entidades que se percatan de que lo que amenaza su independencia financiera, amenaza también su independencia política. Ningún gobierno puede sostenerse sin tener el poder de recaudar ingresos suficientes para costear sus funciones.

Los Municipios del país han sido pobres, en forma ancestral, debido a que las fuentes a que pueden acudir en forma directa, tienen muchas restricciones; algunas derivadas de normas jurídicas, y otras de compromisos que las Entidades Federativas han adquirido, sin embargo, a pesar de las pocas fuentes tributarias a que pueden recurrir, se percibe en ocasiones poca voluntad por parte de muchos funcionarios municipales para hacer efectivas las aportaciones que por estas fuentes pudieran obtener, independientemente de otras fuentes no tributarias que también explotan de manera deficiente.

A su vez, los autores Jesús Alejandro y Antonio Sánchez mencionan lo que se argumentó en un seminario relativo a las condiciones de las finanzas públicas municipales, en donde participaron funcionarios municipales e investigadores y se mostró que ese nivel de gobierno no sólo está lejos de promover el desarrollo municipal, sino incluso de eficientes prestadores o reguladores de servicios públicos, por lo que se necesitan cambios tanto en

el entorno municipal como en el nivel interno, es importante que se evalúe la necesidad de una descentralización de las obras públicas para que los gobiernos municipales puedan influir más en el tipo de desarrollo que desean para su Municipio.

“El Municipio ha funcionado bajo la vigilancia estricta del orden estatal; en consecuencia, ha terminado por funcionar como un instrumento de control político, más que como instancia local de gobierno democrático y participación de la comunidad.”<sup>31</sup>

Las leyes estatales limitan las facultades de los Municipios, lo cual se evidencia a la hora de analizar la competencia estatal en la promulgación de la Ley Orgánica (en donde se establecen las bases de integración, organización y funcionamiento de los Municipios); Ley de Hacienda (que determina las fuentes y conceptos tributarios municipales) y la Ley de Ingresos Municipales (que señala el monto de las cuotas y tarifas que se deberán cobrar por concepto de los diferentes impuestos, derechos, productos y aprovechamientos).

En México, algunos Municipios tienen más desarrollo económico y comercial que otros, unos más urbanizados que otros, de los cuales los primeros tienen más posibilidades de cumplir mejor para con la población que los segundos.

La autora Alicia Hernández Chávez menciona que “La subordinación del municipio se acentúa en áreas rurales, donde la capacidad de los ayuntamientos se basa en una fuerte dependencia financiera respecto de las participaciones federales. Incluso, en muchos casos, los municipios

<sup>31</sup> Hernández Chávez, Alicia, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1996, pág. 117.

rurales se ven obligados a firmar convenios con los gobiernos estatales – por los cuales obtienen recursos para la prestación de servicios públicos indispensables– a cambio de una mayor subordinación.”<sup>32</sup>

Así, en lugar de que las participaciones financieras sirvieran como complemento para sufragar sus gastos públicos, vemos que existe más dependencia hacia la Federación y las Entidades, e incluso, las participaciones que se les otorgan vienen a ser lo fundamental para sus gastos.

Existe la necesidad de cubrir incapacidades de los Municipios de tipo técnico, evitar abusos por parte de los ayuntamientos y no dejar a su suerte a los Municipios sumidos en la pobreza extrema.

La libertad municipal es la base de la democracia, y uno de los ideales, quizá el primero de la revolución triunfante, ha sido la restitución de la libertad de los Municipios y con ella de los bienes y rentas propios de las mismas corporaciones. Además la carencia de potestad tributaria de éstos, limita su fortalecimiento, irpidiéndole llevar a cabo un régimen hacendario decoroso.

Respecto del ámbito económico, el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala lo siguiente:

“La carencia del poder tributario limita el fortalecimiento del Municipio, irpidiéndole ejercer un régimen hacendario decoroso, ya que en materia financiera queda supeditado a las contribuciones que las legislaturas locales les señalan y a las participaciones que les sean asignadas con

<sup>32</sup> Ibid, pág. 118.

base en la reforma que se hizo en 1932 a la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional.<sup>33</sup>

El Municipio tiene en realidad dependencia económica, pues aun y cuando en la Constitución se dice que puede administrar libremente su hacienda, los recursos que obtiene y que se le asignan no son los suficientes para satisfacer todas las necesidades que tiene, esto también se debe a que la integración de recursos estaba sujeta a criterios más políticos que económicos, en diciembre de 1982 se promovió una reforma al artículo 115 constitucional, en la que, entre otros aspectos, de los más importantes, destaca que se modificaron las bases de integración de la hacienda municipal.

Dicha reforma establecía respecto de la integración de la hacienda municipal, lo relativo a que los Municipios "... 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."<sup>34</sup>

Con esta reforma lo que se quiso es proporcionar más elementos para que los Municipios cuenten con mayores ingresos, por lo que se estableció que todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria sea competencia exclusiva de los Municipios.

Para precisar lo que se pensaba al respecto, a continuación se señala textualmente lo que indicaba la exposición de motivos de esta reforma:

<sup>33</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Derecho Tributario, 3ª edición, Ed. Limusa, México 1992, pág. 52.

<sup>34</sup> Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983.

“... estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado, mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles ...”<sup>35</sup>

“Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.”<sup>36</sup>

“... se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.”<sup>37</sup>

La hacienda municipal es la administración de los ingresos propios del Municipio, recaudados a través de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, así como los ingresos percibidos vía participaciones federales.

Es preciso mencionar que los dos instrumentos con que cuenta la hacienda pública municipal son el presupuesto de egresos y la cuenta pública. El presupuesto de egresos es el instrumento normativo y financiero donde se encuentran prescritos los plazos y montos del gasto público municipal para el año en cuestión. Este presupuesto pasa por la aprobación del cabildo.

<sup>35</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Ob cit, pág. 52.

<sup>36</sup> Loc cit.

La cuenta pública es el documento que registra lo presupuestado contra lo ejercido, así como la explicación detallada del destino que tuvieron los recursos, esta cuenta es aprobada por el Congreso Local.

El 23 de diciembre de 1999 fue reformado y adicionado nuevamente el artículo 115 constitucional, respecto a la fracción IV, que es la que rige actualmente y menciona que los Municipios administrarán libremente su hacienda, pero en sí no tienen facultad para establecer contribuciones, como la tienen la Federación y las Entidades Federativas. El autor Margáin Manautou recomienda que en función de los contribuyentes que tienen los Municipios, el tributo debe reunir determinadas características, las cuales las tendrá que tomar en cuenta quien legisle, éstas son:

- a) Debe ser sencillo en su recaudación, para su mejor comprensión, por tanto, es recomendable que se utilice un lenguaje liso y llano, evitando el lenguaje técnico y jurídico incomprensible para toda persona.
- b) Que sea ágil en su determinación, es decir, que con toda facilidad y rapidez se pueda precisar la cantidad que debe pagar cada contribuyente.
- c) Debe ser económico en su recaudación, de tal manera que la mayoría de recursos que se recauden estén destinados a satisfacer las necesidades colectivas.
- d) Debe ser cómodo en su cobro, es decir, que se haga una adecuada selección de la época de pago, así como evitar molestias y trámites engorrosos para que el causante cumpla con sus obligaciones fiscales.

<sup>37</sup> Ibid, pág. 53.

El artículo 115 establece los lineamientos básicos para la organización de la hacienda pública municipal y además de señalar cómo se va a integrar la hacienda pública, indica las responsabilidades para los Municipios como son que con la participación de las Entidades prestarán los servicios públicos ya señalados anteriormente en la fracción III y también, los autorizaba para que se coordinaran con las Entidades para la prestación de dichos servicios, con la reforma de 1999, ya no se les faculta para coordinarse, sino que ellos solos deben hacer frente a dichas funciones.

La hacienda municipal a raíz de las reformas que se han realizado al artículo 115 constitucional se integra por: 1) contribuciones, fundamentalmente las relativas a la propiedad raíz y sus modificaciones, 2) participaciones federales, 3) ingresos por los servicios públicos que prestan y, 4) rendimientos de sus bienes.

El Municipio recauda determinadas contribuciones, pero a su vez las tiene que enterar a las autoridades locales, tal y como lo establece el artículo 115 de nuestra Constitución, tiene una obligación directa e inmediata de prestar los servicios más esenciales para el desarrollo de una sociedad, como son los servicios públicos, pero, a pesar de ello es a quien menos se les otorga participaciones para solventarlos, teniendo solamente la libre administración de su hacienda, pudiendo sugerir a las legislaturas locales las contribuciones que consideren necesarias para sufragar sus gastos, pero de ahí a que las legislaturas les otorguen lo que ellos piden hay mucha distancia.

El maestro Raúl Rodríguez Lobato señala que son tres las fuentes que debieran ser exclusivas de las Entidades y los Municipios.

“a) La propiedad o posesión de bienes inmuebles, es decir, lo que se grava a través de los impuestos territoriales o prediales”<sup>38</sup>. Este es el impuesto que esencialmente corresponde a los Municipios en todos sus aspectos, (como son establecimiento, recaudación, administración y erogación) por lo que es el único impuesto que puede gravar el Municipio.

b) Los ingresos de naturaleza mercantil, percibidos por actividades que no estén delegadas a la Federación, es decir, los impuestos al comercio y a la industria.

c) Los ingresos derivados de las actividades agrícolas y ganaderas.”<sup>39</sup>

Una vez establecido qué se entiende por Municipio y cuáles son las facultades que tiene respecto de su economía se aprecia que son los que tienen el contacto más cercano con la población, por lo que el Municipio, tal vez la más diminuta parte del sistema federal de nuestro país debe ser fuerte y sólida para cumplir con sus fines que son muchos y muy importantes.

El autor Giuliani Fonrouge<sup>40</sup> menciona que en la doctrina argentina el estudiar el poder tributario de los entes del gobierno señala que los Municipios tienen facultades tributarias de la misma naturaleza jurídica, sin admitir grados o jerarquías, así tanto la nación como los Municipios tienen poder originario o inherente por ser connatural al Estado en cualquiera de sus manifestaciones; la diferencia no radica en la esencia del poder, en

<sup>38</sup> Rodríguez Lobato, Raúl, Ob cit, pág. 140.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos M., Derecho Financiero Vol. II, 6a. edición, Ed. Depalma, Argentina, 1997, págs. 1153-1154.

quién es el más fuerte, sino en el ámbito de actuación de los organismos. Para dicha doctrina los Municipios no son meras divisiones administrativas; sino que son entes de gobierno con poderes originarios aunque con funciones muy concretas según la delimitación con que las faculta la Constitución, la Suprema Corte de Buenos Aires ha sustentado que los poderes tributarios de aquéllos derivan de la Constitución y no de la ley orgánica, además de que los Municipios por su origen histórico y por las funciones institucionales que le han sido confiadas tienen facultad de crear y percibir tributos para atender los gastos inherentes para la consecución de sus fines.

### 1.2.5 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Por lo que se refiere al fundamento en donde se establece quiénes son los órganos titulares del poder fiscal, éste se encuentra en los artículos 31, fracción IV, 39, 40, 49, 73, fracción VII, 89 fracción I y 115 fracción IV de la Constitución, que disponen:

“Art. 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

“Art. 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio

de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

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

“Art. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

“Art. 73, fracción VII.

El Congreso tiene facultad:

...

VII Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. ...”

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;”

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

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de dichas contribuciones. Sólo 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 al 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.

...

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

De lo mencionado en estos artículos se deriva que el Estado cuenta con un poder fiscal que es inherente a él, pero este poder le es otorgado por el pueblo, como ha quedado establecido por los artículos 39 y 40 de la Constitución y es él quien originalmente tiene el poder, y lo instituye en otras personas para que sean éstas quienes gobiernen.

Cabe señalar que de lo que disponen estos artículos, se llega a la conclusión de que el órgano titular del poder fiscal es el Estado, pero como este a su vez se divide en los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) a cada uno le corresponden funciones de suma importancia, pero es al Legislativo, a quien se atribuye la función de crear las leyes en donde se establecerán los impuestos que deberá percibir el Estado, esto, tratándose del nivel federal, en el nivel estatal, serán los Congresos Locales de cada Entidad Federativa, en el caso del Distrito Federal, será la Asamblea Legislativa del D.F., no así en el nivel municipal porque no tienen poder

legislativo y son los mismos Congresos Locales de las Entidades quienes legislan para ellos.

Se puede apreciar que el poder es otorgado por el pueblo, para lograr que exista un estado de derecho, por lo que no es absoluto, ni puede ejercerse de manera arbitraria, sino que se encuentra limitado por los principios jurídicos de las contribuciones que son los consagrados precisamente en el artículo 31, fracción IV constitucional, y son: el principio de legalidad, el de proporcionalidad, el de equidad y el de que se destinen al gasto público. Toda contribución que establezca el Estado, debe reunir los cuatro principios a manera de requisitos, de lo contrario, será inconstitucional, es decir, la facultad que tiene el Estado para percibir ingresos tiene sus respectivos límites.

## CAPITULO 2

### SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

La coordinación fiscal se realiza mediante la celebración de convenios entre la Federación y las Entidades Federativas y son de dos tipos: el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa, ambos convenios son uniformes y se han venido adicionando con acuerdos celebrados por ambas partes, los cuales se conocen como Anexos.

#### 2.1 EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es: "... el resultado de diversos convenios realizados entre la Federación y los estados en un intento por centralizar, homologar y fortalecer el sistema recaudatorio.

La ejecución de estos convenios ha uniformado gravámenes, eliminando la doble o múltiple tributación, y mejorando ampliamente las relaciones técnicas y administrativas entre los distintos órdenes de gobierno en el cobro y aplicación de los tributos."<sup>41</sup>

"Es el sistema nacional jurídico-administrativo en donde a través de acuerdos y convenios, se plasma en forma expresa, la voluntad soberana

<sup>41</sup> Hernández Chávez, Alicia, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1996, pág. 119.

de los dos entes con capacidad tributaria, Federación y Estados, y que sirven de apoyo a las relaciones entre ellos, señalan las bases de su organización y funcionamiento, establecen las participaciones que corresponden y la mecánica de su distribución, se fijan las bases de colaboración administrativa, tendientes a armonizar y simplificar la legislación fiscal positiva y, por ende, a dar realidad a la Reforma Administrativa Federal.”<sup>42</sup>

Por Coordinación Fiscal, debemos entender: “I. La coordinación fiscal 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.”<sup>43</sup>

De los anteriores conceptos, podemos deducir que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es un instrumento utilizado para reafirmar las relaciones económicas entre Federación y Entidades (incluido el D.F.) con respecto a la imposición de contribuciones, llevándose a cabo mediante la celebración de convenios, con el fin de lograr una mejor distribución de los ingresos para así fortalecer las haciendas públicas.

Con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal se quiso simplificar la administración tributaria, además de asegurar un mínimo de recursos federales a las Entidades y Municipios.

<sup>42</sup> Prieto Fortún, Guillermo, El Sistema de Administración Tributaria del Gobierno Federal, pág. 7.

<sup>43</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 14a. edición, Ed. Porrúa, México 2000, pág. 749.

### **2.1.1 FINALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL**

La finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la de coordinar el régimen fiscal de la Federación, el de las Entidades Federativas, el del Distrito Federal y el de los Municipios, establecer la participación que corresponda a dichos entes en los ingresos federales, además de dar las bases para su distribución y fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Además, la autora Alicia Hernández menciona que en años recientes ha aparecido un nuevo objetivo de este sistema que es establecer uno más equitativo de redistribución hacia las Entidades y Municipios.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente a partir del 1o. de enero de 1980, significó un cambio trascendente en el curso de las relaciones entre los entes participantes, además que se establece una forma muy particular de distribuir las participaciones específicas que recibían las Entidades y los Municipios de ciertos gravámenes exclusivos y especiales de la Federación.

Las 31 Entidades Federativas tuvieron que adherirse al Sistema para no caer en desequilibrios económicos que trastornarían su desarrollo y la paz social, sin tener mayor trascendencia para la adhesión del Distrito Federal, pues careciendo éste de autodeterminación, en el propio texto de la Ley de Coordinación Fiscal se señaló su adhesión al sistema por ministerio de ley.

La Doctora Doricela Mabarak Cerecedo establece al respecto, que la Ley de Coordinación Fiscal considera que la adhesión de las Entidades al

sistema es voluntario, por lo que no es ninguna obligación hacerlo, de lo contrario, sería violatorio al artículo 31, fracción IV de la Constitución, pero, se observa que de la manera como está redactada dicha ley, no permite que alguna Entidad quede desincorporada del sistema, de lo que se deriva que las Entidades se ven forzadas a adherirse, ya que si no lo hacen deberán establecer un propio sistema de tributación local y municipal, para allegarse de recursos y satisfacer sus propios gastos públicos, el inconveniente está en que la población de esas Entidades, serían contribuyentes de los impuestos establecidos por la Federación y además de los establecidos por éstas, con lo que se caería de nuevo en la múltiple imposición. Por lo que se concluye que la libertad de las Entidades está restringida.

A este sistema pueden adherirse las Entidades Federativas, mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a cambio de no mantener en vigor contribuciones análogas a las previstas en dicho sistema.

### **2.1.2 ANTECEDENTES**

Para hablar de los antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, hay que hacer alusión necesariamente a la distribución de competencias fiscales entre la Federación y las Entidades Federativas en México.

Asimismo, hay que mencionar que México, en la mayor parte del tiempo que lleva de ser independiente se ha constituido como Estado Federal,

pero a pesar de ser un ente federado, en él siempre ha existido un centralismo fiscal.

En el país, una vez institucionalizado el federalismo con la Constitución de 1824, existieron varios grupos que integraron especies de provincias las cuales no querían adoptar otra forma de organización, por lo que se pensó que esta forma era la mejor manera de unir a estos grupos y evitar que se separaran como consecuencia del principio de descentralización que se vivía en ese entonces, éste es el antecedente material y directo del federalismo y el antecedente formal fue el régimen implantado en Estados Unidos de América con su Constitución Federal en 1787.

En la Constitución de Cádiz (1812), se determinó que cada provincia fuese gobernada por un jefe político, un intendente y una diputación provincial, en 1814 Fernando VII desconoció la Constitución e implantó nuevamente el absolutismo, y cuando el decreto real llegó a México, ya existían varias provincias formadas y otras que estaban en vías de creación, esperando el permiso para las constituciones de sus provincias, para 1821 se dividió México en 14 provincias independientes, y en 1823 ya eran 23 provincias, el Plan de Iguala (24 de febrero de 1821) y los tratados de Córdoba (27 de septiembre de 1821) con los cuales se consumó la independencia de México fueron centralistas y proscibieron las diputaciones provinciales, en virtud de que el fin de los grupos que lograron su separación era evitar que en México se efectuaran las reformas liberales contempladas en la Constitución de 1812.

Al efecto algunos de los que formaron parte en el congreso constituyente de 1824, determinaron:

Manuel Cresencio Rejón argumentaba que a las Entidades les correspondía señalar las contribuciones para cubrir la parte que les tocara de los gastos generales, además, determinó algo muy importante, pues señaló que el Congreso general no podía conocer las circunstancias tan particulares de las Entidades, como ellas mismas.

El diputado Mier y Terán señaló que el Congreso federal sólo impondría las contribuciones generales, que únicamente serían extraordinarias, ya que los gastos del gobierno federal se cubrirían con el producto del tabaco y de las aduanas marítimas, y que sobraría para amortizar la deuda pública.

A su vez, el diputado González Angulo opinó que el establecimiento de contribuciones generales y estatales constituirían un doble gravamen a la nación y sería perjudicial para la libertad, y si bien los impuestos al tabaco y los de las aduanas marítimas bastaban para cubrir los gastos generales, propuso que el Congreso general no tuviera la capacidad de establecer impuestos por carecer de objeto.

El Diputado Cañedo sostuvo que debían existir ingresos tanto para la Federación como para las Entidades Federativas, puesto que de lo contrario no podría subsistir el gobierno federal y carecería de un recurso muy importante para la defensa del país.

Una vez que México es independiente y al no contar con una estructura fiscal fuerte y adecuada, es cuando recurre al endeudamiento externo e interno en condiciones poco favorables para el país lo que provocó problemas políticos, más tarde, de los recursos federales se destinó gran cantidad de éstos para gastos militares, las Entidades Federativas recurrieron a gravámenes alcabalatorios que les permitía financiarse, lo que trajo a su vez, como consecuencia, impedir el libre desarrollo del

comercio interno terminando con el estancamiento de la economía nacional.

La Ley de Clasificación de Rentas expedida en agosto de 1824, reservó a las entonces 16 Entidades Federativas que existían, las fuentes no atribuidas a la Federación y fijó una cantidad que deberían cubrir al gobierno federal.

Los ingresos que quedaban exclusivamente reservados a la Federación en la Ley de clasificación de rentas eran los siguientes:

- 1.- Los derechos de importación y exportación establecidos, o que se establecieran bajo cualquier denominación en los puertos y fronteras de la República.
- 2.- El derecho de internación de un 15% que se cobraría en los puertos y fronteras, sobre precios de aranceles aumentados en una cuarta parte a los efectos extranjeros, con excepción de la circulación interior.
- 3.- Los ingresos provenientes de los estancos de tabaco y la pólvora.
- 4.- La alcabala que pagaba el tabaco en las Entidades en donde se cosechaba.
- 5.- La renta de correos.
- 6.- La renta de la lotería.
- 7.- La renta de las salinas.
- 8.- Las rentas de territorios de la Federación.
- 9.- Los bienes nacionales, en los que se comprendían los de inquisición, temporalidades y cualquier otro tipo de finca rústica o urbana que pertenecerán en ese momento o en el futuro a la hacienda pública.
- 10.- Quedaron a disposición del gobierno federal los edificios y oficinas que pertenecían o hubiesen pertenecido a la hacienda pública, y aquéllas que

se hubiesen financiado por dos o más de las que anteriormente eran provincias.

En dicha ley se estableció un contingente (\$ 3'143,500), que sería para completar los gastos generales de la Federación y se distribuyó proporcionalmente entre las Entidades, de acuerdo a las circunstancias especiales de cada una.

