

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

MARIA ROSALBA ROSALES VILLALOBOS

T E M A:

“LA COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS Y LA PARTICIPACIÓN EN IMPUESTOS FEDERALES”

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO.

CD. UNIVERSITARIA ABRIL 2006



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.

Título	Página
Introducción	1
Capítulo I. El poder tributario del Estado	
1. Poder o soberanía financiera y poder o soberanía tributaria	4
2. Carácter, forma y momentos de manifestación en el Poder Tributario	4
3. Poder Tributario originado y delegado, diferenciación con la competencia tributaria	7
4. Los sistemas de distribución de Poder Tributario en las Entidades Federativas	8
Capítulo II. Perspectiva histórica de la Distribución de poderes tributarios en la República Mexicana	
1. Antecedentes Históricos	11
2. La Constitución Federal de 1917	13
3. Primera Convención Nacional Fiscal de 1925	14
4. Segunda Convención Nacional Fiscal de 1932.	16
5. El Proyecto Lázaro Cárdenas de 1939 para reformar la Constitución	18
6. La Reforma Constitucional de 1943	20
7. Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947	21
Capítulo III. Estado Actual del Poder Tributario Federal	
1. Poderes Concurrentes ilimitados	25
2. Poderes Tributarios exclusivos del Congreso de la Unión otorgados en forma positiva	32
3. Poderes Exclusivos por razón de prohibición a los Estados	35
4. La fracción X del artículo 73 Constitucional no otorga facultades en materia de legislación tributaria.	36
5. El Poder Tributario de las Entidades Federativas.	
5.1. Poderes Tributarios Limitados	39
5.2. Delegación por la Federación de sus facultades exclusivas.	40
5.3. Institucionalidad de limitaciones tributarias impuestas a los Estados por el	

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO.

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

**LA COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS Y LA
PARTICIPACIÓN EN IMPUESTOS FEDERALES.**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ROSALES VILLALOBOS MARÍA ROSALBA.

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. HORACIO CASTELLANOS COUTIÑO.

CIUDAD UNIVERSITARIA, ABRIL DE 2006.

INTRODUCCIÓN

México ha sido desde su independencia, en 1821 la mayor parte del tiempo una República Federal con excepción de algunos años durante las décadas segunda y quinta del siglo XIX en que se establecieron formas centralizadas de organización política, desde 1857 ha prevalecido el sistema federal en la República Mexicana. Los forjadores de las Constituciones Mexicanas de 1824 y de 1857 tuvieron como modelo más importante la Constitución de los Estados Unidos de América.

El sistema Federal fue, en el país de donde se origino, un producto, de la propia experiencia, al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no habían recorrido análoga trayectoria histórica a la que en Estados Unidos de América desembocó natural y espontáneamente en la forma federal. De este modo se independizó el Sistema Federal del fenómeno histórico que lo hizo aparecer y conquistó vigencia autónoma en la doctrina y en la práctica constitucional. Su autonomía se hizo mas patente cuando fue adoptado por estados unitarios, como Canadá, Brasil y México.

La actual Constitución mexicana dispone: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental (Artículo 40); que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (Artículo 41, párrafo primero); el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Artículo 49 primer párrafo). El Poder Legislativo está depositado en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, una de Senadores y de Diputados (Artículo 50). Las Facultades del Congreso General se establecen en el artículo 73, los cuales son suficientes, para los propósitos de éste estudio y que a continuación se exponen:

- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (fracción VII);
- Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones (fracción IX);
- Para establecer contribuciones: 1º sobre el comercio exterior; 2º sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º 5º del artículo 27 Const. 3º sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4º sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; 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). agua miel y productos de su fermentación; f). explotación forestal; y g). producción y consumo de cerveza (fracción XXIX) y para expedir todas las leyes que sean necesarias, para hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión (fracción XXX).

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 al municipio libre (artículo 115, párrafo primero). Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, artículo 124; La Constitución establece ciertas prohibiciones a los Estados en los artículos 117 y 118 que establece prohibiciones con cierta limitación y además condicionadas al consentimiento que para el caso de el Congreso de la Unión. El artículo 120 establece la obligación de los gobernadores de los Estados e incluso al Jefe de Gobierno del Distrito Federal de publicar y hacer cumplir las leyes federales, conforme a lo dispuestos en este precepto constitucional. El artículo 121 sienta las bases conforme a las cuales deben resolverse los conflictos de orden normativo entre las leyes de los Estados por sus ámbitos de validez, y además define principios de cooperación y auxilio entre autoridades y de éstas con la federación. Las facultades tributarias de los Estados residen en las respectivas legislaturas, compuestas únicamente por una Cámara de Diputados.

Además de los Estados, existe un Distrito Federal, en el que residen los Supremos Poderes de la Federación (artículo 73 fracción V).

El artículo 44 de la Constitución General define la naturaleza jurídica del Distrito Federal, establece que su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local,

Por lo que corresponde al Congreso de la Unión: Legislar en lo relativo al Distrito Federal; con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa. Y las demás atribuciones que le señale la Constitución y el estatuto de gobierno y las leyes. (Art. 122, B V), Constitucional.

Las contribuciones municipales, son establecidas por las Legislaturas de los Estados y no por los municipios, quienes únicamente pueden recaudarlos.

Una consecuencia del Sistema de Gobierno Federal es que tanto el gobierno federal como los gobiernos de los Estados tienen facultades tributarias coincidentes en materia fiscal, esto es que, por un lado, el Gobierno Federal y, por el otro, los Estados de la Republica, pueden imponer con sus personales criterios las contribuciones que estiman necesarias, lo cual se pretende armonizar con la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal.

Es conveniente que se precise la competencia en los distintos campos impositivos en materia tributaria en una reforma constitucional.

Para fortalecer a los Estados es necesario precisar las participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes, a cambio de restringir la coincidencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provoca la improductividad de los gravámenes fiscales.

CAPÍTULO I

El Poder Tributario del Estado.

1. Poder o Soberanía Financiera y Poder o Soberanía Tributaria.

De acuerdo al concepto de Sáinz de Bujanda, el poder o soberanía financiera es expresión de la soberanía política, concebida como atributo del Estado y que tiene dos facetas: la que se refiere a los ingresos y la que se refiere a los gastos. El poder financiero se refiere al conjunto de la actividad financiera del Estado: ingresos y egresos. El poder o soberanía tributaria se refiere a la facultad propia del Estado para crear tributos¹. Es por esto que nuestro trabajo se enfoca o delimita en este punto.

2. Carácter, forma y momento de manifestación del Poder Tributario.

Se denomina Poder Tributario a 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.

Valdés Villarreal escribe que “con la soberanía, la potestad (poder tributario) comparte de cierto modo las características de poder supremo, en lo económico; inalienable, en cuanto no se puede comprometer, dar en garantía, transigir o arrendar a la manera de los negocios privados; y solamente limitado en su eficacia por la reciedumbre de la vivencia democrática y de la posibilidad de la aplicación razonable de la ley, y en su legitimidad por las garantías individuales y por la forma de gobierno de equilibrio y coordinación de los poderes de la Unión y de funciones o competencia de la autoridad”².

¹ SÁINZ DE BUJANDA, *Notas de Derecho Financiero*, T.I., v. 2, pp. 1-3

² VALDÉS VILLARREAL, Miguel, *Principios Constitucionales que regulan las contribuciones*, en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, México, 1972, p. 331.

El Poder Tributario como parte de la estructura del Estado, tiene un carácter esencial ya que, por su naturaleza misma el Estado tiene encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida. El Estado debe expedir las leyes que rijan la conducta entre los particulares, entre los particulares y el Estado y la actuación del Estado mismo. El Estado debe impartir la justicia, resolviendo las controversias que de otra manera tendrían que ser resueltas por los particulares mediante el uso de la fuerza. El Estado tiene que realizar una serie de funciones y prestar una cantidad de servicios públicos que los particulares, por sí mismos, no podría realizar ni prestar. El Estado es el gestor del bien común temporal.

Para realizar todas esas actividades, el Estado tiene necesidad de obtener recursos, que deben encontrar su fuente, en la gran mayoría de los casos y en su máximo volumen, en los patrimonios de los particulares que integran el Estado. Esto ocurre en la mayor parte de los países democráticos en los cuales se reconoce que, primeramente corresponde a los particulares el desarrollo de la vida económica, que deja su iniciativa, tutelada por el Estado, la tarea de desarrollar las actividades económicas. Pero aún en los Estados organizados sobre la base de que la actividad económica fundamental, y en los cuales los bienes de producción son propiedad del Estado, atribuye al estado como sucede en los países comunistas (Cuba y China), la facultad de imponer a los particulares la obligación de contribuir para la realización de los gastos públicos.