El 21 de septiembre de 1824 se publicaron dos decretos complementarios titulados:

- “Reglas para la administración de la Hacienda Pública de la Federación en los estados”, este decreto vino a organizar las oficinas de la hacienda federal a cargo de comisarios generales.
- “Medidas relativas a la clasificación de rentas”, que preveía que en el caso de resistencia de alguna Entidad al pago de su contingente, el gobierno federal podría intervenir su oficina de rentas para cubrir el adeudo.

En la Constitución del 4 de octubre de 1824, se ratificó el sistema federal y en materia fiscal, tampoco se previó ninguna medida que estableciera un principio de distribución de ingresos, asimismo, se abrogó la Ley de Clasificación de Rentas. Las únicas limitaciones estaban contempladas en el artículo 132 de la Constitución que establecía la prohibición a las Entidades para establecer derechos de tonelaje o de puertos en general, y gravámenes al comercio exterior. En dicha Acta Constitutiva se mencionaba lo siguiente:

El artículo 5o. establecía el régimen republicano, representativo, popular y federal.

El artículo 6o. declaraba que la República Federal se integraba por estados independientes, libres y soberanos, en su administración y gobierno interior, y

En el artículo 7o. se señalaban las partes integrantes de la Federación.

En dicha Acta no se estableció una delimitación en ámbitos de competencia fiscal entre los niveles de gobierno, que entonces eran el federal y estatal, y sólo se estableció la prohibición a las Entidades Federativas para imponer derechos de tonelaje, gravar importaciones y exportaciones sin consentimiento del Congreso general.

En 1835, se canceló la estructura federal del país, y se dio paso al régimen central. El Congreso general, órgano constituido con base en lo que establecía la Constitución de 1824, se invistió como órgano constituyente, estableciendo el 23 de octubre de 1835 las Bases constitucionales que establecieron la República Unitaria Central.

En diciembre de 1836, se emitieron las Siete Leyes Constitucionales con tendencias aristocráticas, en las cuales se reafirmaba el centralismo. En materia fiscal se centralizaron las rentas. Las Juntas departamentales tenían la facultad para iniciar leyes fiscales, así como atribuciones para examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de sus propios arbitrios.

En 1837, se emitió un decreto en el que se dispuso que el gobierno central siguiese percibiendo ingresos y facultó al Congreso para que determinara

las rentas del gobierno, pero como los problemas financieros siguieron, el gobierno recurría tanto a contribuciones extraordinarias, como endeudamiento interno y externo.

En 1841 se suprimieron las Siete Leyes Constitucionales, se convocó a un nuevo congreso, el cual fue reemplazado por una Junta de notables que expidió las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843. En materia fiscal lo más relevante fue la división de rentas en generales y departamentales, el 6 de agosto de 1845, se emitió su Ley Reglamentaria, en donde se asignaron las contribuciones directas a los departamentos, en cuanto a sus facultades impositivas, éstos podían establecer gravámenes que estarían sujetos a la aprobación posterior del Congreso Nacional, el Presidente podía suspender la recaudación de estos arbitrios informando al Congreso, y las asambleas departamentales tenían la obligación de aprobar los ingresos y los gastos municipales.

En el año de 1846, se restableció el sistema federal consagrado en la Constitución de 1824 y se convocó a una asamblea constituyente que expidió el Acta de Reformas de 1847, la que vuelve a confirmar el federalismo y en cuanto a la materia fiscal se adoptó la asignación de determinados ingresos para la Federación y se otorgó a las Entidades Federativas todas las fuentes fiscales no reservadas a la primera, tal y como se indicaba en la Ley de Clasificación de Rentas del 17 de septiembre de 1846.

Como se había establecido en anteriores normas, se distribuyeron los recursos fiscales entre la Federación y las Entidades Federativas, se volvió a establecer un contingente a cargo de éstas para compensar por su amplio poder impositivo y se dispuso que en caso de incumplimiento se intervenirían las rentas en la Entidad respectiva, pero este sistema

tampoco dio resultado para cubrir los déficits presupuestales que el gobierno federal había logrado, esto trajo como consecuencia que en 1846 se privara a las Entidades Federativas de las contribuciones sobre fincas rústicas y en 1847, los impuestos directos pasaron a la Federación.

La mayoría de éstos impuestos gravaban la riqueza, casi siempre sobre inmuebles rurales o urbanos, los cuales estaban en manos de los niveles de gobierno inferiores, pero era tal la necesidad de la Federación que de alguna manera se los quitó, en estos tiempos, el país pasaba por una tremenda crisis política, una parálisis económica y corrupción administrativa, por lo que tuvo que enfrentar dicho problema y fue así como perdió aproximadamente la mitad del territorio nacional.

Con el triunfo de la rebelión militar en 1853, se expidieron las Bases para la Administración de la República que instituyeron el régimen central, en ese mismo año se dispuso la centralización a favor del gobierno de todas las contribuciones y rentas de Entidades y territorios, los Municipios siguieron percibiendo los ingresos con base en las disposiciones expedidas con anterioridad.

En 1856 se expidió el Estatuto Orgánico Provisional, de carácter federalista, que restableció la hacienda pública a niveles federal, estatal y municipal, señalando como impuestos exclusivos para la Federación los aplicados al comercio exterior, a la propiedad raíz y a la industria fabril.

En el Congreso constituyente de 1856-57 las discusiones sobre asuntos financieros estuvieron enmarcadas en el contexto del liberalismo, tanto económico como político, posición ideológica del grupo dominante.

La Constitución de 1857 no distribuyó los ingresos entre la Federación y las Entidades, sino que estableció los siguientes principios:

- 1.- El Congreso federal tenía facultad para expedir aranceles sobre el comercio exterior, según la fracción IX del artículo 72 constitucional.
- 2.- El Congreso tenía facultad para impedir restricciones al comercio interestatal.

El poder de las Entidades estaba limitado, ya que se les prohibía establecer gravámenes sobre el comercio exterior, establecer derechos de tonelaje, así como alguno otro de puertos sin autorización del congreso federal, esta fue la única división en materia de competencias contemplada en la Constitución de 1857, sin embargo, el poder tributario de la Federación se consignó en el artículo 72, fracción VII que establecía que era facultad del Congreso: "... aprobar el presupuesto de gastos de la federación, que anualmente debe presentar el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo"<sup>44</sup>

El legislador ordinario emitió la Ley de clasificación de rentas, el 12 de septiembre de 1857, en donde se subordinó el poder tributario de las Entidades Federativas al de la Federación, y después la Suprema Corte de Justicia de la Nación implantó el sistema de la coincidencia fiscal, lo cual venía a ser la solución.

La Ley de Clasificación de Rentas de 1857 consagró dos clases de ingresos, los generales y los estatales, como se observa este es un antecedente de la actual clasificación de los impuestos en los distintos niveles de gobierno. Se limitó la competencia fiscal y se fijó un contingente

<sup>44</sup> Retchkiman, Benjamin y Gil Valdivia Gerardo, El Federalismo y la Coordinación Fiscal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1981, pág. 62.

de 20% de las rentas de los estados para complementar el gasto público federal, en cuanto a los impuestos estatales, se podían imponer todos aquéllos que no quebrantaran a la Constitución y a las leyes federales, sobre cualquier materia.

En el artículo 31, fracción II de la Constitución de 1857 imponía a los mexicanos la obligación de contribuir para el gasto público tanto a la Federación como a los estados (Entidades) y Municipios de la manera proporcional y equitativa que determinaran las leyes, dicho artículo se encuentra plasmado en el actual 31, fracción IV de nuestra Carta Magna.

Con el Plan de Tacubaya (17 de diciembre de 1857) se desconoció la Constitución y empezó la guerra de reforma.

En 1858, el grupo conservador centralizó nuevamente todas las rentas, El Presidente de la Suprema Corte era Benito Juárez, pero pasó a ser titular del Ejecutivo y encabezó el gobierno fundado en la Constitución. Benito Juárez expidió en Veracruz en 1859, una circular en la que prescribía que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos de giro e industria y las profesiones se destinarían al financiamiento de las Entidades Federativas, mientras que los impuestos indirectos pertenecerían a la Federación.

En 1861, al triunfar los liberales, se restituyó la contribución federal y se impuso un gravamen de un 25% más sobre todo entero que debiera hacerse por cualquier concepto en las oficinas federales del distrito y territorios federales, así como en las particulares de las Entidades Federativas, quedando exceptuados algunos pagos menores, pero, a pesar de la nacionalización de los bienes eclesiásticos, el gobierno de Benito

Juárez, pasó por una gran crisis económica, lo que hizo que se retrasara por dos años el pago de la deuda externa, lo que dio paso a la intervención francesa, durante el imperio de Maximiliano pudo superar las deudas que se habían contraído, sólo basta con mencionar que se empeñó la mitad de los productos que se obtenían de las aduanas de todo el país, en este tiempo se dictó el Estatuto Provisional, el cual, vino a centralizar todos los ingresos, excepto los municipales, pero estos últimos serían decretados por el emperador, con base en los proyectos enviados por los ayuntamientos respectivos.

Una vez que triunfaron los liberales, México estuvo en una desorganización social y económica total, se desconocieron todas las deudas contraídas por el gobierno federal, además de los ingresos extraordinarios y se permitió que en el ejercicio fiscal de 1867-68 se lograra un superávit presupuestal, por lo que el Congreso se confió e insistía en disminuir las contribuciones y aumentar los gastos, provocando nuevamente déficit presupuestal.

El 30 de mayo de 1868 se expidió una nueva Ley de Clasificación de Rentas que derogó la de 1857, la cual ratificó la contribución federal del 25% a pesar de la oposición de las legislaturas de algunas Entidades como son: Estado de México, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Cabe mencionar que a pesar de estar prohibidas en la Constitución, las alcabalas se establecieron a nivel estatal, aunado a esto, con las pocas vías de comunicación que había entonces, esto resultó contraproducente y causó un estancamiento en la industria, la agricultura y el comercio.

El papel que ha asumido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia fiscal no ha limitado a la Federación para financiarse en las materias que al efecto le asigna la Constitución, puesto que ha reconocido las facultades establecidas en ésta.

Durante el gobierno del Presidente Porfirio Díaz, en 1877, la agricultura, la ganadería y la industria se encontraban en abandono, hubo déficit en el país hasta 1894, a partir de 1895 hubo superávit hasta 1911.

Los autores Gerardo Gil Valdivia y Benjamín Retchkiman<sup>45</sup> mencionan que en el siglo XIX, uno de los problemas fundamentales en el desarrollo del país fue la imposición de alcabalas que gravaban el tránsito de mercancías de una Entidad a otra, en 1895 se reformaron los artículos 111 y 124 constitucionales y con esto se logró reducir dicho gravamen, pues se prohibió a las Entidades Federativas gravar el tránsito de personas y cosas por su territorio, así como la entrada o salida del mismo, y también se prohibía a la Federación gravar el comercio exterior, el tránsito de mercancías por el territorio nacional, así como de reglamentar y aún prohibir la circulación de cualquier tipo de cosas, algo que ayudó a la disminución de las alcabalas fue que se invirtió en transportes, como ejemplo de ello se encuentra el ferrocarril.

Una vez ya iniciada la Revolución Mexicana, durante el régimen de Don Porfirio Díaz se pronunciaron varias disposiciones de carácter tributario entre las que destacan:

- a) El 10. de junio de 1914, se estableció un impuesto predial federal sobre la finca rústica particular.
- b) El 10. de enero de 1915, el Ejecutivo dictó un acuerdo en donde se prohibía otorgar concesiones con privilegios o exenciones de impuestos aun a título de protección a la industria nueva, así como los tan famosos gravámenes alcabalatorios.

<sup>45</sup> Retchkiman, Benjamin y Gil Valdivia Gerardo, ob cit, págs. 73-74.

El 3 de mayo de 1916, se prohibió a las Entidades Federativas imponer más contribuciones que las que se señalaban en las normas constitucionales.

En la Constitución que actualmente nos rige señala en su artículo 31 que es facultad de los mexicanos el contribuir para los gastos tanto de la Federación, las Entidades, Distrito Federal o Municipios en que residan de manera proporcional y equitativa, tal y como lo dispongan las leyes. Este artículo se complementa con los artículos 124 y 73, fracción VII también de la Constitución, los cuales mencionan que todo lo que no conceda la Constitución a los funcionarios federales se considerará que se delega a los estados y el 73-VII señala que es facultad del Congreso de la Unión el establecer las contribuciones que basten para cubrir el presupuesto.

### **2.1.3 PRIMERA CONVENCION NACIONAL FISCAL**

Los antecedentes más directos e inmediatos de lo que hoy es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, son las tres Convenciones Nacionales Fiscales que se celebraron en los años de 1925, 1932 y 1947, éstas, se llevaron a cabo con la finalidad de estudiar el conflicto financiero del Estado Federal.

El presidente Plutarco Elias Calles, fue quien convocó a la Primera Convención Nacional Fiscal el 22 de julio de 1925, siendo secretario de

Hacienda y Crédito Público el ingeniero Alberto J. Pani, esta Convención se reunió el 25 de agosto de ese año, su propósito era llegar a una posible coordinación de los poderes tributarios entre la Federación y las Entidades Federativas, con el fin de realizar una distribución equitativa y mejorar los sistemas fiscales de las Entidades, su programa de trabajo comprendía los siguientes capítulos:

- Teoría general del impuesto
- Problema de la concurrencia en el Estado Federal
- Exposición del Sistema Fiscal
- Productividad de los impuestos
- Necesidades de la Federación, de los Estados y de los Municipios, según sus presupuestos
- Plan Nacional de Arbitrios
- Distribución de los Arbitrios
- Administración de los productos
- Erarios locales (este tema se agregó posteriormente).

### **2.1.3.1 PROPÓSITOS DE LA PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL**

Los propósitos de esta Convención según Benjamin Retchkiman y Gerardo Gil Valdivia<sup>46</sup>, fueron los siguientes:

Encontrar una solución para mejorar las haciendas públicas locales, pues existían más de 100 impuestos diferentes, aunado a esto, había contribuciones que imponía la Federación y otras que imponían las

<sup>46</sup> Ibid, pág. 74.

Entidades Federativas, originándose así, una incidencia de impuestos sobre la misma fuente.

Otro de los propósitos era delimitar las competencias locales y federales en materia fiscal además, era crear un plan nacional de arbitrios cuyo objetivo era unificar el sistema fiscal en todo el país y así distribuir la carga fiscal entre los contribuyentes.

### **2.1.3.2 RECOMENDACIONES QUE SE HICIERON EN LA PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL**

- 1) Adicionar el artículo 131 constitucional consignando la celebración cada cuatro años de una Convención Nacional Fiscal, pues así, se propondrían impuestos para recaudarse en todo el país, además, la unificación de sistemas fiscales y delimitación de competencias.
- 2) Adicionar la fracción III del artículo 117 de la Constitución, conformando un sistema de participaciones en impuestos federales para las Entidades y sus Municipios, en los siguientes términos:

“El Gobierno Federal, sin embargo proporcionará a los gobiernos locales y municipales, estampillas reselladas 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.”<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Flores Zavala Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, 32a. edición, Ed. Porrúa, México 1998, pág. 381.

- 3) Se recomendó al Ejecutivo organizar un cuerpo consultivo fiscal.
- 4) Se propuso una delimitación en las competencias tributarias otorgando participación a las Entidades Federativas y la facultad para gravar la propiedad raíz, sucesiones y donaciones, así como los actos no comerciales, por lo que a la Federación le correspondería gravar en exclusiva a la industria y el comercio, otorgando participación a las Entidades (la Federación determinaría las cuotas respecto a las sucesiones y donaciones).

Las decisiones tomadas en la Primera Convención como refiere el autor Ernesto Flores Zavala<sup>48</sup> serían obligatorias para los poderes federales y locales cuando hubieran sido aprobadas por el Congreso de la Unión o por alguna de las legislaturas locales.

La Secretaría de Hacienda en 1926 envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas constitucionales que no se tomó en consideración y así cayeron en el olvido las conclusiones de la Primera Convención.

#### **2.1.4 SEGUNDA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL**

La Segunda Convención Nacional Fiscal se convocó por el ingeniero Alberto J. Pani, el 11 de mayo de 1932, llevándose a cabo del 20 de febrero al 11 de marzo de 1933, cuando era Presidente Don Pascual Ortiz Rubio, se invitó a los gobiernos de las Entidades Federativas, territorios y al Distrito Federal.

<sup>48</sup> Ibid. Pág. 374.

### 2.1.4.1 FINES QUE PERSEGUÍA ESTA SEGUNDA CONVENCION

**Primero.** Revisar las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal.

**Segundo.** Estudiar el problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de las Entidades y de los Municipios.

**Tercero.** Determinar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal, y

**Cuarto.** Estudiar y establecer los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ellos.

En esta Convención se formaron cinco comisiones las cuales llegaron a las siguientes conclusiones, en lo que se refiere a la concurrencia y reformas constitucionales, como lo señala el tratadista Flores Zavala<sup>49</sup>:

- Dar vida a la Convención Nacional Fiscal, como un organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto para la Federación como para las Entidades, precisando su integración, funcionamiento, facultades, periodicidad de las reuniones, sus autoridades facultadas para convocarla, el carácter de las decisiones, las relaciones con los poderes locales y los de la Federación y además, fijar las atribuciones e integración de la Comisión Permanente.

<sup>49</sup> Ibid, págs. 384-387.

- Establecer como principio fundamental la necesidad de que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto o contrato, documento, operación o servicio debe estar gravado por dos o más impuestos, tasas o derechos, por lo que se debe gravar una fuente de ingreso sólo una vez, evitando la doble imposición. Además, debe existir una sola autoridad a la que le va corresponder el aprovechamiento de los gravámenes y, por lo tanto, es quien puede determinar, administrar y recaudar el impuesto. Pero, si a dos Entidades impositivas corresponde gravar una misma fuente, sólo una de ellas deberá determinar el gravamen y dará a la otra, la parte proporcional que le corresponda en el rendimiento, así como establecer una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.
- Establecer el impuesto predial rústico sobre la tierra desnuda de mejoras y reconocer el derecho de las Entidades a cobrar el 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 superficial.
- Atribuir 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.
- Consagrar el derecho de las propias Entidades locales o municipales y sobre concesiones que otorguen dentro de su competencia.

- Una reforma más y muy importante por su contenido, es conferir la facultad privativa a la Federación para el establecimiento de determinados impuestos y derechos, ya que se trataba de separar competencias y establecer qué impuestos podían ser gravados por la Federación y por tanto quedaban excluidos de la competencia de los congresos locales.
- Dar facultades a las Entidades para legislar de común acuerdo en materia de legados y donaciones, reconociendo la intervención de la Federación únicamente en la determinación de las tarifas y bases generales de la legislación y precisar la participación que a esta corresponde en el rendimiento del impuesto, el cual, 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 cuenta como base las liquidaciones practicadas por las propias autoridades locales.
- Consagrar el derecho de las Entidades y Municipios a participar del rendimiento de los impuestos que la Federación establezca.

La imposición de la contribución sobre productos agropecuarios sólo pertenecerá a la Federación y a las Entidades Federativas (salvo en el caso de Yucatán).

- Insistir en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal, para la mejor organización fiscal del país y recomendar a la Secretaría de Hacienda la tendencia a derogarla, reduciendo dentro de los límites que le vayan permitiendo las necesidades presupuestales de la Federación (aspecto también determinante para evitar la múltiple imposición).

- Reconocer como régimen transitorio de organización fiscal del país, el que ha sido recomendado y aprobado por la Asamblea al estudiar en particular los diversos problemas que se sometieron a su consideración y encomendar a la Comisión Permanente de esta Convención la redacción del proyecto legislativo necesario para implantar, desde luego, ese régimen transitorio y, por último,

Una de las conclusiones más importantes a las que se llegó es la siguiente:

- “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.”<sup>50</sup>

La Segunda Convención dio origen a la Comisión Permanente integrada por ocho miembros, tres que representan a la Federación y cinco a las Entidades, éstas a su vez, se clasificaron en cinco zonas, que fueron: Zona del Norte, Central del Norte, del Pacífico, del Golfo y del Centro.

Lo acordado en esta Segunda Convención no se llevó a cabo plenamente, pero sí tuvo repercusiones, pues se realizaron cambios y reformas, no en la medida que se pensaba, pero al fin y al cabo en algo influyó, como ejemplo de ello puede verse la reforma que se hizo a la fracción XXIX, del artículo 73 de nuestra Carta Magna, fue consecuencia de lo que señala una de las conclusiones de esta Convención y se dio paso a la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados y la Ley del Impuesto sobre Donaciones del Distrito Federal de 6 de marzo de 1934 y 25 de abril del mismo año.

<sup>50</sup> Ibid, pág. 387.

Asimismo, se contempla en el mencionado artículo y misma fracción que se debería otorgar la participación correspondiente a las Entidades Federativas y a los Municipios, respecto de aquellos impuestos que eran de naturaleza local y habían pasado a ser federales. Además se hicieron reformas a artículos de diversas leyes como fueron: el artículo 3o., párrafo tercero de la Ley del impuesto sobre aguamiel y productos de su fermentación de 20 de mayo de 1932, el artículo 12 de la Ley del Impuesto sobre Productos del Petróleo y sus derivados de 31 de diciembre de 1933, el artículo 14 de la ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina de 29 de diciembre de 1933, entre otras.

#### **2.1.4.2 RESULTADOS**

En esta Segunda Convención, las discusiones tuvieron una mayor importancia que las de la Primera. Asimismo, se había despertado con esta el interés por el estudio de la situación tributaria del país; se había reconocido por las propias autoridades fiscales los graves defectos del régimen imperante y se había anunciado su corrección como una necesidad inaplazable; por eso, las conclusiones de la Asamblea de 1933 tuvieron el carácter de recomendaciones concretas sobre las medidas que debían tomarse para resolver los dos problemas más ostensibles de los que en esos momentos tenían frente así los erarios locales y el federal, como son: la escasa productividad de los impuestos existentes, no obstante su multiplicidad para satisfacer las necesidades de los gobiernos de la Nación y de las localidades y la imposibilidad de promover el desarrollo económico del país mientras subsistiera un sistema tributario

complicado y oneroso que, como se había reconocido en 1925, constituía una barrera infranqueable para la producción y circulación de la riqueza.