En todos los Estados, y en todas las épocas de la historia de la humanidad, el Estado ha ejercitado su Poder Tributario, es decir, ha exigido a los particulares que trasladen una parte de su riqueza. Tales aportaciones han recibido el nombre de tributos, contribuciones, impuestos. Tributos e impuestos son palabras que denotan por sí mismas la superioridad o soberanía del Estado, muchas veces ejercida (en épocas pasadas), en forma despótica y arbitraria. En cambio, la palabra contribución tiene una denotación más democrática, que está más a tono con la época moderna, en que el Estado procura, guiado por criterios de justicia, hacer que los particulares hagan esas aportaciones de acuerdo con su capacidad

contributiva, dando el sentido de que los particulares realmente “contribuyen” para que el Estado pueda realizar sus atribuciones.

La facultad tributaria no es ejercida por el Estado en el momento en que procede a hacer efectivas las contribuciones que los particulares deben enterar, como consecuencia de la realización de aquellos hechos que han sido señalados por el Estado como generadores de los 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 a aquélla que ha sido establecida por la ley producirá como consecuencia que el particular pueda atacar o impugnar la actuación del Estado.

El momento en el que se presenta el ejercicio de la facultad tributaria es aquel en el que el Estado, actuando soberanamente, y de manera general, determina cuáles son esos hechos o situaciones que al producirse en la realidad harán que los particulares se encuentren en la obligación de hacer efectivas dichas contribuciones.

En los Estados modernos, que rigen su actuación con base a sus Constituciones, y conforme al sistema de la división de Poderes, la Facultad Tributaria es atribuida exclusivamente al Poder Legislativo, el cual la ejerce en el momento en que expide las leyes que determinan qué hechos o situaciones son los que al producirse en la realidad generan para los particulares la obligación de hacer la aportación de las contribuciones. En el caso concreto de nuestro país, la facultad fiscal se ejerce por el Poder Legislativo, que expide las leyes reglamentarias de cada contribución y cuando cada año señala en virtud de la Ley de Ingresos, cuáles de esas contribuciones van a estar en vigor.

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

3. Poder Tributario Originado y Delegado, diferenciación con la Competencia Tributaria.

El *poder tributario* llamado también *poder fiscal* o *potestad tributaria*, o *poder de imposición*, es la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones. Según Giuliani Fonrouge significa “la facultad o la posibilidad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción”³.

Sáinz de Bujanda y otros autores hacen más distinciones. Llamam *poder* o *soberanía financiera* (esta es más amplia que la facultad tributaria) a la expresión de la soberanía política, concebida como atributo del Estado por virtud de la cual puede allegarse ingresos y también puede realizar egresos o gastos, se refiere al conjunto de la actividad financiera; ingresos y gastos. Para ellos *potestad financiera* es algo atribuido a la Administración por el ordenamiento jurídico que la coloca en una situación de prerrogativa respecto de los particulares. El poder financiero es teóricamente ilimitado y anterior a la ley, mientras que las potestades vienen limitadas y circunscritas por la ley, que es la que las concede a la Administración.⁴

La facultad tributaria puede ser originaria o delegada.

Es *originaria* cuando nace originalmente de la Constitución, y por tanto no se recibe de ninguna otra entidad. Tal es el caso de la Federación y de los Estados de la República Mexicana: ambos tipos de entidades tienen facultad tributaria originaria.

La facultad tributaria es *delegada* cuando la entidad política la posee porque le ha sido transmitida por otra entidad que tiene facultad originaria. En la República Mexicana este supuesto es excepcional y se ha producido en algunos casos aislados en que la Federación titular de la facultad tributaria exclusiva, la ha

³ GUILIANI FONROUGE, *Derecho Financiero*, n. 153. en México Miguel Valdés Villarreal usa también el vocablo potestad, V. *Principios Constitucionales que regulan las Contribuciones*, en *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, México p. 332.

⁴ Notas de *Derecho Financiero*, Seminario de Derecho Financiero, Tomo I, vol. II, Madrid, 1967, pp. 1-3

transmitido en parte a las entidades federativas, autorizándolas para establecer determinados tributos respecto a los cuales es facultad tributaria originaria por estar reservada a la Federación.

La *competencia tributaria*, consiste en poder recaudar el tributo del crédito fiscal, cuando se ha producido un hecho generador. El titular de la competencia tributaria, es el acreedor de la prestación tributaria. Puede suceder que coincidan las titularidades de la facultad tributaria y de la competencia tributaria en una misma entidad. Por ejemplo, el gobierno federal es titular de la facultad tributaria para gravar las rentas de las sociedades mercantiles y de las personas físicas, y a su vez es titular de la competencia tributaria, pudiendo recaudar dichos impuestos. Pero también el titular de la competencia tributaria puede ser una entidad, como es el Municipio y el titular de la facultad tributaria sobre el mismo tributo, otra entidad, esto es, el Estado donde se localiza el Municipio.

Flores Zavala da el nombre de soberanía tributaria plena a la facultad que ejercen la Federación y los Estados, y el nombre de soberanía tributaria subordinada a la facultad de recaudación de tributos que realizan los municipios⁵. No se puede hablar de soberanía en este último caso, ya que los municipios sólo tienen la facultad fiscal de recaudación.

4. Los Sistemas de Distribución del Poder Tributario en los Estados Federales.

El principio Federal consiste en que “los gobiernos central y estatales sean independientes uno de otro, dentro de su esfera, y no estén subordinados al otro aunque actúen coordinados entre sí”, o es “el método de distribución de facultades, según el cual los gobiernos integrantes, dentro de sus respectivas esferas, funcionan coordinados e independientes”⁶.

⁵ FLORES ZAVALA, E., *Financias Públicas*, n. 45.

⁶ ATCHBAHIAN, Adolfo, *Federalismo y Tributación*, y WHEARE, K. C., *Federal Government*, Oxford University Press, 4ª edición, N. Y., 1964, ps. 10/14 en RTFF, 5º número extraordinario, México, 1971, p. 138.

La idea del Federalismo ha ido cediendo paso a la idea del “federalismo cooperativo” que según Bhargava es aquel en el cual “las dos capas de gobierno, no tienen completamente funciones exclusivas y los gobiernos provinciales, en particular, no gozan de completa autonomía dentro de la esfera de actividades que tienen asignadas”, dicho de otra manera “el gobierno central y el de las provincias cooperan para proveer al pueblo un buen gobierno”. Una formulación similar, dice Atchabahian, de lo que se entiende por federalismo cooperativo; se ofrece en el informe publicado en 1955 por la Comisión On Intergovernmental, de los Estados Unidos. Expresa que el “federalismo cooperativo” en lugar de enfatizar sobre los derechos y la independencia de las provincias, encara el problema federal esencialmente con el objeto de maximizar la efectividad de la política fiscal.

En el Federalismo coexisten facultades tributarias del Gobierno Federal y de los gobiernos de las entidades. A la vez, esas facultades pueden ser igualmente supremos, sin limitaciones o con limitaciones para los Estados miembros o bien las facultades locales pueden estar subordinados a la facultad Federal.

En México, el gobierno federal tiene facultades concurrentes, artículo 73, fracción VII, y además facultades exclusivas en ciertas materias imponibles, artículo 73, fracción XXIX; y limitaciones positivas sobre ciertas materias (artículos, 117, fracciones III, IV, V, VI y VII, y 118 de la propia Constitución).

En el primer supuesto, se producen mutuas limitaciones, que pueden disponerse así, según lo expresa Atchbahian⁷ siguiendo a Hensel:

1. Distribución de las materias imponibles, con derecho de su completo y exclusivo empleo para las respectivas autoridades, ya sea que se haga mediante:
 - a) La enumeración de dichas materias imponibles, referidas a ambos gobiernos.
 - b) La enumeración para uno de éstos, el Federal o los Estados entendiéndose que los restantes le corresponden al otro.
 - c) Las atribuciones a un poder, el federal, de algunas facultades exclusivas.

⁷ ATCHABAHIAN, Adolfo, *Op. Cit.*, p. 145.

En el caso de México las contenidas expresamente en el artículo 73, fracción XXIX y las que resultan de las limitaciones a los Estados contenidas en el artículo 117, Constitucionales, y en el resto de las materias imponibles coinciden tanto la Facultad Tributaria Federal como la de las entidades federativas.

2. Distribución del producto de las recaudaciones; de tal modo que uno de los gobiernos tienen el completo control respecto de las materias imponibles, es decir, cuáles han de ser tomadas para aplicar a los dos gobiernos que participan de las recaudaciones y ello:
 - a) Según un determinado sistema de cuotas, que contemple el reparto del producto total de los impuesto; o bien
 - b) Uno de los gobiernos recibe un monto definido y el otro la cantidad restante que resultara. (en este caso cada posición podría ocuparla cualquiera de los dos gobiernos).