Desafortunadamente esta segunda reunión se celebró en los momentos en que estaba por concluir el ejercicio presidencial y por esa causa no pudieron dictarse desde luego medidas de carácter legislativo que condujeran a la realización de esas conclusiones.

Cabe resaltar que en 1936, el presidente Lázaro Cárdenas envió un proyecto al Congreso de la Unión para reformar la fracción X del artículo 73 y el artículo 131 de la Constitución, esto para delimitar la competencia de las autoridades fiscales, el cual no fue aprobado por el Congreso.

### **2.1.5 TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL**

En 1947, siendo Presidente de la República Miguel Alemán y secretario de Hacienda el Lic. Ramón Beteta, se convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal, la cual trabajó del 11 al 28 de noviembre de 1947.

El 11 de noviembre de 1947, se inauguró la sesión por el licenciado Ramón Beteta, y haciendo uso de la palabra el subsecretario de Hacienda Eduardo Bustamante, dijo lo siguiente: "Si el defecto fundamental del régimen fiscal en vigor existe, no podemos negarlo, en la multiplicidad y diversidad de impuestos, en la pluralidad de las autoridades capacitadas para establecerlos de sus cuotas, que ocasiona que la misma actividad económica resulte diversamente gravada, no en razón de su potencialidad económica, sino en razón de la localidad en que se desarrolla, y ese

defecto es grave porque estorba el progreso económico de la nación y porque conduce frecuentemente a desviar e invariablemente a entorpecer la producción y circulación de la riqueza, si la corrección del defecto apuntado no puede consistir sino crear una estructura fiscal de toda la nación, fincada en su unidad económica y esto sólo puede existir sobre la base del desarrollo general y armónico de todas las actividades que la integran o constituyen a su desenvolvimiento; y la existencia de un verdadero sistema tributario nacional que requiere indispensablemente que en unos casos la multiplicidad de impuestos se transforme en unidad; que en otros, la diversidad de conceptos, formas y cuotas ceda el paso a la uniformidad y que la acción independiente de cada autoridad se subordine a una conveniente colaboración con otras autoridades...; debemos admitir, en principio, la necesidad de la reforma constitucional. Desde el punto de vista de la suficiencia de los ingresos fiscales, el problema de coexistencia de diversas Entidades económicas obligatorias no debe ser primariamente un problema de delimitación de impuestos, sino, más bien, problema de delimitación de conceptos de ingreso que no excluye, naturalmente, la necesidad de tener en cuenta las fuentes que originan los ingresos, y que permite asegurar un reparto proporcional a las necesidades y obligaciones de las tres Entidades, Federación, Estados y Municipios, de los ingresos fiscales que la economía general de la nación esté en posibilidad de reportar.<sup>51</sup>

En esta Tercera Convención Nacional Fiscal, tuvieron acceso además de los poderes públicos a nivel federal y estatal, la iniciativa privada a través de la Confederación de Cámaras de Comercio y la Confederación de Cámaras Industriales que participaron en las deliberaciones y votaciones.

<sup>51</sup> Ibid, págs. 390-391.

Lanz Cárdenas citando a Daniel Moreno menciona que: "En 1948 (sic) se efectuó la Tercera Convención Nacional Fiscal, que reformó en parte el sistema fiscal, de manera que a través del régimen impositivo las entidades federales han quedado prácticamente despojadas de sus principales ingresos."<sup>52</sup>

Algo de suma importancia fue que surgió además la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y las Entidades de 28 de diciembre de 1953, creadora de la Comisión Nacional de Arbitrios, y se estableció que ésta representaría una carga justa y equitativa sobre todos los causantes y permitiría cuidar la satisfacción de las necesidades públicas en los tres niveles de gobierno.

#### **2.1.5.1 OBJETIVOS DE LA TERCERA CONVENCION NACIONAL FISCAL**

Sus objetivos fueron:

- A) Establecer un sistema nacional de distribución de gastos públicos entre los contribuyentes.
- B) Planear la forma en que los niveles de gobierno (Federación, Entidades Federativas y Municipios), deban distribuirse la facultad de establecer impuestos.

<sup>52</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad, ob cit, pág. 24.

- C) Determinar las bases de la colaboración entre los diversos niveles y las fórmulas de entendimiento entre ellos y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de impuestos para maximizar su rendimiento.

El temario que se propuso para estudiarse en dicha Convención es el siguiente:

1.- Analizar y proyectar la imposición federal, local y municipal en los siguientes aspectos:

- a) Impuestos concurrentes entre la Federación y las Entidades Federativas;
- b) Impuestos concurrentes entre las Entidades Federativas y sus Municipios;
- c) Impuestos exclusivos de la Federación, las Entidades y los Municipios;
- d) Impuestos alcabalatorios, anticonstitucionales y antieconómicos.

2.- Estructurar un Plan Nacional de Arbitrios, así como las bases de determinación dentro de él, de los elementos constitutivos de los sistemas hacendarios de la Federación, de las Entidades y de los Municipios.

3.- Analizar el régimen constitucional vigente en materia fiscal y la proyección de las reformas que se vayan a introducir en la Constitución Política de la República para asegurar la correcta organización de las Haciendas de la Federación, Entidades Federativas y Municipios.

4.- Designar el organismo encargado de llevar a la práctica los resultados de esta Convención.

La Delegación Federal se integró con 27 miembros, los representantes de las Entidades locales eran uno por cada Entidad, uno por todos los Municipios de cada Entidad y un asesor. Por primera vez se admitió una representación de los causantes de la República.

Se nombraron once comisiones para que dictaminaran sobre las siguientes materias: impuestos generales al comercio y a la industria; impuestos especiales sobre determinadas actividades comerciales e industriales; impuestos a la agricultura y a la ganadería; impuestos sobre la propiedad rústica y urbana; impuestos sobre los productos de inversión de capitales; impuestos sobre sueldos y salarios; impuestos sobre herencias, legados y donaciones; derechos por servicios públicos municipales; plan nacional de arbitrios; reformas constitucionales, organismos y procedimientos para llevar a la práctica la reforma fiscal mediante la ejecución de los acuerdos aprobados por la asamblea.

Algo que conviene mencionar es que cuando la convención estudió los arbitrios municipales aceptó que era indispensable proveer a los Municipios de los recursos necesarios para que estuvieran en la posibilidad de cumplir con las atribuciones que les corresponden; también reconoció que la hacienda municipal debe formarse, esencialmente, con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de servicios públicos a su cuidado, además de integrarse con participaciones en los impuestos federales y estatales. Se consideraron como impuestos locales los que recaen sobre diversiones y espectáculos públicos de cualquier género; sobre los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señalen las legislaturas locales, los mercados y el comercio ambulante al menudeo.

Los derechos municipales pueden ser sobre aguas potables, drenaje, sacrificio de ganado, urbanización, planificación, registro, panteones y los de cooperación por obras municipales de urbanización; así como también los impuestos por autorizaciones, permisos y licencias que expidan las autoridades municipales.

Aspecto de suma importancia, es que, tomando en cuenta las características de cada ente para que así haya armonía y conociendo bien dichos aspectos, es como se encontrarán soluciones para que exista un progreso, pero sólo se logrará si se estudian los casos tan particulares de cada Municipio, pues a menudo se expiden normas, se hacen reformas a leyes, pero se realizan de una manera general, y se establece que por ejemplo para todos los Municipios se incrementará el impuesto predial en un tanto por ciento, pero no toman en cuenta que hay varios de ellos en una misma Entidad Federativa, que entre sí tienen características muy opuestas, pues mientras uno de ellos puede tener una industria muy desarrollada y ser muy rico en este aspecto, existen Municipios que no tienen mucho pues ni siquiera cuentan con los servicios básicos para satisfacer las necesidades más elementales y, en consecuencia, dicho incremento sería tan gravoso que en lugar de ayudar, los va a empobrecer más.

Respecto del comercio, en dicha Convención se estableció que era necesario uniformar los impuestos sobre dicha actividad económica, se acordó que esto debería ser en tres etapas, a saber:

La primera etapa consistió en la recomendación que se hace al Gobierno Federal para que suprima todos los impuestos sobre el comercio, que establecieran impuestos federales especiales a este; que estableciera un impuesto federal sobre ingresos en función de las ventas comerciales,

derogando los impuestos sobre compraventa y actos, documentos y contratos de carácter mercantil. El gravamen que se estableciera sería proporcional, no contendrá tasas diferenciales en razón de la clase de productos materia de la venta, pero se recomienda que la industria sea gravada con cuotas menores que el comercio, las tasas serán para todos lo más reducidas posible.

Los causantes deberían presentar declaraciones y tendrán intervención en la calificación de las autoridades locales por medio de representantes de los causantes quedando exceptuados los ingresos obtenidos por actividades industriales o comerciales afectas a un impuesto especial, dicho impuesto también debería establecerse en el Distrito Federal y por tanto deberá derogarse el impuesto sobre establecimientos mercantiles e industriales del Distrito Federal, en especial sobre artículos de lujo y el de compraventa de alcoholes.

La segunda etapa consistió en que las Entidades Federativas fusionen en un impuesto todos los que actualmente tienen establecidos sobre el comercio y la industria, dicho impuesto gravará los ingresos por ventas, y será proporcional, con tasas menores para la industria que para el comercio, será recaudado por la Entidad de la cual se deberá dar participación al Municipio y estará en vigor hasta que se implante el de ventas sobre el consumo, por lo que al establecerse este impuesto se derogará el federal y se otorgará una participación a la Federación de un 33%.

En la tercera etapa se haría un estudio de los impuestos sobre ventas al consumo y su implantación.

### 2.1.5.2 RECOMENDACIONES

De entre lo que se recomendó en la mencionada Convención fue:

- Que la Federación aumentara las participaciones que actualmente se conceden a las Entidades en impuestos especiales, de modo que disfruten de un aumento adicional en su ingreso equivalente al 25% del aumento que ingrese a la Federación.
- Suprimir los impuestos especiales al comercio, pero se admite la posibilidad de la creación de impuestos que graven artículos de lujo cuando se estableciera el de ventas al consumo.
- Suprimir los impuestos que gravan artículos de primera necesidad a medida que los ingresos que correspondan a las Entidades Federativas vayan compensando los que se obtienen en la actualidad de los tributos citados, suprimir impuestos sobre el uso y consumo de aguas de propiedad nacional, de los que gravan a las empresas de transporte y el del 10% adicional.
- Que se revise la legislación de impuestos a la minería, sobre hilados y tejidos y sobre cerillos y fósforos.
- Que los impuestos sobre alcoholes sean proporcionales, pero diferenciales en atención a la clase de producto alcohólico y a la materia prima que se use, debiéndose elevar las tasas con el objeto de proporcionar una participación a las Entidades Federativas, que las compense de sus actuales impuestos sobre esas actividades.

- Que el impuesto sobre tabacos sea progresivo en relación con el precio de la unidad producida.
- Establecer un mejor control de los impuestos sobre el azúcar y bebidas envasadas, que permita una mayor participación a las Entidades.

Uno de los resultados importantes que se obtuvieron de esta Tercera Convención fue que se reformó una vez más la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución para agregar una nueva fuente de tributación que es la producción y consumo de cerveza; se aprobó la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Sin llegar más allá de haber terminado la existencia de esta Comisión, esa ley en vigor no fue más lejos de repetir preceptos constitucionales básicos sobre la materia y, en especial los que se encontraban ya, desde hacía mucho tiempo, en los artículos 117 y 118.

En esta Tercera Convención Nacional Fiscal se creó la Comisión Nacional de Arbitrios.

La Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que entró en vigor en 1948, fue influida por las modalidades de la política fiscal del país, pues consignó dentro de sus disposiciones la liberación de cargas tributarias a los productos y servicios que en ese momento y por sus fines sociales y económicos, fue necesario considerar. Esta ley establecía una tasa general del 18% al millar y dentro de su articulado contenía lo que puede ser el primer antecedente del actual Sistema de Coordinación, pues señalaba que las Entidades y Municipios que adoptaran el sistema, percibirían una cuota adicional que no debía de exceder del 12% al millar. Las Entidades recibirían el 40% y los Municipios la cuota que determinara la Legislatura Local. Este sistema subsistió hasta 1953.

Cabe mencionar que la columna de la coordinación fiscal ha estado constituida tradicionalmente por el sistema de participaciones, mediante el cual, la Federación comparte con las Entidades Federativas la recaudación de determinados impuestos, como por ejemplo, la participación en el impuesto sobre energía eléctrica (artículo 73, fracción X) y después las contribuciones especiales sobre la propia energía eléctrica, la producción y consumo de tabacos labrados, la gasolina y otros productos derivados del petróleo, los cerillos y fósforos, el aguamiel y productos de su fermentación y la explotación forestal (adición al artículo 73 de la fracción XXIX; inciso 5o., subincisos a) al f), tiempo después se agregó la contribución sobre producción y consumo de cerveza (subinciso g), vigente a partir de febrero de 1949.

El establecimiento constitucional de participaciones en impuestos ha permitido que los tribunales no hayan tenido titubeo alguno en reconocer la legitimidad de que un impuesto federal se destine, en parte, a cubrir gastos públicos de las Entidades, por medio de las participaciones concedidas a éstos, las cuales para la Federación tienen a su vez el carácter de gasto público incluido en el Presupuesto de egresos de la Federación.

Las participaciones otorgadas por la Federación no se limitaron a las materias señaladas como de gravamen exclusivo por la Constitución, ya que otras leyes federales crearon participaciones en impuestos, aún tratándose de materias concurrentes (lo que significa que podían ser gravadas indistintamente por la Federación y por las Entidades) y se pagaban sin más condición que las Entidades se abstuvieran de gravar la misma materia, en otras leyes fiscales de la Federación se especificó cuál era el alcance o extensión que tendría esta limitación a las Entidades. En impuestos similares a los señalados en el texto constitucional, la Entidad

tenía la opción de establecer o mantener sus propios impuestos sobre la materia respectiva, o bien, derogarlos o suspender su aplicación, a cambio de lo cual recibía la participación señalada en la ley sobre el impuesto federal correspondiente.

Con respecto a los Municipios, aunque no tienen facultades impositivas propias porque sus contribuciones las establece la legislatura estatal, sin embargo, son destinatarios de las participaciones que les otorga la Federación. En ocasiones, el porcentaje que deberían de recibir los Municipios, lo fijaba la ley federal, sobre el monto de las participaciones que recibieran las Entidades, como es el caso del impuesto federal sobre ingresos mercantiles (ya derogado), en el cual, de las participaciones que recibían las Entidades por el 45% del impuesto federal tenían la obligación de cubrir a los Municipios un mínimo de 20% de la cantidad recibida.

Es preciso mencionar que en el tiempo en que se está concluyendo el presente trabajo se está llevando a cabo la Convención Nacional Hacendaria en Juriquilla, Querétaro, la cual se inauguró el 5 de febrero del presente año y se tiene previsto que concluirá del 26 al 31 de julio del mismo año.

## **2.2 LEY DE COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS DE 1953**

El 28 de diciembre de 1953 se expidió la "Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados", cuyo contenido era diferente a la actual Ley de Coordinación Fiscal, pues dicha ley establecía cuáles eran las

restricciones indebidas al comercio de Entidad a Entidad, reproduciendo prácticamente el texto de las fracciones IV a VII del artículo 117 de la Constitución Política, además de que se creó la Comisión Nacional de Arbitrios.

En 1953 una vez reformado el sistema se estableció la facultad de la Secretaría de Hacienda para elaborar convenios de coordinación en materia de ingresos mercantiles, con las Entidades de la República, con la condición de que no mantuvieran en vigor impuestos locales, ni municipales sobre el comercio y la industria, con excepción de los que la propia ley permitiría gravar.

Por estas consideraciones, se ha pensado que el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles fue el gravamen que más influencia tuvo en materia de relaciones administrativas, entre la Federación y los dos entes de naturaleza local, pues desde su origen, sus objetivos fueron claramente señalados, unificar la Legislación Fiscal en materia de industria y comercio en el país, el mejoramiento administrativo y de control del contribuyente por parte de las Dependencias Hacendarias de la Nación, comodidad y facilidad al mismo, así como un importante incremento de la recaudación, pretensiones que al demostrar sus bondades facilitarían y propiciarían la coordinación integral fiscal de todas las Entidades y de la Federación.

Sin embargo, el sistema propuesto por la Ley no logró su propósito en forma integral, pues hasta el año de 1972, sólo existían dentro de él, 17 Entidades coordinadas, unas con la facultad de administración del gravamen y otras sin ella; por lo que la dependencia federal competente decidió convocar en este año, primero, a las Entidades no coordinadas a una reunión de tesoreros en la ciudad de Guadalajara y después a las Entidades coordinadas, en Chihuahua; ambas reuniones fueron tribuna

libre, en donde se plantearon inquietudes con respecto al sistema que proponía la Ley y se hicieron consideraciones y adecuaciones, que las Entidades estimaron necesarias para formar parte del convenio de coordinación.

Una de esas inquietudes y la más grande preocupación de los funcionarios fiscales estatales fue la relativa a la soberanía tributaria, concluyendo que la firma del convenio de coordinación, no era violatoria de ella y de los principios fundamentales de nuestra Carta Magna, por considerarse un régimen de carácter optativo, otorgado con la libre voluntad de las partes. Con estos antecedentes los funcionarios fiscales federales fueron instrumento de comunicación al Gobierno Federal, quien sabedor de los beneficios que este sistema representaría para las instituciones que conforman la Federación y consciente de que una vez lograda la coordinación de todas ellas, se estarían compartiendo responsabilidades nacionales, circunstancia sin la que no se podría lograr conjunción, armonización y asociación de las medidas de política fiscal y una mejor distribución de los ingresos tributarios del país, el Gobierno Federal tomó y realizó favorablemente las decisiones necesarias para conjugar y aceptar los planteamientos y solicitudes hechas por los Gobiernos de las Entidades.

### **2.2.1 CONTENIDO DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DE 1953**

Se consideraban restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado, las siguientes:

Las leyes o decretos que expidieran los Estados y que:

Establecieran o mantuvieran en vigor gravámenes tributarios que implicaran alcabalas o procedimientos alcabalatorios para su cobro; que gravaran el tránsito de personas o cosas que atravesen su territorio; los que prohibieran o gravaran directa o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de mercancías de producción local, de otra entidad o extranjera; que gravaran la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectuara por aduanas o garitas locales, requirieran de inspección o registro de bultos, o exigieran documentación de la mercancía; los que expidieran o mantuvieran en vigor disposiciones fiscales que importaran diferencia de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se estableciera respecto de la producción similar de la local, o entre productos semejantes de distinta procedencia.

El establecimiento o funcionamiento de garitas u oficinas de inspección de bultos, en las que se exigía la presentación de documentos para la entrada o salida de mercancías que acreditaran el pago de impuestos locales o municipales, o la presentación de guías de tránsito, aun cuando estas medidas se encontraran establecidas en las leyes locales.

En esta ley se crea la Comisión Nacional de Arbitrios, cuyas funciones eran:

- Promover medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal, Territorios y los Municipios.

- Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal, a solicitud del Gobierno Federal o de los Estados de la República.
- Servir de conducto a las Entidades para las modificaciones que soliciten en la legislación fiscal y en la fijación de participaciones.
- Gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales que corresponden a las Entidades Federativas y a los Municipios.
- Ejercer las facultades que le confiere la presente ley, cuando existan restricciones indebidas al comercio en alguna de las Entidades Federativas, y las demás que le sean encomendadas.

La Comisión Nacional de Arbitrios era presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y se integraba por un representante federal designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que fungirá como presidente de la Comisión en ausencia del Secretario de Hacienda; por un representante de la Secretaría de Gobernación y por un representante de la Secretaría de Economía, además de cinco representantes de las Entidades Federativas, que al efecto se distribuían en otras tantas zonas fiscales, y tres representantes de los causantes, que sólo tenían voz informativa.

Los representantes de las Entidades Federativas eran nombrados y removidos por mayoría de votos por los gobiernos locales que integraban cada una de las zonas fiscales.

Los representantes de los causantes se designaban por las Confederaciones Nacionales que señalaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, teniendo en cuenta las actividades de sus asociados.

Los Municipios podían presentar sus puntos de vista por escrito, o hacerse oír por un representante, cuando trate la Comisión algún asunto en el que tengan interés. Por cada representante propietario se nombraría un suplente.

Se conformaron cinco zonas fiscales de la siguiente manera:

La del Norte, formada por los Estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Sinaloa y el Territorio Sur de Baja California.

La Central del Norte formada por Durango, Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Querétaro.

La del Centro la formaban los Estados de México, Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Morelos.

La del Golfo integrada por Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Territorio de Quintana Roo.

La del Pacífico compuesta por Nayarit, Jalisco, Michoacán, Colima, Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

Se encargó a la Comisión Nacional de Arbitrios iniciar en el curso del primer semestre de 1954, un estudio sistemático de la legislación tributaria vigente en cada uno de los Estados de la República.

Si realizándose tal estudio apareciera que en algún Estado rigen disposiciones o se siguen procedimientos de los prohibidos en el artículo 1o. de la Ley de Coordinación de 1953, el Gobierno Federal pedía a la Entidad respectiva que designara uno o varios comisionados para que trabajando conjuntamente con la Comisión Nacional de Arbitrios, examinara la situación.

Hecho tal examen, la Comisión Nacional de Arbitrios propondría un programa para la supresión o substitución, en un término prudente, de las leyes o procedimientos contrarios a la Constitución. Dicho programa podría incluir una o varias de las siguientes recomendaciones:

- I. Creación de nuevos arbitrios locales;
- II. Auxilio técnico para la mejoría de las leyes fiscales o de los sistemas de recaudación;
- III. Aumento de una o varias participaciones en impuestos federales;
- IV. Otorgamiento de créditos a largo plazo a través del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas para el establecimiento o mejoría de servicios públicos o para la ejecución de obras productivas de fomento económico;
- V. Afectación en beneficio del Estado respectivo de todo o parte de los rendimientos de empresas, propiedad del Gobierno Federal que estuvieran ubicadas dentro del Territorio de aquél; y

VI. Otorgamiento de un subsidio temporal del Gobierno Federal, mientras se obtenían los resultados de las medidas anteriores.

Una vez que se aprobaba el programa respectivo de la Comisión Nacional de Arbitrios por el Ejecutivo Federal, se sometía al Gobierno del Estado de que se trataba, proponiéndole que lo adoptara en un término prudente que en ningún caso sería menor de dos meses.