Seligman, quien se ha ocupado del federalismo tributario, se muestra partidario de la integración fiscal, la cual supone cierta dosis de unidad en la multiplicidad financiera, y al efecto propone métodos para lograr esa coordinación entre los regímenes tributarios en el Estado Federal: el reordenamiento de las funciones gubernativas, la concesión de créditos por impuestos iguales o similares, la distribución de las recaudaciones y los impuestos suplementarios o adicionales aplicados por las provincias sobre gravámenes establecidos por el gobierno Federal. A la vez propone cinco principios que recomienda seguir: **la eficiencia, la educación o adaptabilidad, la suficiencia, la simplicidad y la flexibilidad o elasticidad.**

En la opinión de Atchabahian: “La fórmula que ofrece Seligman para el problema, y tendiendo a consultar la aplicación simultánea de esos principios en un conveniente régimen de integración fiscal, es dejar al gobierno federal la determinación y administración de los que entonces consideraba principales tributos y a los gobiernos provinciales basarse en esa determinación para participar con el primero en las recaudaciones consiguientes⁸”.

⁸ ATCHABAHIAN, Adolfo. Op. Cit; p. 149

CAPÍTULO II

Perspectiva histórica de la Distribución de Poderes Tributarios en la República Mexicana.

1. Antecedentes Históricos.

El *Acta Constitucional del 31 de Enero de 1824* sigue el sistema de la Constitución Americana en cuanto que no dispone una distribución de facultades tributarias entre la Federación y los gobiernos de los Estados. El artículo 13, frac. IX, faculta al Congreso General para establecer los impuestos que sean necesarios para proveer a los gastos generales de la República, así como para determinar su inversión y para hacer al Poder Ejecutivo responsable de ella. Además dispone en los artículos 27 y 28 que ningún Estado puede establecer ningunos derechos de tonelaje sin el consentimiento del Congreso General y que no tenían facultad para establecer impuestos o derechos sobre comercio exterior, antes el Congreso General debía aprobar una ley reglamentando la manera de hacerlo.

El 4 de agosto de 1824, el Congreso Federal aprobó una *Ley sobre Clasificación de Rentas Generales y Particulares*, la cual intenta hacer una distribución de poderes tributarios. Esta ley reserva al Gobierno Federal los derechos de importación y de exportación, los derechos del 15% de internación, las rentas sobre tabacos, salinas, minas, y la lotería, también dispone que todas las otras rentas pertenezcan a los Estados. Además disponía que los Estados debían aportar contribuciones al Gobierno Federal a fin de subsanar el déficit de las rentas federales necesarias para hacer frente a los gastos federales, distribuyéndose tal contribución sobre la base de derrama de acuerdo con la población de los Estados.

El 4 de octubre de 1824, fue aprobada la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, la cual repitió las disposiciones de la anterior Acta Constitucional, e incluyó la obligación de los Estados de aportar contribuciones al Gobierno Federal a fin de pagar la deuda federal reconocida por el Congreso de la Unión.

El sistema federal que prevaleció de 1824 a 1835, y que mostró una débil posición del Gobierno Federal, fue sustituido por un sistema centralista, cuando en 1836 se adoptaron las *Siete Leyes Constitucionales* como ley suprema. Se establecieron prefecturas. Los prefectos podían establecer únicamente aquellas contribuciones que fueren autorizadas por las leyes expedidas por el Congreso Central y, por tanto, no podían existir conflictos entre poderes tributarios.

En agosto 22 de 1846 se restauró la *Constitución Federal de 1824* y en el mismo año el Congreso aprobó una nueva ley de Clasificación de Rentas. Al Gobierno Federal se atribuyeron los impuestos y derechos sobre el comercio exterior, el consumo de artículos extranjeros, la acuñación de moneda, el tabaco, el correo, la lotería nacional, y el ingreso, y se obligó a los Estados a enterar una contribución al Gobierno Federal basado en el Número de gente que integra la población.

En 1856, el Presidente Comonfort convocó a un *Congreso Constituyente* y le propuso un proyecto de Constitución, el cual, tras las deliberaciones del Congreso, reunido en Querétaro, pasó a ser la *Constitución Federal del 5 de Febrero de 1857*. En el proyecto se disponía que era obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en que residieran en la forma proporcional y equitativa que dispusieran las leyes (Artículo 36 constitucional); el Congreso Federal tenía facultades para aprobar el presupuesto de gastos de la Federación que cada año el Ejecutivo debía proponerle, así como para establecer todas las contribuciones necesarias para producir las rentas federales (Artículo 65, Fracción V), para establecer derechos sobre el comercio exterior y para expedir bases generales a fin de impedir que los Estados pudieran establecer restricciones al comercio entre ellos (Artículo 65, fracción VII); se prohibía a los Estados establecer, sin el consentimiento del Congreso Federal, cualesquiera derechos de tonelaje u otros derechos sobre puertos, o impuestos y derechos sobre importaciones y exportaciones (Artículo 112). Todos esos artículos fueron aprobados por el Congreso Constituyente. Por el contrario, se rechazó el artículo 120 del Proyecto, que disponía que los Estados solamente pudieran establecer impuestos indirectos. Sin embargo, Don Francisco Zarco, comentó más tarde que la idea de los redactores del proyecto no era distribuir las alcabalas, o impuestos sobre el tránsito de personas y de cosas a través de los Estados, que

obstruía el comercio nacional, por la vía de hacer dichas alcabalas fuente exclusiva de rentas federales como consecuencia de su clasificación como impuestos indirectos. Por tanto, la Constitución de 1857 siguió el camino de la anterior Constitución de 1824 y restableció la concurrencia de poderes tributarios entre la Federación y los Estados sobre la mayor parte de las fuentes posibles de rentas.

El 30 de mayo de 1895 se reformaron los artículos 111 y 124 de la Constitución, con el resultado de que en lo sucesivo se prohibió a los Estados acuñar moneda, imprimir billetes, estampillas o papel sellado, gravar el tránsito de personas o mercancías que cruzaran sus territorios, prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada en sus territorios o la salida de ellos de cualquier mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación o el consumo de productos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya recaudación se hiciera a través de aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o documentos que acompañara la mercancía; establecer impuestos que importaran diferencias en impuestos o requisitos por razón del origen nacional o extranjero de las mercancías; y en las referidas reformas también se dispuso que era facultad federal exclusiva el establecer impuestos sobre mercancías que fueran importadas o exportadas o que simplemente cruzaran el territorio nacional.

2. La Constitución Federal de 1917.

En 1916, don Venustiano Carranza, líder del grupo revolucionario más importante, convocó a un Congreso Constituyente que se reunió en Querétaro a fin de estudiar el proyecto de una nueva Constitución.

Aun cuando en muchos aspectos el proyecto difería sustancialmente de la Constitución de 1857, el proyecto presentado a la Convención y el texto finalmente adoptado, en relación a las facultades tributarias de la Federación y de los Estados, contenían el mismo sistema de coincidencia de facultades tributarias, con unas cuantas materias reservadas a favor del Gobierno Federal, tales como el comercio y la industria, debiendo participar los Estados del producto de tales impuestos recaudado en cada Estado.

3. Primera Convención Nacional Fiscal de 1925.

Al transcurso de varios años después de la promulgación de la Constitución General, fue necesario que se debilitaran las rivalidades políticas, para que el Presidente Plutarco Elías Calles, aconsejado por su Secretario de Hacienda, el Ingeniero Alberto J. Pani el 22 de Julio de 1925, convocara a la primera Convención Nacional Fiscal, que se reuniría en la Ciudad de México, con delegados del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales, para estudiar una posible coordinación de las facultades tributarias de la Federación y los Estados, a fin de hacer una mejor distribución de esas facultades y de mejorar los sistemas fiscales de los Estados.

En la convocatoria, el Secretario de Hacienda afirmaba entre otras cosas: que El actual sistema fiscal representaba (en esa época) uno de los mayores obstáculos que se oponían en la República, al establecimiento de un nuevo régimen económico mejor y más de acuerdo con los postulados contemporáneos, a la creación de la unidad económica nacional cuya existencia era necesaria y a la estabilización y desarrollo de un sistema eficaz para el aprovechamiento de nuestras riquezas naturales.

Excluyendo los impuestos municipales, afirmaba el Secretario J. Pani, existen más de 100 diferentes impuestos en la República ... cada Estado establece su propio sistema fiscal, el Gobierno Federal mantiene el suyo, y como los objetos del impuesto son los mismos, como no hay un plan concreto y definido de delimitación entre la competencia federal y las competencias locales para crear los impuestos... el impuesto se hace cada vez más oneroso por la multiplicidad de cuotas, multas y recargos, creciendo la complejidad del sistema y aumentando en forma desproporcionada e injustificable los gastos muertos de recaudación, inspección y administración de las rentas públicas. Como no hay acuerdo entre los Estados y la Federación, a menudo acontece que las leyes de impuestos son contradictorias, coinciden sobre una misma fuente recargándola extraordinariamente y deja libre de gravámenes otras fuentes. La coincidencia entre los poderes locales y el poder federal aumenta la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente y hace crecer también la carga improductiva para el Fisco; la multiplicidad y la

inestabilidad de las leyes fiscales, la duplicidad constante de los gravámenes, la jerarquía fiscal, rompen la unidad económica de la República, agotan la renta de la mayoría y cierran el paso a todas las posibilidades de desarrollo económico. Es indispensable proceder a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como a determinar un plan nacional de tributos para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes.