Transcurrido dicho plazo y el Estado no modificaba las leyes o actos que se señalan en el artículo 1o. de la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consideraba la expedición de un acuerdo sobre las medidas que debían tomarse, entre las que podría figurar la retención parcial o total de las participaciones en ingresos federales a que tenían derecho el Estado en el que rijan disposiciones contrarias a esta ley.

La Entidad afectada podía acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 105 Constitucional y de las fracciones II y III del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, demandando a la Federación el reconocimiento de la constitucionalidad de las leyes o procedimientos impugnados y consecuentemente la anulación del acuerdo que se hubiere dictado conforme al artículo 8o. de esta ley.

El juicio debía promoverse dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la notificación del mismo acuerdo, y su tramitación estaba sujeta a las siguientes normas:

Se corría traslado de la demanda al Ejecutivo Federal para que la contestara en el plazo de 30 días. Hecha la notificación, la Secretaría de Hacienda dejaba en suspenso la ejecución del acuerdo a que se refiere el

artículo 80. de la Ley de Coordinación Fiscal de 1953 hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvía en definitiva.

Al admitirse la demanda, se señalaba fecha para la celebración de la audiencia que habría de verificarse antes de los 90 días siguientes; y dentro de este término, tanto el Estado que había promovido el juicio, como el Gobierno Federal, podían aportar las pruebas que estimaran pertinentes y presentar sus alegatos.

Verificada la audiencia, la Suprema Corte de Justicia pronunciaba su fallo.

La Secretaría de Hacienda podía proponer a la Comisión Nacional de Arbitrios, las normas a las que dicho organismo ajustara sus actividades, para su aprobación.

Esta ley entró en vigor en toda la República el 30 de diciembre de 1953 y entendía a la coordinación más que como armonización tributaria en el sentido de distribución de las fuentes de recaudación o del rendimiento de los impuestos, como la cesación de la aplicación de medidas fiscales restrictivas al comercio de Entidad a Entidad que obstaculizaban la operación del mercado nacional.

### **2.3 LEY DE COORDINACION FISCAL DE 1980**

En 1973, se consolidan las ideas del Federalismo Fiscal, al firmar todas las Entidades que conforman la Nación, los primeros convenios de coordinación en materia del gravamen a la industria y al comercio. Sin embargo, por un principio de carácter histórico y de orden cronológico, es

necesario hacer mención del convenio que en el año de 1971, firmaron las Entidades Federativas con la Secretaría de Hacienda, en relación con la tasa, exclusivamente del 10% para artículos suntuarios; puede ser estimado como el preámbulo del sistema de coordinación.

Es en ese momento cuando se abrió la perspectiva de que el país, contando con un impuesto único sobre las actividades industriales y comerciales, pudiera enfocar sus estudios a un más justo y menos complicado sistema de gravación a las ventas y estar en posibilidad de darle vida legislativa cuando las condiciones del país así lo requieran, y con gran satisfacción ahora se observa, que el espíritu que animó este primer paso de la coordinación fiscal, se ha ido cristalizando, toda vez que se han robustecido fuertemente las economías estatales y municipales, con lo que la idea primordial de los Constituyentes queda objetivizada en una primera fase.

El objetivo primordial del sistema fue cumplido ampliamente con la firma de los convenios, además de que se inician, para beneficio del sistema fiscal, las relaciones entre Federación y Entidades, no sólo en el aspecto de los tributos federales, sino en todo el campo de las contribuciones, cualquiera que fuere su naturaleza u objeto; dándose pasos agigantados para el multicitado objetivo integral y en una segunda fase, se celebraron convenios de coordinación en distintas materias, de las cuales se mencionan sólo algunos de ellos, y éstos son, a saber:

Convenio de Coordinación de Causantes Menores, Personas físicas y Bases Especiales de Tributación, en materia agrícola, ganadera, pesquera y conexas; así como el cobro y administración de los impuestos sobre productos del trabajo y 1% sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal, prestados bajo la dirección y dependencia de un patrón;

Coordinación en el Impuesto sobre Tenencia o uso de automóviles y camiones (1974), éste posteriormente fue ampliado a otros objetos imponibles, como motocicletas y embarcaciones.

Convenio de Coordinación en la vigilancia y fiscalización de Impuestos Federales a las industrias del azúcar, alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas (1974).

Convenio de Coordinación en Auditoría (1974-1976).

Con estas experiencias, la Federación y las Entidades pudieron comprobar una y otra vez, la bondad del sistema, además basándose en los antecedentes de sus relaciones tributarias, que durante varios años funcionaron a través de la Comisión Nacional de Arbitrios. Es aquí en donde nació la idea de celebrar reuniones de Tesoreros, pues los representantes de las Entidades ante la Comisión, las celebran con el objeto de intercambiar experiencias, técnicas e información, y aunque éstas se celebraban en forma eventual, se les denominó órganos de coordinación, constituyéndose al funcionar regularmente y dada su importancia, con esta naturaleza.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cuya vigencia inició el 1o. de enero de 1980, aun cuando la ley relativa fuera publicada el 27 de diciembre de 1978, entrando en vigor su parte orgánica desde el 1o. de enero de 1979, significa un cambio trascendente en el curso de las relaciones fiscales tal y como se venían efectuando con anterioridad, según participaciones específicas que recibían las Entidades y Municipios de ciertos gravámenes exclusivos y especiales de la Federación.

Con anterioridad a este ordenamiento, las Entidades participaban en forma específica de diversos gravámenes, los más relevantes, el de Ingresos Mercantiles y los de recursos naturales, el primero por la vía de convenios y los segundos por dispositivos de las leyes especiales que consignaban los tributos, pero ambas situaciones bajo un denominador común, que era el compromiso de las autoridades estatales y municipales de no imponer gravámenes propios sobre dichos ramos.

Estos procedimientos, habían logrado en parte, la uniformidad del sistema fiscal nacional, tal y como se había recomendado en las tres grandes Convenciones Nacionales Fiscales, pero no demostraban un eficiente desarrollo a nivel regional, con notorios desequilibrios entre unas Entidades y otras, con cierta confusión en el cobro y recaudación de determinados impuestos, que seguían duplicándose y triplicándose a nivel nacional, con apoyo en la facultad constitucional que en este sentido se concede a las tres órbitas de gobierno por la fracción IV del artículo 31 de la Carta Magna.

La Ley de Coordinación Fiscal es el conjunto de normas jurídicas que van a regular las relaciones entre la Federación, Entidades Federativas y Municipios, cuyo objetivo es evitar la múltiple imposición mediante convenios en virtud de los cuales la primera de ellas otorgará las participaciones que les corresponda a las otras partes derivado de la imposición de contribuciones, respecto de las cuales las Entidades han renunciado a imponer por su cuenta.

### 2.3.1 OBJETIVOS DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

El Artículo 1o. de la Ley de Coordinación Fiscal indica el objeto de la misma: “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. ...”<sup>53</sup>

En este artículo se puede observar que son tres las finalidades que persigue y son: 1) precisar la filosofía, 2) dar congruencia, y 3) armonizar los sistemas tributarios de los tres niveles de gobierno.

Como refiere la autora Beatriz Chapoy Bonifaz<sup>54</sup>, un programa de coordinación puede tener uno o varios de éstos objetivos:

- Terminar con la confusión entre las leyes de las distintas jurisdicciones;
- Facilitar la administración y cumplimiento de las obligaciones tributarias;
- Aumentar los ingresos de los erarios locales;
- Uniformar los criterios para determinar la base impositiva,

<sup>53</sup> Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1979.

<sup>54</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, ob cit, pág 156.

- Impedir que al gravitar en exceso el régimen impositivo sobre una sola actividad, ésta se disminuya o se agote.

Además de lo que establece la ley, en la doctrina se afirma, que otro objetivo de la Ley de Coordinación Fiscal, es que:

"... tiende al perfeccionamiento del sistema, por parte de la Federación y de los Estados, dándole una mayor transparencia en los procesos de distribución y en el manejo de las fórmulas señaladas en la Ley"<sup>55</sup>

Determina los procedimientos para la distribución de los Fondos de Participaciones, por tanto, mantiene como propósito el que los coeficientes de participaciones varíen de acuerdo con el desarrollo económico en el mayor esfuerzo administrativo de las Entidades.

Siendo éstos sus principales fines, destaca el que establece que la coordinación va a coadyuvar a fortalecer las finanzas locales y municipales, que gran falta hace, todo ello encerrando el propósito de fortalecer al Federalismo y llegar a una justicia distributiva del ingreso público entre los tres niveles de gobierno.

Lo que busca esta ley es fortalecer la estructura federal y para lograrlo es necesario incrementar la descentralización financiera, aunque sea en forma muy modesta.

<sup>55</sup> Sánchez León, Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano, 11a. edición, Ed. Cárdenas, México 1998, pág. 150.

### 2.3.2 CARACTERÍSTICAS DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Las características de la Ley de Coordinación Fiscal, tal y como lo señaló la Lic. María del Carmen Arteaga Alvarado, en una cátedra de Derecho Fiscal II, son las siguientes:

- a) Establece la participación a las Entidades Federativas de impuestos exclusivos de la Federación.
- b) Amplió el sistema del área de la coincidencia impositiva, siendo el caso más característico el impuesto sobre ingresos mercantiles cuya vigencia fue de 1948 a 1979, puesto que las Entidades Federativas y los Municipios recibían una parte como participación de dicho impuesto a cambio de que éstos no lo establecieran.
- c) Introdujo el Impuesto al Valor Agregado, el cual permitió actualizar y modificar el sistema de coordinación fiscal.
- d) Contempla la importancia que es dar más participación a aquellas Entidades que aportan menos, puesto que se supone son las más pobres, pues en la anterior ley se daba más participaciones a las Entidades que generaban más riqueza y para contrarrestar este problema, se crearon los fondos de participaciones, los cuales se citan más adelante.
- e) Adopta un sistema de distribución del ingreso federal, en el que las Entidades y Municipios participan en los ingresos totales anuales que obtiene la Federación por concepto de todos sus impuestos, así como, por los derechos sobre hidrocarburos y minería.

f) Da una solución cuantitativa y no cualitativa para otorgar o no participaciones en cada gravamen, es decir, a través de fórmulas se hace una distribución de ingresos no atendiendo a las características de cada Entidad. La crítica que se hace a ésta es que el sistema de Coordinación Fiscal no resuelve mucho, ni atiende a las necesidades de las Entidades. La Ley de Coordinación Fiscal no establece sobre qué materias va a gravar la Federación y las Entidades, sino que con ella se trata de evitar la doble concurrencia tributaria. Sirve para evitar la múltiple imposición pero no corta el problema de raíz estableciendo una división.

g) Establece congruencia a los sistemas tributarios de los 3 niveles de gobierno al crear mecanismos que compensan las diferencias de capacidad tributaria entre las distintas Entidades, de manera que ellos pueden prestar un nivel de servicios aceptable sin que tenga que imponer un grado de presión fiscal que exceda del que existe en las otras Entidades.

h) Da la solución al problema de la concurrencia impositiva.

i) Reúne en un solo documento el procedimiento de participación de todos los impuestos federales y sobre los derechos de hidrocarburos.

j) Indica a través de disposiciones específicas las características de las participaciones que son:

**1) Libre manejo y disponibilidad.** Los recursos que se canalizan a las Entidades Federativas no están condicionados ni en su entrega ni en su ejercicio por parte de la Federación a éstas ni a sus Municipios, por lo que son ellos los que determinan su manejo, aplicación y la determinación de las partidas que habrán de erogarse. La única condicionante es la

obligación de las Entidades de adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y suspender los gravámenes que son contrarios a dicho sistema.

**2) Periodicidad.** Porque en cada ejercicio fiscal les corresponde una participación a Entidades.

**3) Oportunidad.** Los recursos deben ser asignados en los tiempos pactados, ya que el retraso en el cumplimiento de la obligación por parte de la Federación, genera intereses a favor de las Entidades y a su vez de parte de éstas, respecto con sus Municipios, si no cumplen de la misma forma.

**4) Las participaciones funcionan con base en un sistema de compensación entre la Federación y las Entidades,** lo que significa que el flujo de recaudación que obtienen las Entidades acreedoras de la Federación en mayores porcentajes por adeudos de participaciones, lo retienen ellas mismas. La Tesorería de la Federación, con la información rendida por la Entidad de la recaudación ingresada genera la constancia de participaciones correspondientes, entregando a ésta sólo la diferencia que quede a su favor.

**5) Las participaciones funcionan con base en fórmulas** y no a criterios subjetivos.

Continuando con las características de la Ley de Coordinación Fiscal, también se encuentra que:

k) Se institucionalizan como órganos de Coordinación Fiscal a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, al Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y a la Junta de Coordinación Fiscal, ya que la coordinación fiscal es un proceso dinámico que requiere de órganos propios que lo hagan posible, lo vigilen y lo promuevan.

La Ley de Coordinación Fiscal se basa en las siguientes consideraciones: es necesario tomar en cuenta el problema de coordinación fiscal entre la Federación, el Distrito Federal, las Entidades y los Municipios del país, teniendo en cuenta que la Constitución no delimita fuentes de tributación o campos impositivos federales, estatales y municipales, con excepción de lo que indican las fracciones XXIX-A del artículo 73 y IV del artículo 115, ya que en estas se determinan qué materias van a gravar la Federación y cuáles las Entidades, pero se critica esta división que se hace, ya que no quedan incluidos los impuestos que tienen más peso en el país y que son los más importantes, como son el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta.

Esta ley no establece una distribución de competencias, que no sería tan grave, si la Federación y las Entidades llegaran a un acuerdo de qué va a gravar cada una, pero como esto no existe se da paso a la doble o múltiple tributación como resultado del ejercicio de las facultades que tiene tanto la Federación como las Entidades.

### 2.3.3 CONTENIDO DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

De los aspectos que consagra la Ley de Coordinación Fiscal, cabe destacar lo siguiente:

En el capítulo I, relativo a las participaciones en los ingresos federales, se determina la creación de fondos, como son: el General de Participaciones, el de Fomento Municipal y los fondos de aportaciones federales, el primero de los cuales se constituye con el 20% del total de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal de los gravámenes locales o municipales que las Entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; asimismo, se señalan las reglas que permiten determinar las participaciones de las Entidades y los Municipios, tanto en el fondo general, como en el de fomento municipal.

En lo relativo a los estímulos fiscales, indica que la Federación sólo podrá otorgarlos en relación con los ingresos federales, aceptándose exclusivamente la percepción neta de aquélla. Se establece, además, que las Entidades Federativas no podrán otorgar estímulos de las percepciones que reciban en ingresos federales.

El capítulo II, se refiere al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal indica que la adhesión a dicho sistema se efectúa mediante convenio entre la Entidad Federativa y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tanto la celebración como la terminación del convenio de adhesión deben someterse a la aprobación de la legislatura de la Entidad, publicarse en el

Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, así como la propia resolución que dicte la legislatura local.

La adhesión debe ser completa, y no sólo referente a algunos impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en términos de la legislación respectiva, los cuales ya se mencionaron.

En este capítulo se menciona lo relativo a los procedimientos que se siguen cuando hay incumplimiento o violación a los convenios de coordinación fiscal, pero esto se analiza en el siguiente capítulo.

El capítulo III menciona lo relativo a la colaboración administrativa, dicho tema se aborda más adelante, al tratar éstos convenios.

En el capítulo IV se menciona lo relativo a los organismos que se crean en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que dada la importancia que revisten, en el siguiente apartado se señalan algunas de sus características.

Por último el capítulo V de la actual Ley de Coordinación Fiscal refiere lo concerniente a los Fondos de Aportaciones Federales.

## **2.4 ORGANISMOS ENCARGADOS DE LA REALIZACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL**

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades, por medio de su órgano hacendario, participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

- a) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales;
- b) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales;
- a) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), y
- b) La Junta de Coordinación Fiscal

### **a) REUNIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS FISCALES**

#### **Integración**

Se integra con el secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada Entidad, el secretario de Hacienda puede ser sustituido por el subsecretario de ingresos y los titulares de los órganos hacendarios respectivos, por la persona que designen para ello.

La reunión será presidida por el secretario de Hacienda y por el funcionario de mayor jerarquía presente en la Entidad donde se lleve a cabo dicha reunión.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales sesionará, cuando menos, una vez al año en el lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes. Será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

En la convocatoria se señalarán los asuntos de que deba ocuparse la Reunión.

### **Facultades**

Son facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales:

a) Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.

b) Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en el inciso anterior.

c) Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.

d) Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de las Entidades, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

## **b) COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES**

### **Integración**

Se integra con un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por titulares de los órganos hacendarios de ocho Entidades, será presidida por el secretario de Hacienda y Crédito Público y por uno de los titulares de los órganos hacendarios que elija la comisión entre sus miembros, sin la participación de la Secretaría de Hacienda. Las Entidades que integran la comisión deben ser elegidas por grupos regionales que la propia ley señala. Durarán en su encargo 2 años y se renovarán anualmente por mitad.

Puede ser convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión.

Las Entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:

Grupo uno: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Grupo dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

Grupo tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

Grupo cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

Grupo cinco: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

Grupo seis: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

Grupo siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Grupo ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

### **Facultades de la Comisión Permanente**

a) Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

b) Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

c) Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.

d) Vigilar la creación e incremento de los Fondos señalados en la Ley de Coordinación Fiscal, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos Fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley debe efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados.

e) Formular los dictámenes técnicos a que hace referencia el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual indica el procedimiento que se sigue cuando una Entidad Federativa viole o incumpla lo pactado en el convenio de adhesión.

f) Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las Entidades.

## **c) LA JUNTA DE COORDINACIÓN FISCAL**

### **Integración**

Se crea en 1990, se integra con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de las haciendas estatales que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, es la instancia administrativa donde los contribuyentes denuncian las violaciones de disposiciones mencionadas en la Ley de Coordinación Fiscal.

## **d) EL INDETEC (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas).**

### **Concepto**

El INDETEC, creado en 1973, "es un organismo publico descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función es la de realizar estudios en materia de coordinación fiscal de las legislaciones fiscales de todas las entidades coordinadas con la Federación, y sugerir el establecimiento o modificación de leyes y demás disposiciones jurídicas que permitan una mejor coordinación en el ramo fiscal entre la hacienda pública federal y las haciendas locales."<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Mabarak Cerecedo, Doricela, Derecho Financiero Público, Ed. Mac Graw Hill, México 1995, pág. 99.

Su objeto es:

- a) Estudiar el sistema fiscal actual de la Federación y de las Entidades Federativas, así como en las respectivas administraciones;
- b) Estudiar la coordinación de la política impositiva federal y local para lograr una distribución más equitativa de los ingresos entre la Federación y las Entidades Federativas;
- c) Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas y promover el desarrollo técnico de éstas a nivel municipal, capacitación de técnicos y funcionarios fiscales. Esta ley, además, autoriza al instituto para participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.

Dentro de sus **funciones** tiene las siguientes:

- a) Realizar estudios sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la administración de los tributos en la Federación y en las Entidades.
- b) Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las Entidades.
- c) Ofrece consultoría técnica y promueve el desarrollo de las haciendas estatales y municipales, capacitando a los técnicos y funcionarios fiscales.
- d) Desempeñar la función de secretaria técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Asimismo, se contempla promover el desarrollo técnico de las Haciendas Públicas Municipales, teniendo para ello un programa de actividades en apoyo a las haciendas de los Municipios.

En materia de administración se desarrolló un Modelo de Administración Hacendaria Municipal, el cual fue puesto a disposición de los responsables de las haciendas públicas y, este modelo se ocupa de aspectos básicos como son: la contabilidad municipal, la cuenta pública municipal, entrega y recepción de una tesorería municipal, administración del patrimonio, presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal, administración del impuesto predial, entre otros.

Lleva a cabo programas de apoyo impartiendo varios cursos de capacitación.

Los órganos del Instituto a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Coordinación Fiscal, son:

- I. El director general, que tendrá la representación del mismo.
- II. La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como asamblea general del Instituto.
- III. El consejo directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos. Fungirá como consejo directivo la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Algo sumamente importante que se consideró en la Ley de Coordinación Fiscal, es que el problema no era cualitativo, sino cuantitativo, es decir, el problema radicaba básicamente en compartir recursos fiscales de la Federación con las Entidades y Municipios, no dar solamente la participación a estos, de ciertos impuestos, sino de todos los ingresos federales. Uno de los fines era la correcta distribución de contribuciones federales, que dan lugar a la participación que les corresponde a cada autoridad (federal o municipal) y para lo cual se han creado diferentes fondos como son:

- a) Fondo General de Participaciones;
- b) Fondo de Fomento Municipal
- d) Fondos de Aportaciones Federales, que son los siguientes:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Fondo de Aportaciones Múltiples

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

## 2.5 CONVENIOS DE ADHESIÓN Y COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA

### 2.5.1 DE LA ADHESIÓN

El instrumento básico para la operación de este sistema de coordinación son los Convenios de Adhesión que celebran la Federación y las Entidades, así como los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, los cuales se publican en el Diario Oficial de la Federación y en los periódicos oficiales de cada Entidad y surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último término.

Los convenios de adhesión son atinadamente llamados así porque en realidad es la Federación, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien impone el convenio y las Entidades sólo se adhieren a esa voluntad, pues se considera que estas ejercen su soberanía si deciden adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Asimismo, cabe precisar que: "El acto de adhesión por convenio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene importancia relevante para los Estados, ya que deja en suspenso, mientras dura el convenio, algunos de los impuestos establecidos por su legislatura o impone abstención al propio Estado, por lo que dichos convenios se rodean de formalidades especiales, debiendo ser aprobados según lo dispongan las normas locales, por la legislatura de cada entidad."<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Sánchez León, Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano, 11a. edición, Ed. Cárdenas, México 1998, pág. 150.

La forma de operar los convenios de adhesión es la siguiente: El Secretario de Hacienda y Crédito Público, como representante del gobierno federal y el gobernador de la Entidad Federativa, en representación de las autoridades fiscales estatales y municipales, celebran el convenio, y una vez firmado, debe ser ratificado por la legislatura de la Entidad. En éste se establecen los renglones fiscales en los que la Entidad Federativa se coordina con la Federación, y en los que se compromete a no imponer contribuciones locales ni municipales.