A la convención asistieron los representantes del Gobierno Federal y los Estados y después de dos semanas de trabajo, aprobaron varias conclusiones, siendo la cuarta y quinta de ellas las que trataron sobre la distribución de las facultades tributarias. Tal conclusión expresó:

- a) Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los Estados;
- b) Los Estados deben tener facultad tributaria exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;
- c) El facultad tributaria federal es exclusiva sobre el comercio y la industria; sin embargo, los Estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada Estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los Estados;
- d) Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los Estados, pero el Gobierno Federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes;
- e) Debe tratarse en forma separada a los impuestos especiales, y futuras Convenciones deben resolver si deben ser establecidos por la Federación o por los Estados. Ambas entidades deben participar en sus productos;
- f) Debe agregarse una nueva cédula a la Ley de Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los Estados.

Al año siguiente, el Presidente envió un proyecto de ley al Congreso, con el objeto de ejecutar algunas de las conclusiones de la Convención Fiscal, sin embargo, el proyecto no fue aprobado.

4. Segunda Convención Nacional Fiscal de 1932.

El 11 de mayo de 1932, el Ingeniero Alberto J. Pani, Secretario de Hacienda, bajo la Presidencia de don Pascual Ortiz Rubio, convocó a los gobiernos de los Estados, de los Territorios y del Distrito Federal para una segunda Convención Nacional Fiscal, la cual se reunió en febrero de 1933. El orden del día de la Convención incluía:

- I.- Revisión de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal;
- II.- Consideración del problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los Estados y de los Municipios;
- III.- Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal;
- IV.- Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

En el discurso de apertura de la Convención, el Secretario de Hacienda expresó sus deseos para que la Convención pudiera adoptar una serie de resoluciones en las cuales coincidieran armónicamente, para que a través de la unificación fiscal, se constituyera y consolidara la unidad económica de México.

En relación con la distribución de facultades tributarias entre la Federación y los Estados, las conclusiones fueron:

- a) La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos. En consecuencia, el Gobierno Federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni la forma de impuestos directos ni como tantos

adicionales sobre los tributos locales. Tal facultad tributaria debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la Federación o de los municipios, destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Debe gravarse tanto a la propiedad urbana, como la rural, la edificada y la no edificada.

- b) Los Estados deben tener facultad tributaria exclusiva sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones;
- c) Asimismo, los Estados deben tener facultad tributaria exclusiva sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia;
- d) El Gobierno Federal debería tener facultad tributaria exclusiva sobre el comercio exterior, (importaciones y exportaciones), sobre la renta, tanto de las sociedades como de las personas físicas y sobre la industria. Cuando para ello se requieran formas especiales de tributación, como impuestos especiales, deben participar de lo recaudado tanto los Estados como los Municipios;
- e) El Gobierno Federal debe tener facultad tributaria y aprovechamiento exclusivos en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la Nación y sobre los servicios públicos de concesión federal;
- f) En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, la facultad tributaria debe ser exclusiva de los Estados, pero la Federación debe participar en el producto de dichos impuestos.

5. El Proyecto Cárdenas de 1936 para reformar la Constitución.

En 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas, sin expresar la intención de ejecutar algunas de las conclusiones de la Convención Fiscal de 1933, envió un proyecto al

Congreso de la Unión para reformar los artículos 73, fracción X y 131 de la Constitución de 1917.

En la exposición de motivos, el Presidente expresó que en nuestro régimen constitucional salvo en aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privativamente hay una amplia coincidencia de facultades de la Federación y los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual fuente sino que ni si quiera esas exacciones se establecen con un único propósito sino con diversos; y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaría varía, provocando verdadera guerras económicas entre uno y otro, que obstaculizan el desarrollo de la Nación, es conveniente legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República.

Cabe hacer notar que por primera vez se lamenta el haberse adoptado el mismo sistema de la Constitución Americana. El jefe del Ejecutivo expresaba: "...tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución Norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer viable una unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, el problema que debió plantearse fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales, del territorio patrio, que adquirirían soberanía interior después de un duro centralismo colonial".

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

- a) Impuestos y derechos de importación y exportación;

- b) Impuestos sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas. En los ingresos recaudados participarían los Estados, el D.F., los Territorios y los Municipios;
- c) Impuestos sobre los recursos naturales propiedad de la nación, tales como los de minería, producción de sal y de petróleo, uso de aguas nacionales, pesca, etc. Los Estados y los municipios participarían en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueren realizadas en sus territorios;
- d) Impuestos sobre Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros;
- e) Impuestos especiales sobre, energía eléctrica-producción y consumo, gasolina y otros productos derivados del petróleo; ferrocarriles; transporte por vías generales de comunicación; hilados y tejidos, azúcares, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación, cerveza, juegos, lotería y rifas, explotación forestal. En las rentas de estos impuestos participarían los Estados y los municipios, sobre la base tanto de su producción como de su consumo;
- f) Impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación;

El proyecto también proponía que se reservaran a los Estados los siguientes tributos:

- a) El Impuesto Predial; en los ingresos derivados de él, participarían los municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios;
- b) Impuesto general sobre la industria y el comercio, que sustituiría a los antiguos impuestos de patente. El Presidente consideraba este impuesto como de gran futuro que debería pertenecer a los Estados por razón de su mejor administración y anunciaba que se presentaría un proyecto de ley uniforme, para asegurar su uniformidad en los diversos estados, el Gobierno Federal participaría en el producto de este impuesto general, que también sustituiría al impuesto del timbre (federal) sobre las operaciones comerciales e industriales. El anterior proyecto no fue aprobado por el Congreso de la Unión.

6. La Reforma Constitucional de 1943.

En 1940, el Presidente Cárdenas envió un nuevo proyecto al Congreso proponiendo reformas a los artículos 73, fracción IX, X y XXIX y 117, fracciones VII y IX, las que fueron aprobadas, y después de su ratificación por la mayoría de los Estados, fueron promulgadas por el Ejecutivo Federal en octubre de 1942, entrando en vigor en 1º de enero de 1943.

De acuerdo con tales reformas, el Congreso de la Unión fue autorizado para expedir leyes con objeto de impedir restricciones en el comercio de Estado a Estado (Artículo 73, fracción IX); para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, banca central y trabajo (Artículo 73, fracción X); y

Fracción XXIX Para establecer contribuciones sobre:

- 1º Comercio Exterior;
- 2º Aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la Nación;
- 3º Instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4º Servicios Públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5º Especiales sobre:

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

g) Producción y consumo de cerveza

Los Estados tendrían derecho a participar del rendimiento de dichos impuestos especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determinara y las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica (Artículo 73, fracción XXIX). Se prohibió a los Estados emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso (Artículo 117, fracción VII); y gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (Artículo 117, fracción IX).

No existe duda de que la filosofía del proyecto de 1936 fue adoptada en su mayor parte a través de la reforma constitucional 1940-1943 y que ella constituye el cambio más importante hasta la fecha en el sistema constitucional de distribución de poderes tributarios entre la Federación y los Estados.

7. Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947.

En el inicio del gobierno del Presidente Miguel Alemán, en octubre de 1947, se convocó a la celebración de la Tercera Convención Nacional Fiscal. Se expresaba en la convocatoria que la Segunda Convención “se celebró en los momentos en que estaba por concluir un ejercicio presidencial y por esta causa no pudieron dictarse medidas de carácter legislativo que condujeran a la realización de sus conclusiones”. Se olvidó que cuando menos en partes, la reforma de 1943 incorporó algunas de tales conclusiones. El Presidente declaró que “Vino después de un período dentro del cual otros problemas de carácter político, social y económico de gran importancia demandaron para su resolución toda la atención y todo el esfuerzo del ejercicio, y, el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial, que dio lugar a un auge transitorio en las actividades económicas conectadas con el esfuerzo bélico relegando a un segundo plano los problemas hacendarios. La Federación, los Estados y municipios vieron crecer progresiva y

continuamente los rendimientos de sus impuestos sin necesidad de que ellos se tomaran mayores esfuerzos para lograrlo... el Gobierno Federal, después de la conclusión de las hostilidades se ve ahora frente al antiguo problema fiscal”.

Los objetos mínimos de la Convención, tal como fueron señalados por el Presidente Alemán, fueron:

- a) Trazar el esquema de un plan nacional de arbitrios, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
- b) Planear la forma en que los organismos administrativos que existen en el país, Federación, Estados y Municipios, deben distribuirse en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria, no implique el derecho a aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad;
- c) Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Por primera vez, además de los representantes del Gobierno, siete individuos fueron invitados para asistir a la Convención y para participar en las deliberaciones y votaciones de los diferentes comités que se nombraron. Tales personas pretendían tener la representación de todos los contribuyentes de la nación.

La Convención concluyó que era necesario formular un Plan Nacional de Arbitrios que representara una carga justa y equitativa sobre los causantes y que permitiera cuidar la satisfacción de las necesidades públicas en los tres niveles de gobierno.