A cambio de celebrar el convenio, se recibirá por parte de la Federación, participaciones en las contribuciones federales que se hayan convenido.

Los convenios que celebran las Entidades con la Federación deberán ser integrales, no sólo respecto de algunos ingresos de la Federación.

Los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, aparecieron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1979, los cuales se celebraron entre las Entidades Federativas que en ese tiempo se encontraban explotando petróleo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Uno de los requisitos que se estipuló para poder adherirse fue que ya no se les iba aplicar el 100% de las participaciones que tenían derecho a percibir las Entidades Federativas, sino sólo recibirían un porcentaje equivalente en los términos en que habían participado respecto del petróleo que exportaban, y solamente sobre el 50% del total de los impuestos recaudados sobre el particular por la Federación, quedando así otra cantidad igual en poder de la misma.

## 2.5.2 DE LA COLABORACION ADMINISTRATIVA

Los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal que se celebran en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de acuerdo con las autoridades hacendarias, han tenido gran éxito entre los diferentes niveles de gobierno, pues lo que se propone es institucionalizar las relaciones entre la Federación y las Entidades Federativas.

Con estos convenios se quiere que las Entidades colaboren en la administración de los ingresos federales. Se establece una serie de funciones que éstas y los Municipios deben realizar en relación con el registro de contribuyentes y la recaudación, fiscalización y administración de los ingresos federales, así, las autoridades locales toman carácter de autoridades fiscales federales y reciben a cambio ciertos incentivos económicos. A su vez, la Federación, en estos convenios asume la responsabilidad de planear, regular y evaluar la recaudación y administración tributaria de las Entidades.

Al respecto en el Capítulo III de la Ley de Coordinación Fiscal, al hablar de la colaboración administrativa, menciona que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de las Entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

En estos convenios se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas, se publicarán en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

También se fijarán las percepciones que recibirán las Entidades o sus Municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen.

Las autoridades fiscales de las Entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservará la facultad de fijar a las Entidades y a sus Municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa que señalen los convenios y acuerdos respectivos.

La recaudación de los ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las Entidades, según se establezca en los convenios o acuerdos relativos.

Cuando la Entidad recaude ingresos federales, los concentrará directamente a dicha Secretaría y rendirá cuenta pormenorizada de la

recaudación. La Secretaría hará el pago directamente a las Entidades de las cantidades que les correspondan en el Fondo establecido en el artículo 2o. de la Ley que se menciona y pondrá a su disposición la información correspondiente. Se podrá establecer, si existe acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

Las Entidades coordinadas con la Federación en materia de tenencia o uso de vehículos o de automóviles nuevos, o en ambos, deberán rendir cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectúen de cada uno de estos impuestos.

La falta de entero en los plazos establecidos dará lugar a que las cantidades respectivas se actualicen por inflación y a que se causen, a cargo de la Entidad o de la Federación, intereses a la tasa de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión para los casos de autorizaciones de pago a plazo de contribuciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá compensar las cantidades no concentradas por la Entidad, con las cantidades que a ésta correspondan en los fondos de participaciones establecidos por esta Ley.

En cuanto a los fines de los convenios de colaboración, los Tribunales Federales han interpretado lo siguiente:

“CONVENIOS DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA CELEBRADOS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA DETERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE

LAS CONTRIBUCIONES MATERIA DE LOS MISMOS, NO ES OBLIGATORIO QUE SE REALICEN CONJUNTAMENTE POR LAS PARTES CONTRATANTES.—La colaboración fiscal establecida en los convenios administrativos celebrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las entidades federativas, para la determinación y liquidación de contribuciones fiscales, no significa pérdida de atribuciones de la autoridad a quien corresponde legalmente su ejercicio, sino una armonización en su aplicación tendiente a evitar la doble o triple tributación que pudiera generar la concurrencia en materia fiscal entre la Federación y los Estados, en impuestos susceptibles de ser determinados y liquidados por ambas instancias de autoridad, en términos de los artículos 73, fracción VII, 117 y 124 constitucionales, como sucede, entre otros, con el impuesto al valor agregado, situación que se resuelve al celebrar convenios administrativos cuyo propósito es que sólo un nivel de gobierno establezca determinado gravamen, distribuyéndose el ingreso derivado de este tributo y fijando las bases para su recaudación; por tanto, la solicitud de información al contribuyente relacionada con el impuesto al valor agregado realizada únicamente por autoridades fiscales federales sin participación de alguna autoridad de la entidad federativa en que tiene su domicilio el contribuyente requerido, no es ilegal, máxime si el convenio administrativo faculta expresamente a que el ejercicio de atribuciones pueda realizarse en forma separada o conjunta por las partes contratantes.—Amparo directo 29/97. Antonio Pérez Romero. 16 de abril de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo II, Segunda Parte-1, página 165, tesis de rubro: "COMPETENCIA CONCURRENTE. LA COLABORACIÓN FISCAL NO IMPLICA DELEGACIÓN DE FACULTADES, SINO CONCURRENCIA DE LAS MISMAS. ACUERDO A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA DE ESTE ÚLTIMO EN MATERIA FISCAL FEDERAL. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL DÍA VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES."<sup>58</sup>

La Federación o la Entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente dichos convenios, lo que se publicará en los dos medios de difusión ya mencionados.

<sup>58</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, Junio de 1997, pág. 735.

### 2.5.3 ANEXOS

Los acuerdos que la Federación y las Entidades han celebrado, se han adicionado con diversos anexos en los cuales, a su vez, hacen señalamientos en forma genérica de los gravámenes locales y municipales, que se dejan en suspenso o se derogan; y se conviene en los mismos, en no crear otros sobre las mismas actividades, en tanto que la Entidad permanezca adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los anexos concertados se clasifican en forma secuencial del 1 al 7 y tratan de lo siguiente:

**Anexo 1** al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, relativo a la suspensión de impuestos estatales y municipales.

**Anexo 2** al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, concertado únicamente con las Entidades petroleras (su origen es el impuesto al petróleo y sus derivados).

**Anexo 3** al Convenio de Adhesión que se refiere a la suspensión del cobro de derechos en los Estados por la expedición de pasaportes provisionales.

**Anexo 4** al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado para la suspensión o derogación de los gravámenes a la agricultura o ganadería, así como al comercio, cuando se enajenan animales o vegetales y los productos alimenticios que integran la canasta básica alimentaria.

**Anexo 5** al Convenio de Adhesión, relativo a reformas al clausulado para establecer la nueva mecánica de distribución del Fondo Financiero Complementario y del Fondo de Fomento Municipal, además para ajustar la suspensión de gravámenes estatales o municipales de acuerdo con las reformas que tuvo la Ley del Impuesto al Valor Agregado para 1981 (artículos 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal).

**Anexo 6** al Convenio de Adhesión, relativo a establecer en la legislación estatal, municipal o en ambas, impuestos a los espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo o cine, cuando éstos y sus adicionales, no superen un gravamen de 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades y la Federación se compromete a suspender el impuesto al valor agregado a dichos espectáculos.

**Anexo 7** al Convenio de Adhesión, el cual establece que la tercera parte de las obras de artes plásticas que hubieran sido aceptadas por la Secretaría como pago de los impuestos federales a cargo de los autores de las mismas, podrán ser transferidas a las Entidades Federativas. Los impuestos pagados de esta manera no forman parte del Fondo General de Participaciones y la Entidad exhibirá en una pinacoteca, abierta al público las obras de arte que les transfiera la Secretaría.

Es importante señalar que no todas las Entidades cuentan con el mismo número de anexos, pues el número 2 (relativo al impuesto del petróleo) sólo lo han celebrado precisamente aquellas Entidades que son petroleras, por lo que los números de los anexos se recorre, y en consecuencia, el anexo número dos para las Entidades que no cuentan con el recurso del petróleo, será entonces el que corresponde a la expedición de pasaportes y así sucesivamente.

También se han celebrado diversos anexos a los convenios de colaboración administrativa, que al igual que los de adhesión, no todas las entidades los celebran.

Cabe precisar que los anexos a los convenios de adhesión se consideran como parte indivisible de éstos, es decir que el convenio de adhesión y sus anexos conforman un todo, y los anexos a los convenios de colaboración administrativa se consideran parte integrante de los mismos.

### **2.5.3.1 OBJETIVO DE LOS ANEXOS**

El objetivo de los anexos es establecer el procedimiento para incrementar el Fondo General de Participaciones con la recaudación o el rendimiento de impuestos locales que fueran derogados o dejados en suspenso por las Entidades Federativas y sus Municipios, esto con el fin de hacer operante el sistema de distribución de participaciones, sin embargo, en dichos documentos no se precisa en forma expresa el señalamiento de la parte de legislación fiscal de cada Entidad y de sus Municipios que se afecta por el sistema, porque únicamente, se indica el nombre del impuesto y el tipo de suspensión o derogación que se aplica sobre cada uno de los rubros impositivos, cuya recaudación se resarce a las Entidades, con tendencia de crecimiento en la recaudación federal.

En los anexos se mencionan términos de suspensión total y parcial de ciertas fuentes impositivas. Sin embargo, la no reglamentación específica de dichas suspensiones acarrea como consecuencia la imprecisión en las

fórmulas, tanto para establecer los gravámenes suspendidos como su resarcimiento, situación que lleva a dos grandes problemas: primero, la incertidumbre en los alcances de las leyes fiscales ante el contribuyente y segundo, el riesgo de proliferación de criterios interpretativos contradictorios en las administraciones tributarias de las Entidades Federativas, con la consiguiente falta de uniformidad en el manejo de las restricciones.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal avanza y se profundiza en sus dos vertientes principales, uno es el sistema de participaciones y otra el sistema nacional de armonización tributaria. Del total de impuestos, algunos quedan derogados y otros suspendidos.

La implementación de acuerdos se inicia con la formación de un grupo de trabajo integrado por la Comisión Permanente, al que asisten representantes de 9 Entidades, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Coordinación General con Entidades Federativas de la SHCP. Este grupo tiene la obligación de determinar y proponer posibles vías de solución al problema de falta de precisión en las legislaciones fiscales locales y municipales de los impuestos suspendidos o derogados.

Se ha mencionado que las Entidades Federativas se vieron en la necesidad de suspender o derogar algunos impuestos si querían coordinarse al sistema, enseguida se mencionan los diferentes métodos para lograr dicha suspensión:

- a) Por supresión de los rubros a cobrarse en leyes de ingresos.
- b) Por adición de fórmula general de suspensión en las leyes de Hacienda o códigos tributarios.

- c) Por derogación o reforma: son pocas las legislaciones locales que han sufrido reformas derivadas de la adhesión de la Entidad al sistema nacional de coordinación fiscal o que hayan utilizado este método.

## **CAPÍTULO 3**

### **INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES Y SANCIONES CONFORME AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL**

#### **3.1 DE LA COORDINACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS**

Se ha señalado que las Entidades celebran convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el fin de adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, asimismo, existe la posibilidad de que se celebren convenios para coordinarse en materia de derechos, para lo cual, las Entidades se comprometen a suspender o dejar de establecer derechos y la Secretaría de Hacienda deberá emitir una declaratoria, la cual se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad correspondiente.

En el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal se menciona lo relativo a la coordinación en derechos señalando cuáles dejarán de percibir, y por lo tanto estarán especificados en el convenio que firmen. Las Entidades Federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

“1. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de

permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- a). Licencias de construcción.
- b). Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- c). Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d). Licencias para conducir vehículos.
- e). Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.
- f). Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.
- g). Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.

2. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

- a). Registro Civil.
- b). Registro de la Propiedad y del Comercio.

3. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas con excepción de los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

4. Actos de inspección y vigilancia.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al g), de la fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos, así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco se incluyen las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que se limita la facultad de los estados y municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se exigirá cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo.

Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

También se considerarán como derechos, para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por concepto de aportaciones,

cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.”

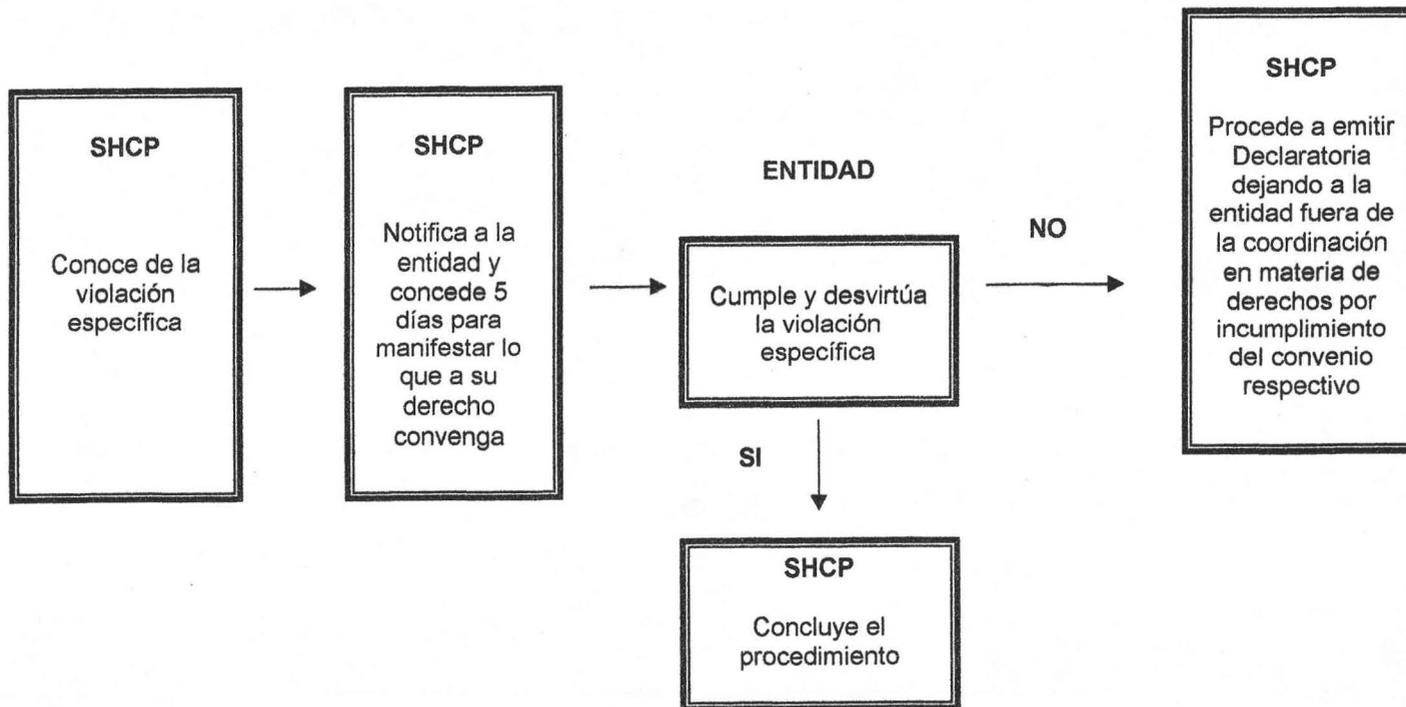
Cabe precisar que el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, define a los derechos como:

“... las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.”

### **3.1.1 VIOLACIONES ESPECÍFICAS EN MATERIA DE DERECHOS. PROCEDIMIENTO**

Cuando en la legislación de alguna Entidad o municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual se mencionó en el apartado anterior, y que se refiere a las materias que las Entidades no deben gravar si se coordinan en materia de derechos, por ejemplo los registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción del Registro Civil y del Registro de la Propiedad y del Comercio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público substanciará un procedimiento que se resume en el siguiente cuadro:

## PROCEDIMIENTO.



### 3.1.2 ALCANCE DE LA DECLARATORIA

La sanción que recae ante el incumplimiento de lo acordado en materia de derechos es que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite una declaratoria que se publica en el Diario Oficial de la Federación, surtiendo sus efectos el día siguiente en que se publicó, y en esta última fecha se deja sin efectos la coordinación en materia de derechos.

Contra la declaratoria por la que se considera que deja de estar coordinada en materia de derechos y ante la inconformidad de la Entidad Federativa con esta resolución que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aquélla podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, que hace referencia al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual menciona que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá, tal y como lo señala la Ley Reglamentaria del mismo, de las Controversias Constitucionales, las Acciones de Inconstitucionalidad y de los recursos de apelación contra las sentencias de los Jueces de Distrito, por lo que sólo se realiza el estudio de las Controversias Constitucionales en el capítulo siguiente del presente trabajo.

### **3.2 VIOLACIONES CONSTITUCIONALES Y A LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN. PROCEDIMIENTO.**

Las violaciones en que puede incurrir una Entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal serán cuando se falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o establezcan impuestos exclusivos de la Federación o en contravención de lo previsto en los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que disponen:

“Art. 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) Productos de tabacos labrados;
  - c) Gasolina y productos derivados del petróleo;
  - d) Cerillos y fósforos;
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación;
  - f) Explotación Forestal; y
  - g) Producción y consumo de cerveza.

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

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

I a III ...

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

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

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

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

VIII ...

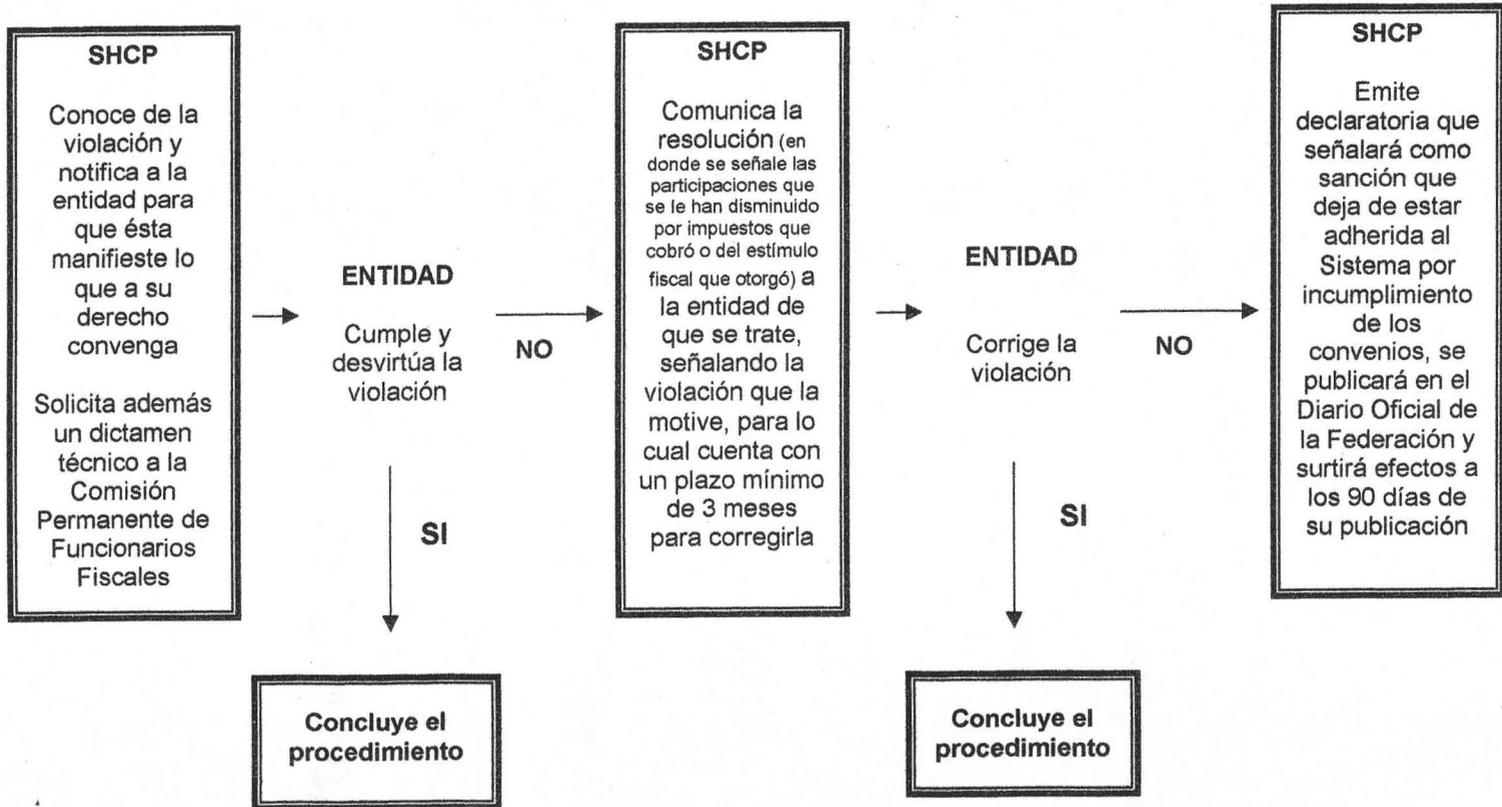
IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice."

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

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

Ante el incumplimiento de las referidas obligaciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevará a cabo el procedimiento, que se esquematiza en el siguiente cuadro:

## PROCEDIMIENTO.



### **3.2.1 ALCANCE DE LA DECLARATORIA**

Las consecuencias que pueden surgir cuando una Entidad viola lo dispuesto en alguno de los convenios que celebró con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por violación a los artículos 73, fracciones XXIX, 117, fracciones III a IX y 118, fracción I, de la Constitución Federal, son las siguientes:

- Queda fuera del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Podrá disminuir las participaciones de la Entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga, o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a las disposiciones antes transcritas, es decir, cuando una Entidad establece contribuciones reservadas a la Federación o en aquellos rubros prohibidos expresamente para las Entidades.

### **3.2.2 AFECTACIÓN DE LOS PARTICULARES POR VIOLACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL. MEDIOS DE DEFENSA**

El medio de impugnación con que cuentan los particulares que resulten afectados ante el incumplimiento de las disposiciones del convenio, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles, es

el recurso de inconformidad que podrá presentarse en cualquier tiempo ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El recurso de inconformidad, podrá presentarse por un conjunto de contribuyentes que tengan un representante común. Para estos efectos los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones, podrán fungir como representantes.