Las tesorerías de las tres entidades deberían ser proveídas con ingresos privativos y con ingresos de participación. Como fuentes privativas de ingresos del Gobierno Federal se reconocieron el impuesto sobre la renta, aun cuando los Estados participarían en su producto, particularmente en las cédulas relativas a servicios personales y a inversiones de capital; Impuesto sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la federación.

Como ingresos privativos de los Estados y municipios en los cuales la Federación no tendría participación se señalaron los siguientes: impuesto predial, urbano y rustico; productos agrícolas; enajenación de bienes inmuebles; ganadería; venta de mercancía al menudeo, expendio de bebidas alcohólicas, impuesto sobre servicios públicos locales, así como otras fuentes de ingresos de derecho privado.

Como fuentes de tributación coincidente sobre bases uniformes para los gobiernos Federal, Estatales y Municipales, se señalaron: un impuesto general sobre las ventas de la industria y el comercio e impuestos especiales sobre hilados y tejidos, producción y venta de azúcar, producción y venta de alcohol y de bebidas alcohólicas, cerveza, producción y venta de aguas envasadas, y explotación de recursos naturales.

Como consecuencia y en ejecución de los acuerdos de la Tercera Convención Nacional Fiscal, en 1949 se aprobó una nueva reforma a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, por virtud de la cual se agregó una nueva fuente de tributaciones exclusivas para el Gobierno Federal: La producción y consumo de cerveza. De lo recaudado de este impuesto los estados y municipios recibirían una participación del 40%.

También se aprobó, en 1947, una ley de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles, que sustituyó al antiguo impuesto del timbre sobre las ventas. De acuerdo con esa ley aprobada por el Congreso, los comerciantes estaban gravados con una tasa del 1.8% sobre los ingresos brutos que percibían como consecuencia de la enajenación de bienes muebles, los arrendamientos mercantiles, los servicios

mercantiles y las comisiones. Se permitía a los Estados hacer convenios con el Gobierno Federal a fin de recibir una tasa del 1.2% que en total podía hacer llegar el gravamen a un 3.0%. Tanto el Gobierno Federal como los gobiernos de los Estados podían ser administradores del impuesto.

CAPÍTULO III

Estado Actual del Poder Tributario Federal.

1. poderes concurrentes ilimitados

Como se ha visto el artículo 73, fracción VII; de la Constitución Federal confiere al Congreso de la Unión el poder para “establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto” federal.

Tal disposición recuerda la contenida en la sección VII del artículo 1º de la Constitución de los Estados Unidos de América: “El congreso tendrá poder para establecer y recaudar impuestos, derechos e impuestos especiales... pero todos los impuestos, derechos e impuestos especiales serán uniformes en los Estados Unidos”.

Tanto la Constitución Mexicana como la Americana han sido interpretadas en el sentido de que confieren a los gobiernos federales de sus países poderes de tributación ilimitados. Sin embargo, mientras que en los Estados Unidos no ha habido disputa al respecto, en México ha sucedido lo contrario. A continuación, se harán algunas consideraciones al respecto para explicarlos.

En relación al sistema de distribución de poderes tributarios, a partir de 1944 la Suprema Corte estableció jurisprudencia en relación con dicho problema que se expresa concisamente de la siguiente forma; “la Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos(artículo 73, fracción VII, y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX);) y c) restricciones

expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118)”¹. Tal jurisprudencia ha sido reafirmada en varias ocasiones.

Por tanto, puede afirmarse que el Poder Tributario Federal, no tiene ningunas limitaciones constitucionales en cuanto a materias sobre las cuales puede ejercerlo.

Las reformas de 1983 al artículo 115 de la Constitución Federal suscitan la duda respecto al alcance de la limitación que establece y que está destinada al Congreso Federal ordinario en materia de tributos sobre la materia inmobiliaria. La reforma en comento establece que: “Artículo 115, fracción IV, Inciso 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”.

Hasta 1983 la materia de los bienes inmuebles era un campo de coincidencia para la Federación y para las entidades federativas. Sin embargo, de hecho, había sido respetado por la Federación a favor de los Estados (excepción hecha del impuesto del timbre) y hasta 1962, en que se gravaron algunas rentas de inmuebles por medio del ISR, los Estados gravaban la propiedad inmobiliaria, en sus diversos aspectos, con tributos a favor de los Estados solos, o en participación con los Municipios de la entidad. La federación se abstuvo de usar su facultad tributaria concurrente y dejó que los Estados la ejercieran exclusivamente por medio del impuesto predial y del impuesto de traslación de dominio.

En 1982, la Constitución ordena que los Municipios “percibieran 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 “que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones

¹ Tesis Jurisprudencial Num. 11, apéndice al SJF, año 1965, Parte 1ª, Pleno, p. 42

a que se refieren los incisos a) (propiedad inmobiliaria) y b) ni concedieran exenciones en relación con las mismas”.

Queda por tanto bien claro que el Poder Tributario de los Estados no puede ser utilizado en su provecho, sino que las contribuciones sobre la materia inmobiliaria sólo existen o pueden existir en provecho de los Municipios.

La referida prohibición o limitación comprenderá también al Poder Tributario Federal, de tal suerte que en lo sucesivo no podrá haber contribuciones federales sobre la propiedad inmobiliaria. Y se presenta allí la primera limitación al Poder Tributario Federal.

La duda debe resolverse en el sentido de que el Poder Tributario Federal no ha sufrido ninguna merma ni restricción. Porque si lo hubiere deseado el Constituyente Permanente lo habría expresado con toda claridad y que ahora existen unas contribuciones (las inmobiliarias) que dependen del Poder Tributario de las entidades federativas están destinadas, exclusivamente en beneficio de los Municipios.

Sin embargo, la Corte ha decidido en los últimos años, varios casos de impuestos en que contribuyentes, demandando la protección del Poder Judicial Federal, han pretendido hacer extensiva una interpretación de la fracción XXIX del artículo 73. Tal fracción confiere poderes tributarios exclusivos al Congreso Federal, por lo tanto, se debe tener presente que la fracción VII concede poder tributario ilimitado al Congreso para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y que la fracción XXIX del mismo artículo reserva ciertas fuentes a la Federación. A continuación los argumentos de algunos de esos casos:

En 1954, Juan González Noriega promovió juicio de amparo en un Juzgado de Distrito solicitando la protección contra una ley estatal que establecía un impuesto sobre ingresos mercantiles. El artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal confiere al Congreso facultad exclusiva para legislar en materia de comercio. El actor pretendía que, por tanto, los Estados no podían gravar las actividades mercantiles, puesto que los impuestos tienen que ser

establecidos en leyes. La Suprema Corte decidió que el comercio es una fuente que puede ser gravada tanto por la Federación como por los Estados. La Corte expresó: “El poder conferido al Congreso de la Unión por el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal, para legislar en toda la República sobre comercio, no significa que esta materia genérica constituye una fuente de imposición reservada exclusivamente a la Federación, toda vez que la interpretación sistemática de tal precepto, en relación con lo establecido por los artículos 73, fracciones IX y XXIX y 117, fracciones IV, V y VII de la Constitución de la República, así como su interpretación histórica (artículo 72, fracción X de la Constitución de 1857 y su reforma de 14 de diciembre de 1893), conducen a concluir que la facultad de imponer tributos sobre la materia de comercio en general, también corresponde a los Estados”².

Otro caso se presentó cuando Salvador D. Zamudio, en 1965, promovió juicio de amparo invocando la protección del Estado, argumentando que el Congreso de la Unión no tiene facultad para gravar el ingreso proveniente de actividades profesionales, sobre la base de que tal poder no estaba enumerado en la fracción XXIX del artículo 73. Zamudio, abogado y notario público, sostenía que la ley de ingresos de la Federación de 1965, expedida por el Congreso de la Unión, era inconstitucional. La Corte dictó sentencia en contra del actor y sostuvo que “el Congreso de la Unión tiene facultades para decretar impuestos relacionados con las actividades profesionales en general y en especial para gravar los ingresos obtenidos en el ejercicio de las mismas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 65, fracción II y 73 fracción VII, de la Constitución Federal, no puede admitirse que carece de ella porque ese renglón impositivo no está mencionado en el artículo 73, fracción XXIX de la Constitución citada, pues esta disposición únicamente precisa fuentes tributarias de la competencia de la federación con exclusión de la de los Estados, pero sin limitar a sólo ellas las facultades de establecer contribuciones que confieren los artículos 65 fracción II y 73 fracción VII”³.

² Informe de la SCJN, 1969, Parte 1ª, AR 6136/54, Juan González Noriega. I-14-69

³ Informe de la SCJN, 1969, Parte 1ª, AR 3368/65, Salvador Dámaso Zamudio Salas, VII-26-69

En 1955, se reformó el artículo 24 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, de tal suerte que se convirtieron en causantes de la Cédula I del Impuesto sobre la Renta de 1954 aquellas personas que percibían ingresos como arrendadores de bienes inmuebles, cuando tales arrendadores fueran comerciantes y tales ingresos los percibieran con motivo de sus actividades comerciales. Esta reforma provocó una gran cantidad de amparos que finalmente llegaron para resolución a la Suprema Corte. Los actores sostenían diversos conceptos de inconstitucionalidad, tales como: que los bienes inmuebles eran una fuente de tributación reservada por la Constitución a los Estados; que el artículo 73, fracciones X y XXIX, establecía las únicas fuentes de ingresos que podían ser utilizadas por el Gobierno Federal. Desde 1965, la Corte dictó varias resoluciones que se convirtieron en jurisprudencia en que se negó a los demandados la protección de la justicia federal. La Corte expresó en su opinión que “la fuente tributaria del impuesto establecida por dicho precepto no está constituida por la propiedad inmobiliaria, sino por los ingresos provenientes de tales arrendamientos, de conformidad con lo dispuesto por la fracción VII del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Dicho impuesto no invade la esfera de los Estados, porque no grava el acto civil del arrendamiento, sino los ingresos derivados del mismo; y aunque es verdad que dicho precepto grava los frutos civiles de la propiedad raíz, sólo afecta los derivados de arrendamientos para fines específicos, porque a través de ellos se obtiene un incremento propio de la inversión de capitales, y porque sobre esta materia no existe reserva a favor de los Estados. En cuanto al artículo 73 Constitucional, en sus fracciones X y XXIX, se reserva a la Federación algunas materias tributarias, entre las que no aparece el impuesto de que se trata, debe decirse que al facultarse al Congreso de la Unión por el propio artículo 73, en su fracción VII; para decretar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto, lo hace dentro de los principios de materias expresamente reservadas a la Federación o a los Estados, pero también admitiendo otros que no haciendo reserva expresa han de entenderse como de tributación común para la una y para los otros, conforme a la jurisprudencia núm. 557, de la Compilación de 1955”⁴.

⁴ Informe de la SCJN, 1965, p.119, AR 5384/56, Inmobiliaria Geme, S.A.

En 1964, la Cía. Mexicana de Aviación S.A., promovió juicio de amparo reclamando la inconstitucionalidad de la ley federal que gravaba el uso o tenencia de automóviles. El argumento era que el Congreso Federal no tenía poder tributario sobre esa materia, porque no se establecía en la enumeración de la fracción XXIX del artículo 73. Por tanto, decía la actora, era una materia reservada a los Estados. En éste, y en otros dos caso cuando menos, la Suprema Corte sostuvo que la Ley estaba de acuerdo con la Constitución y negó el argumento del actor en el sentido de que la fracción XXIX del artículo 73 restringía las fuentes del poder tributario federal de las enunciadas en dicha fracción, y sostuvo que dichas fuentes son irrestrictas en función de la fracción VII del mismo artículo⁵.

Una ley federal que grava a los propietarios o usuarios de vehículos equipados con motores diesel produjo considerables amparos ante la Suprema Corte puesto que muchas personas afectadas por ellas promovieron juicio de amparo reclamando la inconstitucionalidad de la ley por razón de no ser proporcional, ni equitativa, por exceder el poder tributario del Gobierno Federal. La Corte sostuvo, en todos esos casos que la ley no viola los requisitos constitucionales y que “la fracción VII del artículo 73 de la Constitución, que no consagra ninguna limitación a la facultad impositiva de que goza el Estado Federal Mexicano, consagra que el Poder Legislativo Federal tiene facultad para imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto y entre esas atribuciones, está irrefragablemente la relativa a la expedición de la Ley del Impuesto “diesel” combatido en amparo, sin que haya conflicto alguno en dicha materia impositiva, a propósito de esa misma fracción VII, entre las facultades generales de que gozan la propia federación y los Estados que lo forman, para establecer las leyes sobre los impuestos que satisfagan los gastos públicos de una y otras entidades, sino se está frente a facultades reservadas a la federación, o a los Estados miembros que le constituyan, en sus respectivas leyes fundamentales”⁶

⁵ Informe de la SCJN, 1969, Parte 1ª, p. 184, AR 4371/64, Cía. Mexicana de Aviación, S.A., VII-15-69.

⁶ Informe de la SCJN, 1968, p.-74 AR 9521/65, Guillermo Perales Garza, Se citan 2 precedentes. Informe de la SCJN, 1969, Vol. II, p. 178, AR 1528/62, José Cardona Saldaña. Se citan otras 5 tesis.

Asimismo, la SCJN ha sostenido que existen facultades o poderes tributarios concurrentes de la Federación y de los Estados en los siguientes casos:

La Suprema Corte Justicia de la Nación ha resuelto que “dentro del marco de nuestro sistema jurídico constitucional ha de entenderse que las autoridades legislativas de los Estados legislan dentro del ámbito de su jurisdicción para todos aquellos sujetos y objetos que quedan comprendidos en ésta, sin que para la no aplicación de sus preceptos a personas y cosas que están sometidas a un régimen especial federal se haga necesaria la exención expresa correspondiente en un precepto concreto de cada ley local, ya que resultaría no sólo prolija sino incluso peligrosa la enumeración por el legislador de todas y cada una de las personas y actividades jurídicas que gozan dicho régimen específico; enumeración que eventualmente podría resultar incompleta y dar con ello base a las autoridades ejecutoras de la ley local respectiva para hacer una aplicación indebida de ésta a los sujetos y objetos no incluidos en la lista de exenciones por una omisión involuntaria del legislador”⁷.

El impuesto establecido en Sinaloa que grava el ejercicio de las profesiones “no invade la esfera de la Federación”, “porque para que existiera esa invasión”, ha dicho la Suprema Corte de Justicia de la Nación” se requeriría que se legislara sobre una materia expresamente reservada a la federación, y en el caso no hay tal reserva” pues “en materia impositiva las facultades de los Estados sólo se encuentran limitadas en las materias específicamente señaladas en la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal.”⁸.

El impuesto sobre remuneración al trabajo personal existente en Sinaloa “...es constitucional porque no invade la esfera de competencia de la federación, ya que de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución Federal, no es materia que en exclusiva le corresponda; y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 73 frac. VII y 124 de la Constitución, tanto la Federación como las

⁷ Informe de la SCJN, 1970, Parte 1ª, pp. 265-266, AR 3482/69, Unión de Crédito Agrícola de Hermosillo, S. A. de C. V.

⁸ Informe de la SCJN, 1970, Parte 1ª, pp. 289-290, AR 4492/49, Víctor Manuel Lamadrid.

entidades federativas son competentes para decretar dichos impuestos” sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuatro ejecutorias dictadas en 1969.⁹

El impuesto federal sobre uso o tenencia de automóviles no invade la esfera propia de las entidades federativas, según lo resolvió la SCJN.¹⁰

El poder para gravar tributariamente las rentas de los socios de las sociedades mercantiles se funda en el artículo 73 Constitucional, fracciones VII, X y XXX, que se refiere a las que doctrinalmente se han denominado “facultades implícitas.”¹¹

Por último, debe concluirse que el hecho de que la Constitución haya otorgado facultades tributarias exclusivas sobre ciertas materias a favor del Gobierno Federal, ello no significa que se hayan limitado las demás facultades coincidentes que le corresponde en virtud de la fracción VII del artículo 73.

La SCJN ha resuelto que “es inexacto que la fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional limite a la fracción VII del mismo precepto que faculta al Congreso a imponer contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto. No puede considerarse como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del artículo 73, como una limitación al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aún federales que sean indispensables para cubrir el gasto público...”

2. Poderes Tributarios exclusivos del Congreso Federal conferidos en forma positiva.

⁹ Informe de la SCJN, 1969, Parte 1ª, pp. 173-175 en que se citan 4 ejecutorias; AD 1012/63, Alicia García Lizárraga, 10-X-67, SJF, VI Época, Vol. CXXIV, 1ª Parte, p. 48

¹⁰ Informe de la SCJN, 1970, Parte 1ª, p. 186; AR4371/64, Cía. Mexicana de Aviación S.A., SJF, VII Época. Vol. XII 1ª parte, p. 23; AR 4081/63, Industria Embotelladora de Campeche, S. A., SJF, VII Época, Vol. XU, 1ª parte p. 62.

¹¹ AR 4482/951/2ª, Gregorio Garza Guzmán, Informe a la SCJN, 1959, p. 107.

Se observa que en el artículo 73, fracción XXIX, reformada en 1943 y en 1949, confiere a favor del Congreso de la Unión facultades exclusivas de tributación en algunas materias, que a continuación se analizan.

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

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

La ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo de petróleo (XI-29-58), dispone que la industria petrolera sea de la exclusiva jurisdicción federal y que en consecuencia únicamente el gobierno federal pueda establecer los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos (artículo 9).