El recurso de inconformidad se tramitará conforme a lo dispuesto para el recurso de revocación, sin embargo, existen las siguientes variantes:

- 1.- El contribuyente presenta el recurso ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 2.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público le da vista a la Entidad.
- 3.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicita dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal.
- 4.- El plazo para resolver será de un mes a partir de que reciba el dictamen a que se refiere el punto anterior.
- 5.- La resolución podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de cantidades cobradas indebidamente, con cargo a las participaciones que le corresponden a la Entidad. A dichas devoluciones se le aplican lo que establece el Código Fiscal de la Federación.

La resolución que al afecto se dicte podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación por los promoventes.

Por lo anterior y conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación para el recurso de revocación, el escrito de interposición se debe presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

concretamente ante el área administrativa que emitió el acto impugnado, satisfaciendo los siguientes requisitos:

- a) Constar por escrito.
- b) Mencionar el nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado al Registro Federal de Contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad y la clave que le corresponda.
- c) Autoridad a la que se dirige la promoción y el propósito de la misma.
- d) El domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

Si no se cumplen los requisitos antes mencionados, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido, si no lo subsana en este plazo, la promoción se tendrá por no presentada, considero que lo mencionado en este rubro, sí es aplicable al recurso de inconformidad, puesto que los particulares pueden incurrir en cualquier falta y la autoridad, en este caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá conceder estas mismas garantías, para no dejar al particular en estado de indefensión.

Toda promoción deberá estar firmada por el interesado o por quien esté legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital.

Además, en el escrito se deberá mencionar:

- a) La resolución o el acto que se impugna
- b) Los agravios que le cause dicha resolución o acto
- c) Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate

Si no se cumple con estos tres últimos requisitos, la autoridad requerirá al promovente para que en un lapso de 5 días cumpla con ellos, si no se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado, si no se presentan los agravios, la autoridad desechará el recurso, si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

El escrito de interposición deberá acompañarse de:

- a) Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos a que se refiere el primer párrafo del artículo 123 del Código de Comercio.
- b) El documento en que conste el acto impugnado.
- c) La constancia de notificación del acto impugnado.
- d) Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Los documentos podrán presentarse en fotocopia simple siempre que obren en poder del recurrente los originales. En caso de que presentándolos en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir al contribuyente la presentación del original o copia certificada.

Si las pruebas documentales no obran en poder del recurrente, y éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que

legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. La autoridad fiscal a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de 5 días, si no las presenta y se trata de los documentos que acrediten la personalidad cuando se actúe en nombre de otra persona física o en el caso de personas morales, el documento en que conste el acto impugnado y la constancia de notificación de dicho acto, se tendrá por no interpuesto el recurso, si se trata de las pruebas documental y pericial, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

## CAPÍTULO 4

### IMPUGNACIÓN DE LAS DECLARATORIAS EMITIDAS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y POR LA FALTA DE CUMPLIMIENTO A LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL

#### 4.1 JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

A este Juicio se refieren los artículos 10-B y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, en virtud de que a través de éste, son susceptibles de impugnarse, en su caso, las declaratorias que dejen a las Entidades Federativas fuera de la coordinación fiscal específicamente en materia de derechos, o del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dependiendo si se trata de una declaratoria que determina la violación por parte de la Entidad a la coordinación en derechos, o bien, cuando se compruebe la violación a los artículos 73, fracción XXIX, 74 fracciones III a VII y IX y 118, fracción I constitucionales o a los convenios de coordinación fiscal.

Asimismo, este juicio resulta procedente cuando, la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público infrinja las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una Entidad Federativa, en los términos del artículo 12 último párrafo de la Ley de Coordinación Fiscal que a la letra señala: "En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una Entidad Federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley

Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Cabe resaltar que la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se refiere al Juicio de Controversia Constitucional y a las Acciones de Inconstitucionalidad, sin embargo en virtud de que las acciones de inconstitucionalidad proceden solamente contra leyes y tratados internacionales, se concluye que el procedimiento que debe seguir la Suprema Corte en lo conducente es el relativo al Juicio de Controversia Constitucional, objeto de análisis del presente capítulo, en el que haremos referencia a las adecuaciones que consideramos procedentes en virtud de los actos generados en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuya impugnación se da a través de dicho Juicio.

## 4.2 ANTECEDENTES

Los antecedentes que menciona el autor Elisur Arteaga Nava<sup>59</sup> son que en la Constitución de 1857 se establecieron dos medios de defensa, uno de los cuales era el autocontrol, previsto en su artículo 121, y el juicio de amparo, al que confirió efectos relativos; el autocontrol adicional, fue estructurado expresamente con vista a sancionar a los autores de violaciones a la Constitución. La Controversia Constitucional no fue contemplada por ella, ésta es una creación del Constituyente de Querétaro (1917).

<sup>59</sup> Arteaga Nava, Elisur, La Controversia Constitucional, La Acción de Inconstitucionalidad y La Facultad Investigadora de la Corte, 3a. edición, UAM, México 1997, págs. 11-14.

Antes de 1994, el artículo 105 de nuestra Carta Magna fue modificado dos veces, una en donde se contemplaba la facultad del Congreso de la Unión para determinar, de las controversias en que la Federación es parte, cuáles debería conocer la Suprema Corte y en donde se prevé la posibilidad de que los órganos de gobierno del Distrito Federal pudieran ser parte de una Controversia Constitucional, y a partir de 1994 la competencia del Pleno se amplió, ya que se incluye que conocerá de las controversias entre poderes y entre órganos de autoridad cuando haya invasión de facultades y de atribuciones.

Actualmente dicho artículo contempla tres conceptos genéricos: a) Controversias constitucionales; b) Acciones de inconstitucionalidad, y c) Recursos de apelación en contra de sentencias de los Jueces de Distrito.

La reglamentación del artículo 105 constitucional por parte del Congreso de la Unión desvirtuó los fines de la controversia; se previó la elaboración y presentación de una demanda formal; se señalaron plazos dilatados para la interposición, contestación, ampliación de la demanda, contestación a la ampliación, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y celebración de la audiencia. Se previó la existencia de recursos, causales de improcedencia y sobreseimiento. El Congreso de la Unión contempló que una controversia, sin mayores dilaciones procesales, no puede resolverse en un plazo menor a tres meses, en contravención a los fines verdaderos que se perseguían al reglamentar la controversia, de entre lo que destaca que ésta, busca suplir los defectos del juicio de amparo como defensa de la Constitución, ya que éste, es lento, tiene efectos limitados y procede a petición de parte, por lo que se previó a la controversia como un medio de control directo.

### 4.3 CONCEPTO

Nuestra Constitución prevé la existencia de tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, por lo que se supone la necesidad de que haya autonomía e independencia entre ellos. El conjunto de atribuciones propias de cada poder, recibe el nombre de competencia, cuando uno de los poderes invade la esfera de competencia de otro poder se originan conflictos de invasión de esferas que deben ser resueltos y por lo mismo es necesario hablar de una justicia constitucional, la cual debemos entender como "... el conjunto de medios jurídicos susceptibles de ser conocidos por los juzgados y tribunales, a fin de garantizar la observancia de la Constitución de un determinado país."<sup>60</sup>

Las controversias constitucionales se definen como "... juicios que se promueven en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscitan conflictos entre poderes o niveles de gobierno; y lo que en ellas se controvierte es si alguno de ellos afecta a otro en su esfera competencial, contraviniendo con ello la Constitución Federal".<sup>61</sup>

Para que proceda la Controversia Constitucional, es presupuesto indispensable que el ámbito competencial del promovente sea afectado o limitado por un acto concreto o una disposición de carácter general, por ejemplo, un decreto, un reglamento o una ley, y que sean contrarios a lo dispuesto por nuestra Constitución.

Las controversias constitucionales se encuentran reguladas en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por

<sup>60</sup> ¿Qué son las Controversias Constitucionales?, Poder Judicial de la Federación, México 2001, págs. 13-14.

<sup>61</sup> Ibid, pág. 18.

consiguiente, por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 105 de la Constitución, disponía:

“Artículo 105.—Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuese parte”<sup>62</sup>.

Aun y cuando existía este precepto, la Controversia Constitucional surge a partir de las reformas a la Constitución en 1994, es en esta fecha en que se realiza una regulación especial, pues las controversias que se suscitaron entre 1917 y 1994 que fueron 47, se tramitaron sin ley procesal que determinara la actuación del órgano jurisdiccional y sólo se acudía como apoyo al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Las diferencias que existen con la actual redacción del artículo 105, en esencia son las siguientes:

- Se otorga legitimación a los órganos del Distrito Federal para acudir a la Controversia Constitucional, ya sea como actores o como demandados.
- Se da legitimación municipal, ya que se faculta al Municipio para acudir a la Controversia Constitucional, éstos, desde antaño y a pesar de no estar incluidos en la anterior regulación de las Controversias Constitucionales, presentaron demandas constitucionales, las cuales no

<sup>62</sup> Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Derecho Procesal Constitucional, Ed. Porrúa, México 2001, pág. 379.

prosperaron, puesto que las autoridades municipales eran sumisas ante las autoridades estatales y las dos ante las federales.

#### 4.4 NATURALEZA

Se trata de un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas u otorgadas. La controversia persigue un juicio simple, llano, exento de tecnicismos y sumario; exige la actuación de los poderes u órganos previstos por la propia Constitución Política del país a lo que ella dispone; las partes, cuando la plantean, buscan hacer cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, tienen concedida o bien, buscan la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la Constitución.

Por juicio entendemos "I. (Del latín iudicium, acto de decir o mostrar el derecho).

II. En términos generales, la expresión juicio tiene dos grandes significados en el derecho procesal, En sentido amplio, se le utiliza como sinónimo de proceso y, más específicamente, como sinónimo de procedimiento o secuencia ordenada de actos a través de los cuales se desenvuelve todo un proceso. 'En general –afirma Alcalá-Zamora–, en el derecho procesal hispánico, juicio es sinónimo de procedimiento para sustanciar una determinada categoría de litigios. Entonces, juicio significa lo mismo que proceso jurisdiccional'

...

En un sentido más restringido, también se emplea la palabra juicio para designar sólo una etapa del proceso –la llamada precisamente de juicio– y a un solo acto: la sentencia. De acuerdo con la división por etapas establecidas por el a. 1º del CFPP para el proceso penal mexicano, la llamada etapa de juicio comprende, por un lado, la formulación de conclusiones del Ministerio Público y de la defensa, y, por otro, la emisión de la sentencia del juzgador. ...<sup>63</sup>

Para reafirmar lo anterior, a continuación se cita lo que el Poder Judicial de la Federación, respecto de la naturaleza de la Controversia Constitucional ha señalado:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ANÁLISIS PARA RESOLVER EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE DOS NIVELES DE GOBIERNO IMPLICA EL ESTUDIO TANTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS, COMO DE LA MOTIVACIÓN Y CAUSA GENERADORA QUE LLEVÓ AL LEGISLADOR A ELEVARLOS A RANGO CONSTITUCIONAL.— Acorde con su propia y especial naturaleza, las controversias constitucionales constituyen una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial provocada por otro nivel de gobierno; todo esto con el fin de que se respeten las facultades y atribuciones que a cada uno corresponde, de tal manera que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas que el propio sistema federal le otorga a través de la Carta Magna. Con este propósito, al resolver el fondo, se tendrán que analizar los principios rectores elevados a rango constitucional, que determinan los respectivos ámbitos de

<sup>63</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 14a. edición, Ed. Porrúa, México 2000, pág. 1848.

competencia de cada nivel de gobierno y en los que se precisan las facultades y atribuciones de cada uno de éstos, lo cual debe hacerse también considerando la propia motivación y causa generadora que llevó al legislador a la inclusión de dichos principios e instituciones fundamentales como lineamientos de nuestro sistema federal, de tal manera que se aprecie en forma cierta el sentido y teleología de éstos para una correcta interpretación y aplicación de los mismos en beneficio de la sociedad.

Recurso de reclamación en la Controversia Constitucional 51/96. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Estado de Puebla. 5 de septiembre de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.<sup>64</sup>

#### 4.5 OBJETO

Las controversias constitucionales tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos provenientes de entes oficiales, que son accionados por otros de la misma naturaleza, por apreciar en dichas leyes o actos, inconstitucionalidades concretas.

La función de la Controversia Constitucional es lograr el mantenimiento de la distribución competencial en los sistemas federal y de división de poderes, es decir, conservar la autonomía de los poderes de la Unión.

Por lo que la Controversia Constitucional tiene por objeto el control de la regularidad constitucional, mediante la resolución de disputas que se presenten entre diversos niveles de gobierno (federal, estatal o municipal) y

<sup>64</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo VII, Febrero de 1998, pág. 337.

entre órganos de un mismo nivel de gobierno (entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo Federal, entre poderes de un estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal); disputas que se presenten con motivo de disposiciones generales y actos específicos.

#### **4.6 COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

La competencia de la Suprema Corte se surte cuando estén de por medio cuestiones de constitucionalidad; no comprende otro tipo de materias; dado que se trata de una competencia privativa, quedan fuera de su ámbito competencial aquellas materias que no estén relacionadas expresa y directamente con la Carta Magna.

El artículo 105 de la Constitución señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de los asuntos que se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un Municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un Municipio;
- g) Dos Municipios de diversos Estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

- i) Un Estado y uno de sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- k) Dos órganos de gobiernos del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

A su vez, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que el Pleno de la Suprema Corte conocerá de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, pero si es el Juicio de Controversia Constitucional el que se aplicará supletoriamente para tramitar los dos Juicios en contra de la validez de la declaratoria a que hemos hecho referencia a cuando exista incumplimiento de los convenios, también el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocerlos. No se trata de enmendar una violación a la Constitución, sin embargo, debe impugnarse con la controversia, y la resolución que dicte el Pleno debe disponer la anulación del acto impugnado, pronunciando que se deja fuera del sistema de coordinación fiscal o fuera de la coordinación en materia de derechos a una Entidad Federativa o bien, que sigue adherida al Sistema o a la coordinación en materia de derechos, asimismo, tratándose de incumplimiento, se deberán mencionar las sanciones establecidas para quien haya incumplido, de lo que se concluye que el tema de estos asuntos son cuestiones de legalidad por ser actos emitidos con fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal, y de los cuales conoce la Suprema Corte de Justicia.

La competencia de la Suprema Corte de Justicia respecto de los Juicios en estudio, se fundamenta en las siguientes disposiciones:

Artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal que indica:

ARTICULO 12.- La Entidad inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.

Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada, por 150 días. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos 30 días después de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, tanto de la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, como de los puntos resolutivos del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una Entidad Federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 105 constitucional ya se ha mencionado al inicio de este apartado.

Por su parte el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone:

“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

...

X. De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a las controversias constitucionales;”

Acuerdo número 6/2003

CONSIDERANDO PRIMERO.- “El Pleno enviará a las Salas y, en su caso, éstas conservarán para su resolución, los asuntos anteriores al año dos mil tres, con excepción de los siguientes:

- a) Acciones de inconstitucionalidad;
- b) Controversias constitucionales;
- c) Juicios sobre cumplimiento de convenios de coordinación fiscal; ...”<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo XVII, abril de 2003, pág. 1163.



<p>4) El Distrito Federal.</p> <p>b) Los Poderes Federales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) El Presidente de la República y</li> <li>2) El Congreso de la Unión o cualquiera de las Cámaras que lo integran, incluso la Comisión Permanente.</li> </ol> <p>c) Los poderes locales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Los Gobernadores;</li> <li>2) Las legislaturas de los Estados y</li> <li>3) Los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.</li> </ol> <p>d) Los órganos de gobierno del Distrito Federal:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;</li> <li>2) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y</li> <li>3) El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.</li> </ol> <p>II. Autoridad demandada:</p> <p>La entidad, poder u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general o quien pronunció el acto concreto que sea objeto de la controversia</p>	<p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público</p>	<p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público</p>
<p>B) Acto que se reclama</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un acto, resolución o acuerdo</li> <li>- Una norma general</li> </ul>	<p>La emisión de la declaratoria de exclusión de las Entidades del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal</p>	<p>El incumplimiento al convenio</p>
<p>C) Existe la posibilidad de que se dicte una sentencia con efectos generales, esto es, cuando el acto impugnado sea una disposición general y no un acto en estricto sentido.</p>	<p>No aplica Surtiría efectos para la Entidad y la Secretaría de Hacienda.</p>	<p>No aplica Surtiría efectos para la Entidad y la Secretaría de Hacienda.</p>
<p>D) Para su resolución se requiere de la mayoría de ocho votos.</p>	<p>Sí aplica</p>	<p>Sí aplica</p>

E) Dado que se trata de enmendar una violación a la Constitución, la resolución que dicte el Pleno debe disponer la anulación del acto impugnado por ser contraria a ésta, de lo cual se deduce que se debe hablar de conceptos de validez y no de agravios.	No aplica No existe violación a la Constitución. Sí puede disponer la anulación de la declaratoria.	No aplica No existe violación a la Constitución, sino a los convenios de coordinación fiscal, por incumplirlos.
F) En una controversia no se pueden estudiar cuestiones de legalidad, ya que éstas son materia para el ejercicio de otras acciones.	No aplica Sí se estudian cuestionan de legalidad <sup>66</sup> .	No aplica Sí se estudian cuestionan de legalidad.

## 4.8 PROCEDIMIENTO

### 4.8.1 PARTES EN EL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Originalmente, las partes en una controversia sólo podían ser la Federación, los estados y los poderes de éstos; estaban excluidos tanto el Distrito Federal como los Municipios.

Las partes serán las personas que van a defender sus respectivos intereses en un juicio determinado, así, en la Controversia Constitucional pueden ser:

<sup>66</sup> En el juicio de Controversia Constitucional 18/99, promovida por San Luis Potosí y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, se menciona lo siguiente: "... Debe reiterarse que de acuerdo con la naturaleza del presente juicio, éste constituye un medio de control de legalidad, por lo que esta resolución sólo se ocupará de tales aspectos sin pronunciarse respecto de las cuestiones de inconstitucionalidad alegadas, como son la violación de los artículos 16, 73, fracción XXIX, y 115, fracciones III, inciso f) y IV, inciso c), penúltimo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "

- a) Actor o demandante: la Entidad, Poder u órgano que promueva la controversia (la Entidad Federativa o Municipio).
- b) Demandado o demandados: las Entidades, poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general, o bien, pronunciado el acto concreto que sea objeto de la controversia, (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).
- c) Tercero o terceros interesados: las Entidades, poderes u órganos de que habla la fracción I, del artículo 105 constitucional que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse.
- d) El Procurador General de la República.

El actor, el demandado o el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. Por lo que, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las Controversias Constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación sino sólo la prevista en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el cual señala que será por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos, sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en la ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el Secretario de Estado, por el Jefe del Departamento Administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio

Presidente y, considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

El autor Elisur Arteaga Nava señala al respecto que las partes en la Controversia Constitucional sólo pueden ser: "... aquéllos a quienes la constitución autoriza expresamente. Únicamente pueden figurar como partes, ya sea como actoras o demandadas, ciertas autoridades; ella sólo se puede dar entre: la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; eso es lo que hace que opere la competencia exclusiva del pleno de la corte; esa debe ser la regla general, válida en todo caso, salvo que se trate de un acto que afecte directa, expresa y limitadamente a un poder u órgano de autoridad determinado y exista norma expresa que así lo permita como lo hacen los incisos (c), (h) y (k) de la fracción I del artículo 105."<sup>67</sup>

Durante el procedimiento, pueden surgir incidentes de especial pronunciamiento como son el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos, los cuales podrán promoverse por las partes ante el Ministro Instructor antes de que se dicte sentencia. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva.

Tratándose del incidente de reposición de autos, el Ministro Instructor ordenará certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente, quedando facultado para llevar a cabo aquellas investigaciones que no sean contrarias a derecho.

<sup>67</sup> Arteaga Nava, Elisur, ob cit, pág. 19.

Los incidentes se substanciarán en una audiencia en la que el Ministro Instructor recibirá las pruebas y los alegatos de las partes y dictará la resolución que corresponda.

En el caso de los Juicios sobre cumplimiento a los Convenios de Coordinación Fiscal la parte actora es la Entidad o el Municipio y la demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puesto que será ésta quien incumpla el convenio. Ahora bien si una Entidad incumple y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite la declaratoria de exclusión de la Entidad Federativa del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la Entidad podrá entablar un Juicio contra esa declaración, por lo que nuevamente será ésta la actora.

#### **4.8.2 LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**

La suspensión de los actos impugnados puede tramitarse a petición de parte o de oficio, sus efectos durarán hasta que se dicte sentencia definitiva, tiempo en el cual, las partes pueden solicitarla al Ministro Instructor vía oficio. En ninguna Controversia Constitucional planteada contra leyes procede la suspensión, ni cuando se trate de actos que pongan en peligro la seguridad o la economía nacionales, las instituciones jurídicas fundamentales o cuando pueda afectarse a la sociedad en proporción mayor a los beneficios que el solicitante podría obtener con ella.

Asimismo, se tramitará por vía incidental y se podrá solicitar por las partes en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

Mientras tanto, el Ministro Instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

Si la suspensión se concede por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, el Ministro Instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

Para que se otorgue la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la Controversia Constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

En cuanto a la suspensión, el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que desde que se admite la demanda, se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada, por 150 días.

### 4.8.3 CASOS EN LOS QUE OPERA LA IMPROCEDENCIA

La improcedencia opera:

1. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
2. Contra normas generales o actos en materia electoral;
3. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
4. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
5. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
6. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
7. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria que se menciona, y
8. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

Las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

#### 4.8.4 CASOS EN QUE OPERA EL SOBRESEIMIENTO

1. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

2. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 19 de la Ley Reglamentaria;

3. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

4. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

Considero que si el Juicio de Controversia Constitucional es el que se va a aplicar supletoriamente cuando se instaure cualquiera de los dos juicios, sea el de anulación de la declaratoria de exclusión o el de falta de cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal, las causas, tanto de improcedencia como de sobreseimiento, sí debieran de operar, sin embargo, hay casos de improcedencia como es el que se refiere a cuando se interponga contra normas generales o de materia electoral, en los cuales considero que no se aplica y en el caso en que se señala que no se haya agotado la vía prevista para solucionar el conflicto ya que ante conflictos como los que se analizan es lo único que opera.

En el caso de las causas de sobreseimiento, considero que sí operan.