3° Otro campo exclusivo de tributación para el Gobierno Federal es el representado por las instituciones de crédito y las compañías de seguros. Los bancos en sus diversas especialidades, son gravados por el impuesto sobre la renta y por el impuesto sobre las adquisiciones de bienes inmuebles. También contribuyen para el sostenimiento del presupuesto de la Comisión Nacional Bancaria. Las compañías de seguros son gravadas por el impuesto a las rentas y con el impuesto sobre las primas que cobran y por el impuesto que grava las adquisiciones de bienes inmuebles que no sean de su objeto. La legislación federal ha delegado facultades tributarias a los Estados y Municipios en áreas restringidas. La razón para conferir ésta facultad tributaria exclusiva es que existiendo una legislación federal para la banca y el seguro, todas las empresas dedicadas a ellos deben ser gravadas de modo uniforme independientemente del lugar en que puedan operar.

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

La Ley de Vías Generales de Comunicación en su artículo 7° consecuentemente, dispone que: “Las vías generales de comunicación, los servicios públicos que en ellas se establezcan, los capitales y los empleados de ellos. Las acciones, bonos y obligaciones emitidos por las empresas no podrán ser objeto de contribuciones de los Estados, Departamentos del Distrito Federal, Territorios Federales o Municipios.

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

a) *energía eléctrica* (producción y consumo)

La prohibición alcanza a todos los tipos de tributo, inclusive a las contribuciones especiales de mejora. La SCJN dijo: “...no puede ser gravado con tributo alguno, ni bajo el concepto de cooperación para pavimentos, ya que la

excepción que acuerda la ley es general, y por tanto, sin distingo alguno por lo que se ve a la denominación del gravamen”¹².

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

6° Núcleos de población ejidal o comunal. El Pleno de la SCJN, aprobando ponencias de los Ministros J. Ramón Palacios Vargas y Manuel Yáñez Ruiz, han establecido la tesis de que con base en el artículo 27 Constitucional, fracción XI (facultad explícita) en relación con el artículo 73, fracción XXX, “la facultad de legislar en materia agraria forzosamente trae aparejada la facultad implícita de poder determinar el régimen fiscal a que estarán sujetos los núcleos de población ejidal o comunal (facultad implícita)”¹³

1. Poderes exclusivos por razón de prohibición a los Estados.

También tiene facultad fiscal exclusiva la Federación sobre aquellas materias o fuentes de tributación que la Constitución Federal, en las fracciones III y VII del artículo 117, prohíbe a los Estados, que pueden resumirse en el uso de las emisiones de moneda como recurso financiero, los tributos para cuyo pago se utilizan timbres o estampillas y los tributos o procedimientos alcabalatorios.

El artículo 117 de la Constitución prescribe, en su parte conducentes: Los Estados no pueden en ningún caso:...

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

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

¹² SJF, VI Época, Vol. LXIII, p. 14, en que se cita precedente.

¹³ SJF, VII Época, Vol.48, 1ª parte, p. 4.

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, como impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiere inspección o registro de bultos o exija documentación que acompaña la mercancía.

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

2. La Fracción X del Artículo 73 Constitucional no otorga Facultades de Legislación Tributaria.

La fracción X del artículo 73 constitucional no atribuye a la Federación facultad fiscal sobre dichas materias, aun cuando la normación o reglamentación de las mismas, en su aspecto sustantivo, sí es exclusiva del Congreso de la Unión.

La fracción X del artículo 73 concede facultad al Congreso de la Unión:

“X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de créditos y energía eléctrica, para establecer el Banco Único de Emisión en los términos del artículo 28 de la constitución y para expedir las leyes del trabajo y reglamentarias del artículo 123 de la propia constitución”

De la jurisprudencia definida como tesis núm. 11 del Pleno, del año 1955, que ya se ha citado, se desprende que la SCJN ha estimado que de la fracción X del artículo 73 se deriva una facultad exclusiva de la Federación para establecer tributos sobre esas materias. Sin embargo, en forma discreta, la SCJN ha cambiado su criterio, como se puede advertir de la tesis sustentada en el amparo

en revisión 3368/68, promovido por Salvador Dámaso Zamudio Salas, en que se sostiene la tesis reformada en la siguiente forma:

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

- a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73, fracción VII y 124),
- b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y
- c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículo 117, fracciones IV, V, VI, VII y 118)¹⁴.

Flores Zavala ha sostenido que de la fracción X del artículo 73 se derivan facultades tributarias exclusivas de la Federación “porque los impuestos sólo pueden establecerse por medio de leyes y si sólo la Federación puede legislar sobre esas materias, sólo la Federación puede expedir leyes de impuestos que a ellas se refieran; si los Estados pretendieran gravar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto constitucional”¹⁵.

Se ha expresado ya una opinión negando que de La fracción X del artículo 73 se deriven facultades tributarias exclusivas a la Federación y se confirma esta opinión con lo siguiente:

Precisamente con motivo de un amparo promovido por una empresa dedicada a la exhibición de películas cinematográficas contra un decreto del Congreso de Coahuila que autorizaba al Municipio de Monclova a recaudar por conducto de los exhibidores dueños de las salas el impuesto de espectáculos a cargo de los

¹⁴ Informe a la SCJN, 1969, Parte I, p. 197, AR 3368/65. Salvador Dámaso Zamudio Salas, fallado el VI-26-69, citando tres tesis precedentes; y en el mismo Informe, mismo sentido, AR 6163/1954, Juan González Noriega, 4-I-69, p. 188. *Idem*, SJF, VII Época, Vol. 68, 1ª parte.

¹⁵ Flores Zavala, E; op. Cit; n. 305

espectadores, la Suprema Corte definió el alcance de la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de industria cinematográfica. La Suprema Corte expresó que “cuando la federación se reservó privativamente la facultad de legislar sobre la industria cinematográfica, lisa y llanamente, se pretendió regular la actividad relacionada con la producción fílmica, pues por industria debe entenderse la serie o conjunto de actos u operaciones que tienen como inmediata finalidad la producción, o sea la transformación de materias primas en productos útiles al hombre. Fuera de ese aspecto de la conducta humana, ningún otro, pese a su conexión con la cinematografía, puede entenderse como comprendido dentro del concepto de industria cinematográfica”. Al expedir el decreto, dijo la Suprema Corte “no se está legislando sobre industria cinematográfica, sino que se están estableciendo contribuciones sobre materia de espectáculos públicos, para lo cual tiene facultades el Congreso local de acuerdo con el artículo 124, en relación con el 73 constitucional”, pues en las salas en que se exhiben cintas fílmicas y se cobra al público, no se está realizando una labor propia de la producción cinematográfica, sino una actividad de tipo comercial en donde el sujeto ofrece un servicio y otros pagan por él, al igual que en los lugares en que se ofrecen espectáculos taurinos, de box, teatro o deportivos”¹⁶.

Asimismo, la SCJN ha resuelto en 1969 que “la atribución concedida al Congreso de la Unión por La fracción X del artículo 73, de la Constitución Federal para legislar en toda la República sobre comercio, no significa que esta materia genérica constituya una fuente de imposición reservada exclusivamente a la Federación, toda vez que la interpretación sistemática de tal precepto, en relación con lo establecido por los artículos 73, fracciones IX y XXIX, y 117, fracciones IV, V, VI y VII de la Constitución Federal de la República, así como su interpretación histórica (artículo 72, fracción X, de la constitución de 1857 y su reforma de 14 de diciembre de 1883) conducen a concluir que la facultad de imponer tributos sobre la materia de comercio en general, también corresponde a los Estados”¹⁷.

Por último, la SCJN ha definido que: “Por industria debe entenderse la serie o conjunto de actos u operaciones que tienen como inmediata finalidad la

¹⁶ SJF, VII Época, Vol. IV. 1ª parte, p.p. 36 – 37.

¹⁷ Informe a la SCJN, 1969 1ª parte p. 188. Amparo en R. 6163/54, Juan González Noriega y coags.

producción, o sea la transformación de materias primas en productos útiles al hombre”. Con base en dicha definición, la SCJN sostuvo que un impuesto decretado por el Estado de Coahuila sobre espectáculos públicos no invadía el poder tributario exclusivo de la Federación, pues dijo que “no se está legislando sobre industria cinematográfica, sino que se están estableciendo contribuciones sobre materia de espectáculos públicos, para lo cual tiene facultades el Congreso local de acuerdo con el artículo 124, en relación con el 73 constitucional”¹⁸.

3. El Poder Tributario de las Entidades Federativas

5.1. Poderes Tributarios Limitados.

Los Estados, coinciden con la Federación en una facultad tributaria general, ha sido el principio tradicional a través de todas las constituciones federales y ha sido confirmado por la SCJN. Una opinión muy extendida y aun sostenida por la Suprema Corte y por los tratadistas, es que el fundamento de dicho principio, o sea el fundamento constitucional de tal facultad tributaria de los Estados, reside en el artículo 124 de la Constitución Federal, el cual dispone que “todas las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”. Una disposición similar se contiene en el artículo 10° de la Constitución de los Estados Unidos de América: “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”.

Sin embargo, el artículo 124 de la Constitución Federal Mexicana es aplicable a la distribución de poderes tributarios.