#### 4.8.5 PLAZOS PARA INTERPONER LA DEMANDA

Los plazos para interponer la demanda son los siguientes:

1. Tratándose de actos, treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos, tal es el caso de la declaratoria que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

2. Tratándose de normas generales, treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, aquí se incluyen las violaciones a los artículos 73, 117 y 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

3. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

La Suprema Corte ha establecido a través de sus resoluciones que los órganos que pueden promover controversias tienen una doble oportunidad para impugnar la constitucionalidad de normas generales; es decir, lo pueden hacer tanto con motivo de su publicación, como de la primera vez que las mismas se hayan aplicado en perjuicio del demandante.

En el caso de los juicios a que hacemos referencia, el plazo para interponer la demanda en contra de la declaratoria que se dicte será, atendiendo a lo establecido para el juicio de controversia, de 30 días, ya que la emisión de la declaratoria se puede tomar como un acto y no como una norma general, y menos aún, como conflicto de límites.

Tratándose de violación a los convenios de Coordinación Fiscal, el plazo será igualmente de 30 días puesto que la Entidad, una vez que se entere de la falta de cumplimiento al convenio por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá demandar dicho incumplimiento.

#### **4.8.6 REQUISITOS DE LA DEMANDA**

Los requisitos que debe contener la demanda son:

- a) La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que lo represente;
- b) La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;
- c) Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiera, y su domicilio;
- d) La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como el medio oficial en que se hubiere publicado;
- e) Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados, cabe mencionar que en los dos juicios que se estudian se trata de cuestiones de legalidad, como ya ha quedado precisado, sin embargo es posible que se invoque violación a preceptos constitucionales respecto de los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se

pronunciará en virtud de que actúa, en el caso que nos ocupa, como un tribunal de legalidad.

- f) La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyen los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande; y
- g) Los conceptos de invalidez, es decir, las razones por las que se crea que la norma general debe ser invalidada; en el caso de los juicios en estudio, se deben expresar los conceptos de invalidez de la declaratoria de exclusión o bien, tratándose de Juicios por incumplimiento de los convenios, considero que deben expresarse los conceptos de invalidez de los actos emitidos para la Federación por conducto del Ejecutivo (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), o bien, del Poder Legislativo, por ejemplo en el supuesto de que habiéndose comprometido a no establecer un determinado derecho, por ejemplo, lo hace a través de una ley expedida por el Congreso.

Cuando la demanda presenta alguna deficiencia, la Suprema Corte requiere al actor para que en un plazo de cinco días la subsane, lo mismo sucede cuando se trata de alegatos y agravios, lo que se conoce como suplencia de la queja, así, de igual manera enmienda los errores que se encuentren en la cita de los preceptos legales que se invoquen, por lo que el Máximo Tribunal ha determinado en algunas resoluciones que es imposible que los conceptos de invalidez planteados en una demanda sean inoperantes, ya que es preciso que se estudie la constitucionalidad de los actos o normas que se impugnan.

La contestación de la demanda deberá contener, cuando menos:

1. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y

2. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es quien debe contestar la demanda en los casos de los juicios sobre cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal y el de anulación de la declaratoria de exclusión de las Entidades del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que es quien puede incumplir los convenios o quien emite la declaratoria de separación.

#### **4.3.7 TRAMITACIÓN DEL JUICIO**

##### **Demanda y contestación**

Al recibir la demanda de Controversia Constitucional, el Presidente de la Suprema Corte la turna a uno de los Ministros, a quien desde ese momento se le llamará Ministro Instructor, quien estudiará la demanda y en caso de que encuentre algún motivo de improcedencia, la desechará y notificará al interesado. Si admite la demanda, el Ministro Instructor emplaza a la parte demandada para que, en un plazo de 30 días conteste la demanda, dará vista a las partes involucradas también para que en el mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga. Si en dicho plazo la parte

demandada no contesta, los hechos se presumen ciertos a menos que se pruebe lo contrario.

El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

Si los escritos de demanda, contestación, reconvención o ampliación fueren oscuros o irregulares, el Ministro Instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días.

Si no se subsanan las irregularidades requeridas, y a juicio del Ministro Instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

Cuando no se contesta la demanda o la reconvención dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda.

Transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o reconvención, el Ministro Instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse

dentro de los 30 días siguientes. El Ministro Instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.

Las pruebas que se pueden ofrecer son todas, con excepción de la de posiciones, las que no guarden relación con el problema planteado y aquéllas que sean contrarias a derecho, sin embargo, el Ministro Instructor podrá allegarse de cualquier prueba que estime necesaria o requerir a las partes los informes y aclaraciones para la mejor resolución de los asuntos.

Las pruebas deben ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

En cuanto a las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia. En la testimonial no se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

Si se trata de una prueba pericial, el Ministro Instructor designará al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia. Cada una de las partes podrá designar también un perito para que se asocie al nombrado por el Ministro Instructor o rinda su dictamen por separado. Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el Ministro Instructor deberá excusarse de conocer cuando en él ocurra alguno de los impedimentos a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Considero que las pruebas de inspección judicial y pericial, dada su naturaleza no operan en el caso de los juicios sobre cumplimiento y de exclusión, en todo caso, sería la prueba documental, la idónea en este tipo de juicios.

Con el fin de que las partes rindan sus pruebas, las autoridades tienen obligación de expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten y, en caso contrario, pedirán al Ministro Instructor que requiera a los omisos. Si a pesar del requerimiento no se expidieren las copias o documentos, el Ministro Instructor, a petición de parte, hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

En cualquier caso, corresponderá al Ministro Instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

Si existe un juicio de amparo en donde se impugnen las mismas normas, la Suprema Corte podrá aplazar dicho juicio y resolver primero la Controversia Constitucional.

### **Audiencia de desahogo de pruebas y expresión de alegatos**

Las audiencias se celebrarán con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales. Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito.

Concluida la audiencia, el Ministro Instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

No procederá la acumulación de controversias, pero cuando exista conexidad entre dos o más de ellas y su estado procesal lo permita, podrá acordarse que se resuelvan en la misma sesión.

Se considera que en cuanto al ofrecimiento de pruebas y presentación de los alegatos, tanto por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Entidad Federativa sí se adecua a lo establecido para el Juicio de Controversia Constitucional.

#### **4.8.8 RESOLUCIÓN**

En el folleto intitulado ¿Qué son las Controversias Constitucionales? Publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que la sentencia que recae a un juicio de Controversia Constitucional puede ser de tres tipos:

- 1) De sobreseimiento, la cual declara que la controversia es improcedente con motivo de una razón fáctica o jurídica, es decir, que la norma general o el acto que se impugna no exista o que surja algún supuesto de improcedencia;

- 2) Estimatoria, Es la que evalúa que la norma general o los actos reclamados en la controversia atentan, en efecto, contra la competencia del órgano o poder promovente y violan, por tanto la Constitución Federal; es decir, será estimatoria cuando en realidad sí hubo una violación a la Constitución o invasión de esferas de competencia, es decir, cuando el juicio entablado sí tenía razón de ser y, por tanto, lo que se controvierte quedará sin efectos. Se revoca el acto impugnado, y
- 3) Desestimatoria, declara la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, no declaran la inconstitucionalidad por no alcanzar en la votación, la mayoría requerida por la ley. En este caso, se llega a la conclusión que los que se demanda está dentro del marco constitucional o legal, en consecuencia el acto se confirma.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al dictar una sentencia, corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación siempre deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

En el caso de los Juicios, objeto de estudio, se pueden dar los 3 tipos de sentencias, ya que puede existir alguna causa de sobreseimiento, y por tanto, no se continúe con el estudio del asunto y en consecuencia, no se llegue a dictar una resolución.

Pueden ser estimatorias si atentan contra la esfera de competencia como puede ser, cuando la Federación o las Entidades Federativas establezcan impuestos o derechos de los que tienen prohibidos dentro del marco del

convenio de Coordinación Fiscal o también, cuando la emisión de la declaratoria no tenga razón de ser.

Serán desestimatorias si la emisión de la declaratoria de exclusión está fundada y debidamente apegada a la ley, y se comprueba que en realidad la Entidad sí incumplió y por eso queda fuera del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es decir, cuando sí hubo un incumplimiento a los convenios, sea por parte de las Entidades Federativas o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las características de una sentencia son las siguientes:

Es definitiva, el Pleno de la Suprema Corte debe buscar los elementos necesarios para resolver la cuestión planteada.

Declarativa, la Corte se pronuncia respecto de la procedencia de los conceptos de invalidez invocados por las partes y del acto que le dio origen.

Vinculativa, obliga a las partes a acatarla, aún cuando se trata de poderes u órganos de autoridad.

Definitiva, ya que no es susceptible de que se recurra, ni existe un Tribunal que resuelva lo conducente.

#### 4.8.8.1 CONTENIDO DE LAS SENTENCIAS

Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos, objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que, en su caso, se estimen violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

#### 4.8.8.2 EFECTOS DE LAS SENTENCIAS

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios, impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I, del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación necesaria, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo 43 relativo a que las razones incluidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Una vez dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla

de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen al respecto.

Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso concreto, conforme al artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que el fallo de la Suprema Corte producirá efectos 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sea que se revoque o se confirme la declaratoria de exclusión, o bien, sea que determine que sí hubo una violación a los convenios de coordinación fiscal, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tratándose de la declaratoria de exclusión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, tanto de la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, como de los puntos resolutivos del fallo dictado.

Se puede declarar la invalidez de la norma general, por lo que dicha ley no volverá a tener efecto alguno, siempre y cuando se haya promovido contra una norma de carácter general que puede ser una ley o un tratado internacional, caso en el cual, además de publicarse en el Semanario Judicial de la Federación, se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que se publicó, además debe tratarse de uno de los asuntos siguientes:

- I. Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente;

- II. Una controversia planteada entre dos poderes de un mismo Estado;
- III. Una controversia surgida entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal;
- IV. Una controversia promovida por la Federación en contra de un Estado o Municipio;
- V. Una controversia promovida por un Estado en contra de uno de sus Municipios.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá informar en el plazo que se le otorgó en la sentencia sobre el cumplimiento de ésta al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si ya se cumplió.

Si no se ha cumplido lo dispuesto en la resolución, las partes (Entidades Federativas, Municipios o Secretaría de Hacienda) podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte que requiera a la obligada para que de inmediato informe, si pasan 48 horas y no informa, el Ministro Presidente someterá a consideración del Tribunal Pleno el proyecto por el que se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual, a su vez remite a los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, que al efecto señalan:

"Art. 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la

autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

..."

Tratándose de los Juicios que se estudian, si la autoridad (en este caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) aplica el acto declarado inválido, cualquiera de las partes (Entidades Federativas o Municipios) podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte, quien indicará que en 15 días deje sin efectos el acto o para que alegue lo que a su derecho convenga.

Si las autoridades (Secretaría de Hacienda) no dejan sin efectos los actos que se impugnaron, el Presidente de la Corte turnará el asunto al **Ministro**

Ponente para que a la vista de los alegatos, someta al Tribunal Pleno la resolución correspondiente.

Si el Tribunal Pleno declara que sí existe una aplicación indebida del acto que se había declarado inválido, se mandará cumplir con lo que dispone el último párrafo del artículo 105 Constitucional ya mencionado.

Si la Suprema Corte de Justicia hace una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, los Jueces de Distrito se limitarán a sancionar los hechos en los términos que prevé la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad. Si de la consignación que haga la Suprema Corte de Justicia, o durante la secuela del proceso penal, se presume la comisión de un delito distinto al que fue materia de la propia consignación, se procederá conforme a la parte final del artículo 19 de la Constitución, y en lo que sobre el particular establezcan los ordenamientos de la materia.

No se podrá archivar ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

#### **4.9 RECURSOS DE RECLAMACIÓN Y DE QUEJA**

Una vez que se está tramitando cualquiera de lo Juicios, sea el de incumplimiento a los convenios o el de anulación de la declaratoria de exclusión, recaen actos o resoluciones con los cuales las partes no están

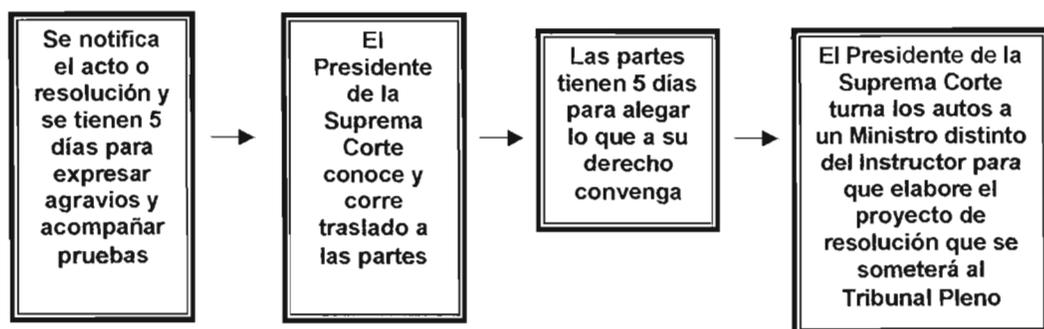
de acuerdo, para lo cual, se cuenta con los recursos de reclamación y de queja que enseguida se mencionan.

#### **4.9.1 Recurso de Reclamación**

El recurso de reclamación procede contra:

- I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones.
- II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva.
- III. Contra las resoluciones dictadas por el Ministro Instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12.
- IV. Contra los autos del Ministro Instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión.
- V. Contra los autos o resoluciones del Ministro Instructor que admitan o desechen pruebas.
- VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- VII. En los demás casos que señala esta ley.

#### 4.9.1.1 Procedimiento.



Si el recurso se interpuso sin motivo se sancionará al recurrente o a su representante, a su abogado o a ambos con una multa de 10 a 120 días de salario.

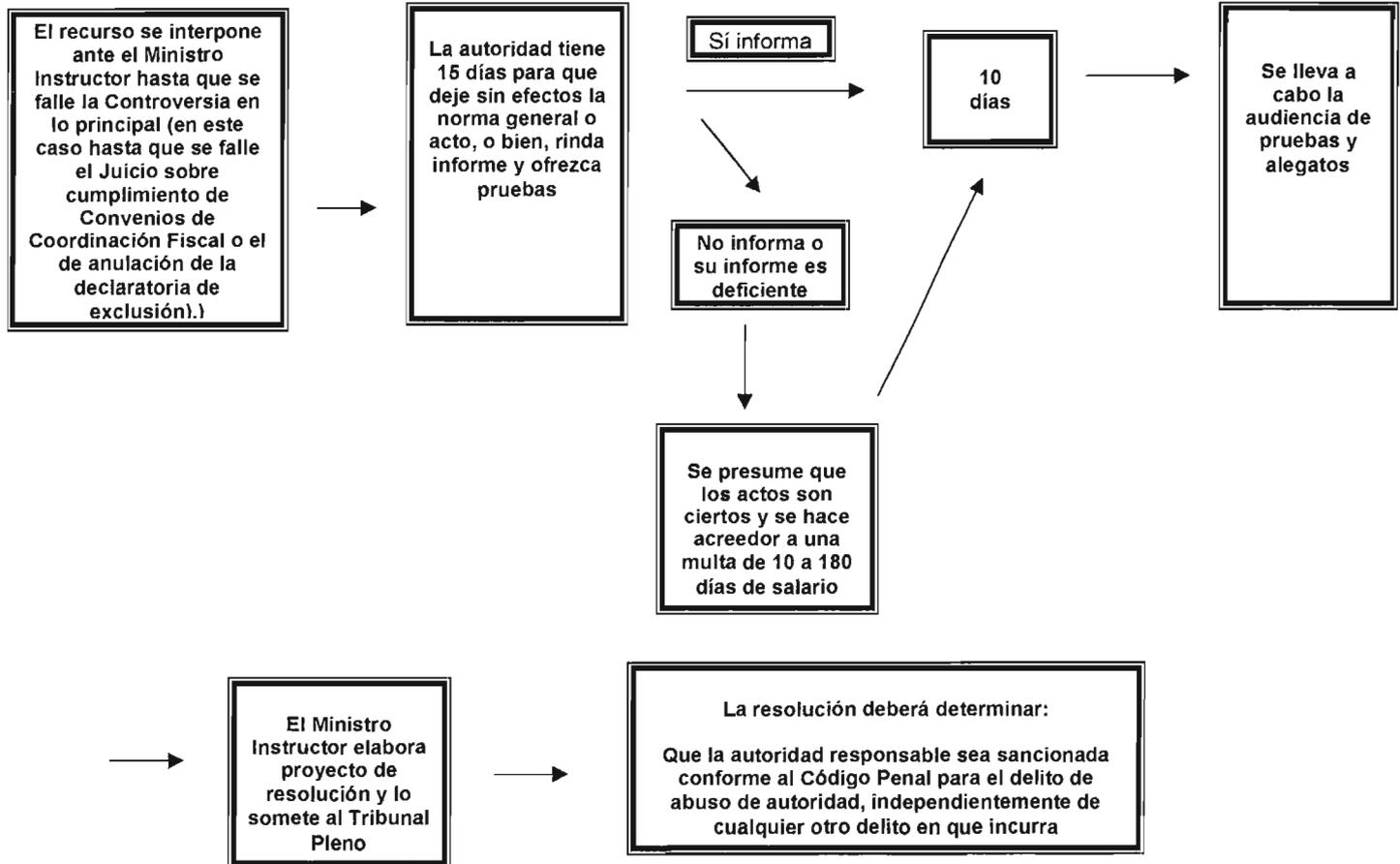
#### 4.9.2 Recurso de Queja

El recurso de queja procede contra:

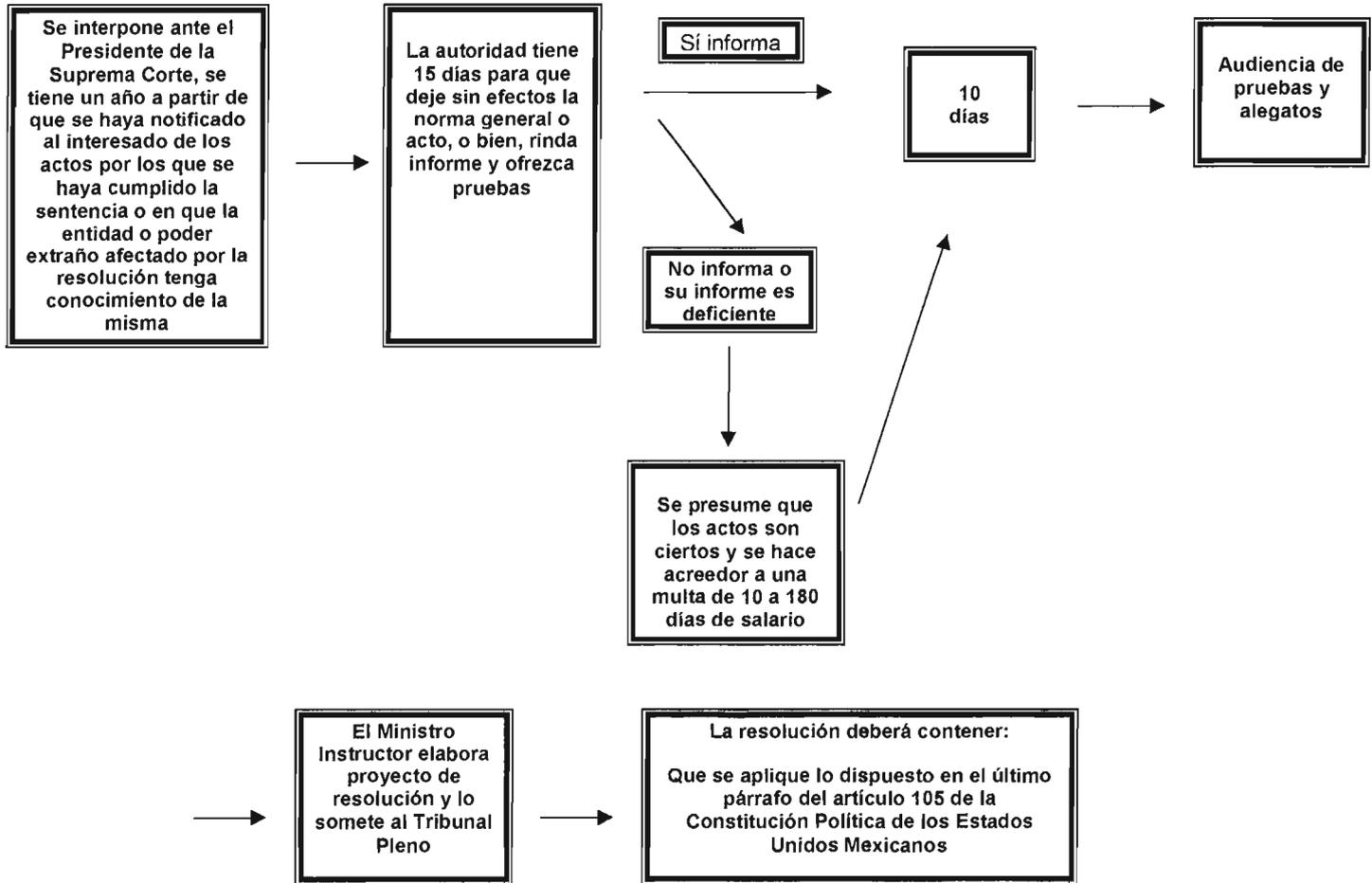
- I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y
- II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

## 4.9.2.1 PROCEDIMIENTO

### Caso de la fracción I.



## Caso de la fracción II.



Los casos de procedencia de estos recursos sí aplican para los Juicios sobre cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal y a los de anulación de la declaratoria de exclusión de las Entidades del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pues en la práctica ya se han sustentado.

Una vez comentado el procedimiento de Controversia Constitucional que regula La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede observar que es un procedimiento que se hace valer para la impugnación de actos que son distintos de los que naturalmente corresponde resolver a las controversias constitucionales como es la invasión de esferas entre poderes federales que ya se señalaron, asimismo, se estudia la constitucionalidad de los actos o normas generales, no así en los juicios que se estudian en donde, derivado del propio criterio de nuestro Máximo Tribunal, que a continuación se cita, éstos se ocuparán exclusivamente de la legalidad de los actos, al tener como acto fundamental la transgresión al Convenio de Coordinación Fiscal, regulado por una ley y no por la Constitución, ya que tal y como lo dispone el artículo 10, fracción X de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, este procedimiento se va a aplicar supletoriamente.

Lo anterior se confirma con lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha determinado lo siguiente:

**“COORDINACIÓN FISCAL. LOS JUICIOS QUE PREVÉN LOS ARTÍCULOS 11-A Y 12 DE LA LEY RELATIVA Y 10, FRACCIÓN X, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TIENEN CARACTERÍSTICAS PROPIAS QUE LOS DIFERENCIAN DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE REGULA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Este Tribunal Pleno sustentó la tesis**

de jurisprudencia P./J. 156/2000, que dice: "COMPETENCIA ECONÓMICA. EL MEDIO DE CONTROL CUYA PROCEDENCIA SE REITERA EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, CONSTITUYE UNA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL DE LAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.-Cuando ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación se hace valer por una autoridad estatal, en términos del referido precepto ordinario, una acción en contra de la declaración de la Comisión Federal de Competencia Económica, órgano desconcentrado de la administración pública federal, sobre la existencia de actos de autoridades estatales, emitidos en ejercicio de su autonomía e imperio, que no pueden producir efectos jurídicos por transgredir lo dispuesto en el artículo 117, fracción V, constitucional, ello lleva a concluir que la mencionada acción constituye una Controversia Constitucional de las establecidas en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la litis se plantea entre dos órganos o entidades del Estado, las autoridades de la respectiva entidad federativa como sujeto activo y el Poder Ejecutivo Federal como sujeto pasivo, respecto del apego al Magno Ordenamiento de una resolución, de una dependencia del mencionado poder, conforme a la cual existen y no pueden surtir efectos jurídicos determinados actos de autoridades locales que fueron emitidos en contravención de un dispositivo fundamental que acota su potestad autónoma y, por ende, tiene como finalidad la emisión de un pronunciamiento que determine el ámbito de atribuciones que conforme a la Norma Fundamental pueden ejercer las entidades federativas; destacando que ante conflictos similares suscitados entre éstas y una dependencia del Ejecutivo Federal, el legislador ordinario las ha equiparado con la Controversia Constitucional, como sucede en el caso de los juicios ordinarios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal celebrados por los gobiernos de éstos con el Gobierno Federal, tal como deriva de lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y 10, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."; este órgano jurisdiccional se aparta del criterio jurisprudencial expuesto en lo

que se refiere a que estos últimos juicios se equiparan a las controversias constitucionales, toda vez que de lo previsto en el referido artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, no se desprende dicha equiparación, sino que en tales juicios se seguirá, en lo aplicable, el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, se trata de medios de impugnación creados por una ley secundaria (Ley de Coordinación Fiscal), cuya litis girará en torno al cumplimiento de aquélla y del convenio de coordinación que se cuestione, por lo que dichos juicios son medios de control de legalidad exclusivamente, ya que nada tienen que ver con el tema de constitucionalidad, sino solamente con la correcta o incorrecta aplicación de la referida ley, así como del convenio de coordinación respectivo, es decir, no se está ante un problema de invasión de esferas o de supremacía constitucional, toda vez que este Alto Tribunal actúa como órgano de legalidad ante un tema que se encuentra regulado por un sistema de coordinación entre los Estados y la Federación, por lo que la litis radica en determinar si se respetaron o no esos convenios, y no si hubo una invasión de esferas o violación a la Constitución Federal.

Controversia Constitucional 18/99. Estado de San Luis Potosí. 19 de marzo de 2002. Once votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de abril en curso, aprobó, con el número 22/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de abril de dos mil dos.

Nota: La tesis P./J. 156/2000 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 763.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XV, Abril de 2002, pág. 899.

Asimismo, y en apoyo a la anterior tesis de jurisprudencia, también se menciona en el primer punto resolutorio de la sentencia pronunciada el 11 de abril de 2002 en el juicio de Controversia Constitucional 18/99.

“PRIMERO.-Se declara que la naturaleza de la presente contienda es la de un juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal y no la de una controversia constitucional como fue registrada”.<sup>69</sup>

Al señalar que se trata de un juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal, el cual está previsto en el artículo 10, fracción X de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que sí se siguió el procedimiento para la Controversia Constitucional, pero en realidad se trata de un asunto que tiene naturaleza distinta al de la Controversia.

Conviene mencionar que derivado de la tesis transcrita, cuando llega un asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde se impugne la falta de cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal, así se les denomina, y no se habla de una Controversia Constitucional, sino específicamente se registra como un “Juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal”.

Por lo que se deduce que la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que regula las Controversias Constitucionales, sólo será aplicable en lo conducente cuando se trate de juicios en los que se ventilen asuntos relacionados con la falta de cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal a que se refiere el artículo 12 de la Ley de la materia, por lo que pienso que es algo que debería regularse con un

<sup>69</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XV, Abril de 2002, pág. 929.

procedimiento propio y no tener que aplicar disposiciones en forma supletoria.

#### 4.10 CUADRO COMPARATIVO

A continuación, en el cuadro siguiente se hace una comparación de las fases en el Juicio de Controversia Constitucional y en los Juicios sobre cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal y de anulación de la declaratoria de exclusión de las Entidades Federativas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Fase	Juicio de Controversia Constitucional por Invasión de Competencia	Juicio sobre Cumplimiento de los Convenios de Coordinación Fiscal y Juicio de Anulación de la Declaratoria de Exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
<b>Plazo para interponer la demanda</b>	Tratándose de actos, 30 días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto, surta sus efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclama, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos	Sí aplica el plazo de 30 días para interponer la demanda en los dos casos: Cuando hay incumplimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, cuando se decrete la declaratoria de exclusión de alguna Entidad Federativa del Sistema, caso en el cual también tendrá 30 días para interponer la demanda
<b>Contestación a la demanda</b>	30 días para contestar, una vez que se le ha notificado	Sí aplica el plazo de 30 días para contestar la demanda

<b>Ampliación de la demanda</b>	15 días para ampliar la demanda si en la contestación aparece un hecho nuevo.	15 días para ampliar la demanda si en la contestación aparece un hecho nuevo.
<b>Presentación de pruebas</b>	Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho  La audiencia se lleva a cabo en los 30 días siguientes a la contestación, reconvención o ampliación	Considero que la prueba idónea es la documental  La audiencia se lleva a cabo en los 30 días siguientes a la contestación, reconvención o ampliación
<b>Resolución</b>	La resolución puede ser: - De sobreseimiento - Estimatoria o - Desestimatoria	La resolución puede ser: - De sobreseimiento - Estimatoria o - Desestimatoria

Derivado de lo anterior, se concluye que existen diferencias muy marcadas entre los juicios que se estudiaron y el de Controversia Constitucional, pero sólo en cuanto a características muy particulares que presentan los primeros, no así a las fases del procedimiento ya que se observa en el cuadro anterior que sí se adecua muy bien, es más, me atrevería a decir que el traje (el Juicio de Controversia Constitucional) le queda grande. Pero, sólo en cuanto al procedimiento, sin embargo, no se puede dejar de lado que tienen un fundamento diferente y que esto es lo que me hace pensar no en que exista un reglamento o ley especial que regule su procedimiento, pues sería inventar un juicio más pequeño que el de la Controversia con un nuevo nombre y con eso no se terminaría con el problema de raíz, que es la múltiple imposición y el aumento de los ingresos para las haciendas locales y municipales, para lo cual fue creado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Tampoco me atrevería a decir que se faculte al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para que conozca de éstos juicios, ya que al intervenir la Federación, bien

podría actuar como juzgador y quitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de intervenir como un Tribunal de Legalidad, pues esto igual que lo anterior no resuelve el problema. Más bien soy de la opinión que lo que hace falta es una reforma constitucional, en el aspecto de las competencias para establecer contribuciones, ya que lo que se establece en nuestra Carta Magna es lo que provoca los conflictos, al no existir una norma expresa que determine las competencias de cada nivel de gobierno.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El Estado, para subsistir como tal, tiene la necesidad de allegarse de recursos para proporcionar los servicios necesarios para el bienestar común; el pueblo, es quien le hace entrega de parte de su riqueza con el fin de recibir a cambio dichos servicios, por lo que el Estado debe tener ciertas facultades, las cuales son otorgadas por la Constitución Federal, y para el caso en particular de establecer cargas a los gobernados, se le denomina Poder Fiscal, el cual se define como la facultad que tiene el Estado para establecer cargas a los particulares con el fin de recibir recursos y así ejercer las atribuciones que le corresponden.

**SEGUNDA.** Nuestro país es un Estado que tiene como forma de organización política al Federalismo, es decir, que cuenta con un poder soberano formado por la voluntad de las partes que lo integran, en este caso, la de las Entidades Federativas; pero, a su vez, éstas tienen su propia división política y territorial constituida por los Municipios. Así, estamos hablando de tres niveles de gobierno en los que se depositan las facultades para establecer las cargas tributarias necesarias, lo que da lugar a un sistema de contribuciones federales, locales y municipales.

**TERCERA.** En virtud de que la Constitución Federal dispone en forma expresa que los Municipios cuentan con la facultad para establecer contribuciones, (artículo 31-IV), se presenta la figura de la múltiple imposición, toda vez que una misma fuente tributaria puede ser gravada por dos o más sujetos activos, siendo éstos la Federación,

las Entidades Federativas y los Municipios, cuyo fundamento constitucional son los artículos 31, fracción IV, 73, fracción VII y 124.

**CUARTA.** Se ha tratado de establecer una división de éstas facultades ya que la múltiple imposición se presenta en virtud de que la Federación tiene facultades expresamente concedidas en el artículo 73, fracción VII y XXIX, como exclusivas para establecer contribuciones, sin embargo, en otros preceptos dejan muy abierto el panorama en cuanto a las facultades como son los artículos 31, fracción IV y 124, y en otros se establecen restricciones expresas a las Entidades Federativas, artículo 117, fracciones III a IX y 118, fracción I, por lo que pasan a ser facultades implícitas para la Federación. Lo que se deduce es que la Federación tiene constitucionalmente, facultades expresas e implícitas para el establecimiento de contribuciones, que las Entidades tienen sólo facultades implícitas (artículo 124 constitucional) y que los Municipios no cuentan con dichas facultades, ya que sólo pueden administrar su hacienda, entre otras tareas de recaudación y administración pero no cuentan con el poder fiscal, que por estar establecido como un sujeto activo al mencionarse en el artículo 31, fracción IV, debieran tener.

**QUINTA.** Es importante hablar en lo particular del Municipio puesto que es parte de la organización política y económica de nuestro país, es la célula básica de ello y, por lo tanto, se debería contar con un Municipio más fuerte, pues de lo contrario, seguiremos viendo que si éste depende como hasta ahora de las Entidades y éstas de la Federación, va a ser imposible hablar de una verdadera división de facultades.

**SÉXTA.** La situación financiera del Municipio a pesar de las reformas que ha sufrido el artículo 115 constitucional, en que se le asignaron fuentes específicas de captación de recursos, por carecer de órgano legislativo que las establezca, está sujeto a la legislatura estatal, así como de su fiscalización al ser ésta la encargada de revisar la cuenta pública de los Municipios, además de las limitaciones y dependencias que tiene para con las Entidades Federativas y con la Federación.

**SÉPTIMA.** En atención a los problemas de múltiple imposición que se han presentado se implementó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual propone soluciones que, a través de la celebración de convenios coordina el régimen fiscal, se establecen participaciones y la forma de su distribución, además de fijar las reglas de colaboración administrativa. Estos convenios se denominan de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa celebrados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (representando a la Federación) y las Entidades Federativas. En cuanto a los Municipios, a éstos se les entrega una parte de las participaciones federales, tal y como lo indica el artículo 115, fracción IV, de la Constitución, además de lo que se establece en la Ley de Coordinación Fiscal al establecer el Fondo de Fomento Municipal.

**OCTAVA.** Las Entidades Federativas que lo deseen, celebrarán Convenio de Adhesión con la Secretaría de Hacienda, pero, de lo estudiado se observa que a éstas no les ha quedado otro camino que el de hacerlo, pues de lo contrario no recibirían determinadas participaciones federales por no estar dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Los Convenios de Colaboración Administrativa tienen como finalidad establecer para las Entidades Federativas determinadas actividades en materia de registro de contribuyentes,

administración, recaudación y fiscalización de contribuciones federales, lo cual viene a ser complementario de lo establecido en los Convenios de Adhesión.

**NOVENA.** Existen algunos aspectos que tanto en los Convenios de Adhesión como de Colaboración Administrativa no se contemplan y van surgiendo con el transcurso del tiempo, para solucionar estos aspectos se han establecido diversos Anexos, en los que además se señala el procedimiento para incrementar el Fondo General de Participaciones con la recaudación o el rendimiento de impuestos locales que fueran derogados o dejados en suspenso por las Entidades Federativas.

**DÉCIMA** La Ley de Coordinación Fiscal tiende a controlar el poder fiscal de las Entidades, convirtiéndolas cada día más, en dependientes económicos de la Federación. Pues si no hay autonomía política tampoco hay autonomía económica.

**DÉCIMA PRIMERA.** Han existido dos Leyes de Coordinación denominadas la primera, Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, de 1953 y la actual Ley de Coordinación Fiscal, de 1980, las cuales han sentado las bases para establecer un sistema fiscal más armónico entre la Federación y las Entidades Federativas, desde determinar quién va a establecer qué impuestos, hasta la creación de determinados organismos que fungirán como autoridades, éstos son, la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, La Junta de Coordinación Fiscal y el INDETEC, asimismo, se determina la creación de fondos de participación atendiendo a fórmulas de

distribución más equitativas, éstos son el Fondo General de Participaciones, de Fomento Municipal y los Fondos de Aportaciones Federales, con lo que se quiere que haya una justicia distributiva.

**DÉCIMA SEGUNDA.** En cuanto a restricciones o autolimitaciones al poder fiscal de las Entidades contenidas en diversas leyes fiscales federales sería conveniente que, por claridad, la ley de Coordinación contuviera un capítulo específico sobre armonización tributaria, ya que así se evitaría la dispersión de estas limitaciones en las leyes del Impuesto al Valor Agregado, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Impuesto y Fomento a la Minería, entre otras.

**DÉCIMA TERCERA.** La coordinación debe ser integral en impuestos y optativa en materia de derechos. Atendiendo a que entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades Federativas que son las partes que celebran los Convenios, pueden surgir determinadas faltas a éstos, sean por una u otra parte, para la solución de estas desavenencias o inconformidades, la Ley de Coordinación Fiscal prevé determinados procedimientos para resolverlos.

**DÉCIMA CUARTA.** El Juicio que se entabla entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y alguna de las Entidades por la falta de cumplimiento o violación a los convenios de coordinación fiscal, por la emisión de la declaratoria de exclusión de una Entidad Federativa del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o por violación a los artículos constitucionales (73, fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX y el 118, fracción I), no tienen la naturaleza de un Juicio de Controversia Constitucional puesto que, la propia Ley de Coordinación Fiscal establece expresamente al señalar que se

seguirá “en lo aplicable” el procedimiento previsto en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 10, fracción X de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece expresamente la competencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia para conocer de los juicios específicos que ahí se mencionan.

**DÉCIMA QUINTA.** En el juicio de Controversia Constitucional se prevén varias hipótesis por las que operaría éste, pero se concluye que es lo relativo a los actos en general, lo que se aplicaría en relación con las demandas que se presenten por el pronunciamiento de la declaratoria por la que se deja fuera a la Entidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o por la falta de cumplimiento a los convenios. El órgano jurisdiccional competente para conocer de éstos juicios es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**DÉCIMA SEXTA.** Las Controversias Constitucionales son juicios muy específicos que dan solución únicamente a conflictos en donde existe una invasión de esferas de competencia entre los órganos que se mencionan en el artículo 105 Constitucional, y además se estudia la constitucionalidad de los actos emitidos, más no a los conflictos que se presenten en el marco de los convenios de coordinación fiscal, a los cuales se les denominan “Juicio sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal” y “Juicio de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, mismos que tienen como fondo el incumplimiento a un convenio regulado por una ley secundaria y por lo tanto se estudia la legalidad de aquéllos.

**DÉCIMA SÉPTIMA.** Las Controversias Constitucionales tienen ciertas características que difieren de los Juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal y de los de anulación de la declaratoria de exclusión de las Entidades, por ejemplo: la resolución que se dicte en los juicios será sólo con efectos para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Entidad Federativa que esté involucrada, no así en la Controversia Constitucional que tiene efectos generales, otra característica es que en los juicios referidos sí se estudian cuestiones de legalidad, como su puede observar en el siguiente texto dictado en el considerando cuarto de la resolución dictada en el Juicio de Controversia Constitucional 18/99, que dice lo siguiente:

“... Debe reiterarse que de acuerdo con la naturaleza del presente juicio, éste constituye un medio de control de legalidad, por lo que esta resolución sólo se ocupará de tales aspectos sin pronunciarse respecto de las cuestiones de inconstitucionalidad alegadas, como son la violación de los artículos 16, 73, fracción XXIX, y 115, fracciones III, inciso f) y IV, inciso c), penúltimo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>70</sup>

**DÉCIMA OCTAVA.** En un principio existió confusión por parte de las autoridades que se han visto involucradas en algún Juicio de este tipo, tan es así, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que expresar que no se trata de una Controversia Constitucional sino de un juicio sobre falta de cumplimiento a los convenios de coordinación fiscal. Por lo que sería propicio el contar con una normativa propia, es decir, un procedimiento establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, en alguna ley específica o en un

<sup>70</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, abril de 2002, Novena Época, p. 929.

reglamento que para tal efecto se expida, aunque también es cierto que el procedimiento que se ha seguido para la solución de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal sí se adecua al juicio de la Controversia Constitucional, sin embargo, tienen diferente naturaleza, y aunque esto no resuelve el problema de raíz, podría ser benéfico, lo que se considera es que hace falta una reforma a nuestra Carta Magna en donde quede muy bien delimitada la competencia de cada nivel de gobierno en cuanto al establecimiento de contribuciones, para llegar así a una "autonomía económica" a nivel estatal.

## BIBLIOGRAFÍA

Arroja Vizcaíno, Adolfo, Derecho Fiscal, 13a. edición, Ed. Themis, México 1998.

Carrasco Iriarte, Hugo, Derecho Fiscal Constitucional, Ed. Harla, México 1993.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Conciliación, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1992.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, Problemas derivados de la múltiple imposición interestatal e internacional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1972.

Cortina, Alfonso, Curso de Política de Finanzas Públicas de México, Ed. Porrúa, México 1977.

De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 18a. edición, Ed. Porrúa, México 1999.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Derecho Tributario, 3a. edición, Ed. Limusa, México 1992.

Fernández Martínez Refugio de Jesús, Derecho Fiscal, Ed. McGraw Hill, México, 1998.

Flores Zavala Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, 32a. edición, Ed. Porrúa, México 1998.

Gaxiola, F. Jorge, Obras escogidas, Instituto de Estudios Legislativos, del Estado de México, 1999.

García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 42a. edición, Ed. Porrúa, México 1991.

García Novoa, César, El Principio de Seguridad Jurídica en Materia Tributaria, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., España 2000.

Gil Valdivia, Gerardo, Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público, Ed. Porrúa, México 1989.

Giuliani Fonrouge, Carlos M. Derecho Financiero Vol. II, 6a. edición, Ed. Depalma, Argentina, 1997.

González García, Eusebio, Introducción al Derecho Presupuestario, Ed. Derecho Financiero, España 1973.

González Oropeza, Manuel, Renovación Constitucional, UNAM, México 1999.

González Oropeza, Manuel, Una nueva Constitución para México, en VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM-Universidad Externado de Colombia, México 1999.

Hernández Chávez, Alicia, ¿Hacia un nuevo federalismo?, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1996.

Kaye, Dionisio J., Derecho procesal Fiscal, 3a. edición, Ed. Themis, México 1991.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, El Federalismo Mexicano y su realidad fiscal, Universidad Autónoma de Campeche, México 1982.

Mabarak Cerecedo, Doricela, Derecho Financiero Público, Ed. Mac Graw Hill, México 1995.

Margáin Manautou, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 14a. edición, Ed. Porrúa, México 1999.

Martín, José María, Introducción a las Finanzas Públicas, 2a. edición, Ed. Depalma, Argentina 1987.

Martínez López Luis, Derecho Fiscal Mexicano, 4a. edición, Ed. Ecasa, México 1986.

Oates, Wallace E., Federalismo Fiscal, Instituto de ~~Estudios de~~ Administración Local, Madrid, 1977.

Prieto Fortun, Guillermo, El Sistema de Administración Tributaria del Gobierno Federal.

Retchkiman, Benjamin y Gil Valdivia Gerardo, El Federalismo y la Coordinación Fiscal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1981.

Rodríguez Lobato, Raúl, Derecho Fiscal, 2a. edición, Ed. Harla, México 1998.

Sánchez León, Gregorio, Derecho Fiscal Mexicano, 11a. edición, Ed. Cárdenas, México 1998.

Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ¿Qué son las Controversias Constitucionales?, Poder Judicial de la Federación, México 2001.

### LEYES

Código Fiscal de la Federación, Ediciones ISEF, México 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 134a. edición, Ed. Porrúa, México 2001.

Ley de Coordinación Fiscal, Ediciones ISEF, México 2002.

Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### DICCIONARIOS Y REVISTAS:

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 14a. edición, Porrúa, México 2000.

Armando Porras y López, Derecho Fiscal, Textos Universitarios.

Diario Oficial de la Federación, México, 28 de diciembre de 1978.

Diario Oficial de la Federación, México, 3 de abril de 1983.

Manuel Dublín, Derecho Fiscal, Textos Universitarios.

Revista Trimestre Fiscal, INDETEC, Año 3, Número 13, Guadalajara, Jalisco Abr-Jun 1982, Félix de Luis y Luis del Arco.

Revista Trimestre Fiscal, INDETEC, Año 3, Número 13, Guadalajara, Jalisco Abr-Jun 1982, Charles El McLure Jr.

### **Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta**

Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XVII, febrero 1998.

Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Segunda Sala, Tomo II, octubre 2000.

Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XV, abril, 2002.

Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XV, abril, 2002.

Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XVII, abril 2003.