En materia de distribución no existe facultad tributaria reservada a los Estados aún cuando la Constitución confiere algunas facultades tributarias exclusivas a la Federación. La Constitución establece un sistema de coincidencia entre la Federación y los Estados en materia de tributación, con excepción de algunas

¹⁸ SJF, VII Época vol. IV, pp. 36-37, 1ª parte, AR. 3610/50 inversiones reforma, S. A. 22 de abril 1969

materias reservadas a la Federación, Artículo 73 fracción XXIX y otras prohibidas a los Estados, artículo 117 fracciones IV, V, VI, VII, VIII, IX; y 118.

5.2. Delegación por la Federación de sus facultades exclusivas.

La Federación puede delegar facultades a los estados para que impongan tributos sobre aquellas materias en que la Constitución no le concede soberanía tributaria exclusiva. Flores Zavala opina lo contrario, dice que: “tampoco puede la federación facultar a los estados para establecer algunos gravámenes sobre materia que la Constitución le ha reservado, porque para poder hacerlo necesitaría autorización expresa de la propia constitución, y ésta sólo la concede en los casos previstos en la fracción I del artículo 118, que dice que los estados no pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones ni exportaciones, lo que significa que los estados pueden establecer estos impuestos con consentimiento del gobierno federal; pero fuera de estos casos en ninguno otro puede, la Federación dar autorización para el cobro de determinados impuestos que, constitucionalmente están prohibidos a los Estados”¹⁹.

El Mtro. Manuel Yáñez Ruiz sostiene la misma opinión de que “el Congreso de la Unión puede facultar a las legislaturas de los Estados, no obstante que tenga facultades privativas en la legislación, para que éstas establezcan impuestos con las limitaciones que el Congreso señale”, la cual “era y es la interpretación que se había dado a textos similares de las distintas Constituciones vigentes en la República Mexicana, como República Federal”. Propone también la conclusión de que “en todas las leyes constitucionales de México, desde su independencia, han existido preceptos equivalentes al artículo 118, fracción I, de la Constitución actual, que consagraban el principio de que aun durante la vigencia de la actual Constitución y en los convenios fiscales que se celebran entre la Federación y los Estados, con la aprobación del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, se pacta que aún cuando la legislación de una materia corresponda al Congreso de la Unión, las entidades perciban los impuestos que la legislación del

¹⁹ FLORES ZAVALA, E., *op. Cit.*, n. 306

Congreso determine, y que “el artículo 21 de la Ley Federal del Impuesto sobre Consumo de Gasolina y los gravámenes fiscales que establezcan las entidades sujetándose a sus disposiciones no son inconstitucionales, ni por sus antecedentes, ni por disposiciones legales, ni por su objetivo tendiente a uniformar el sistema impositivo de la Nación”²⁰.

Sin embargo, la SCJN ha venido sosteniendo que las facultades a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX Constitucional, son exclusivas del Congreso de la Unión; que tales facultades no se han reservado a los Estados; que el derecho a participar en el gravamen no significa de manera alguna derecho a participar en la facultad de establecer; que la ley secundaria no puede otorgar facultades a los Estados para gravar esas materias sin contrariar el texto de la constitución.²¹

5.3 Inconstitucionalidad de Limitaciones Tributarias impuestas a los Estados por el Legislador Federal Ordinario.

El Congreso de la Unión, como legislador ordinario, no puede imponer prohibiciones o limitaciones al poder fiscal de los Estados que la propia Constitución Federal no haya establecido, con fundamento en el artículo 124 de la Constitución Federal, los Estados tienen facultades para legislar en todas aquellas materias que no son exclusivas del Congreso de la Unión.

Flores Zavala sostiene, siguiendo la opinión de Vallarta, “que la Federación no puede, sin violar la soberanía de los Estados, prohibirles el establecimiento de determinados impuestos, sólo la constitución puede establecer tales limitaciones, pero en aquellos campos que han quedado fuera de las prohibiciones constitucionales, los Estados pueden libremente establecer los impuestos que estimen necesarios sin que ley federal alguna pueda establecer cortapisas o limitaciones”²².

²⁰ Informe a la SCJN, 1970, 1ª parte, anexo 21, pp. 478-479, el problema fiscal. Y la Suprema Corte de Justicia de la Nación como memorando presentado por el ministro Manuel Yáñez Ruiz ante el pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²¹ AR. 7023/59 mobiloil de México S.A., fallado 19-III-68. AR 6236/58 Gas Monclova S.A., 2-VI-65; AR. 1463/62, mobiloil de México, S.A., 17-VI-69; AR 1025/68, Gas del Pacífico y Dies Gas S.A; 1973.

²² FLORES ZAVALA, E., *Op. Cit.*, n.306.

Tuvieron este vicio de inconstitucionalidad las prohibiciones impuestas al poder tributario de los Estados en las leyes de las instituciones de fianzas y de las Sociedades de Inversión, pues tales instituciones no pueden asimilarse a las Instituciones de Crédito y las Sociedades de Seguros a las que se refiere expresamente la fracción XXIX del artículo 73 constitucional y en caso de normas de excepción, como es evidentemente tal precepto constitucional, no cabe la interpretación analógica. Así es que, por cierto parecido que haya entre unas y otras no pueden extenderse a ellas la exclusividad de poder fiscal federal.

Existen leyes federales ordinarias que establecen prohibiciones a los Estados para que estos establezcan tributo a cargo de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal o Fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, impidiendo obtener recaudaciones a favor de los propios Estados o de sus Municipios. Las prohibiciones a los Estados toman la forma de “exenciones” a favor del sector paraestatal.

Manifestaciones de tales prohibiciones o exenciones son las establecidas a favor del IMSS (LSS, art. 243); ISSSTE, (Ley, art. 120), Ferrocarriles Nacionales de México, (Ley Orgánica, Art. 24); Comisión Federal de Electricidad; Petróleos Mexicanos, UNAM y UAM; INDECO (Ley, Art. 19y 20), INFONAVIT (Ley, Art.36); INCE (DO, 3-XII-70); CONACYT (Ley, Art. 21).

Las prohibiciones o “exenciones” se conceden no solamente para impuestos, sino también para que no paguen derechos ni contribuciones de mejoras, por lo que son gravemente atentatorias para las finanzas de los Estados y Municipios.

Arriaga Mayés sostiene que: “El importante crecimiento del sector paraestatal no puede implicar de ninguna manera que a través de la ley ordinaria, se limite la potestad tributaria de los Estados Federados y de la Hacienda Pública Municipal, pues sólo constitucionalmente podrían establecerse tales limitaciones”²³.

5.4 Limitaciones de Carácter Negativo.

²³ Revista Difusión Fiscal n. 20

Las limitaciones de carácter negativo están representadas por aquellas facultades que en exclusiva confiere a la Federación la fracción XXIX del art. 73 constitucional.

5.5. Limitaciones de Carácter Positivo.

Las limitaciones expresadas en forma positiva están representadas por la prohibición establecida mediante reforma al Artículo 115 constitucional en materia municipal, por la cual los Estados ejercen facultades tributarias sobre la materia inmobiliaria pero ese ejercicio de facultad esta destinado exclusivamente a favor de los municipios del respectivo Estado. Además por las limitaciones y prohibiciones contenidas en el Art. 117 Constitucional en sus fracciones III, IV, V, VI Y VII.

De acuerdo al texto constitucional, el cual prescribe 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”, así que “las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o Municipios estarán exentos de dichas contribuciones”.

La fracción II del artículo 117 constitucional prohíbe a los Estados acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas y papel sellado. Tales prohibiciones tiene carácter negativo las que se refiere al uso de los timbres o estampillas como instrumento de pago de tributos, esto es, de impuestos y de derechos, ya que el papel sellado ha Caído en desuso desde principios del siglo XX.

Las prohibiciones contenidas en otras fracciones del artículo 117 se refieren a las alcabalas y los preceptos, tienen la siguiente redacción:

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

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

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

VI.- Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectuó 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 esta diferencia se establezca respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

La fracción IX del Artículo 73 Constitucional otorga facultades al Congreso de la Unión para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

Flores Zavala explica que “las disposiciones contenidas en las fracciones IV a VII tienen por objeto garantizar la libre circulación de las personas y de los productos por el territorio de la República inspiradas en la idea que la Suprema Corte Argentina, encontrándose en un problema semejante expresaba diciendo que había que “asegurar un solo territorio para un solo pueblo”²⁴.

5.6. Subordinación de los Estados al Poder Legislativo Federal.

La fracción IX del Art. 117 Constitucional interpretada a *contrario sensu* da facultades a las legislaturas de los Estados para gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama con la limitación de que para ello debe procederse en la forma y de acuerdo con las cuotas máximas que el Congreso de la Unión autorice

La fracción I del Art. 118 Constitucional dispone que los Estados tampoco pueden sin el consentimiento del Congreso de la Unión:

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

²⁴ Flores Zavala, E, op. Cit. n. 194.

CAPITULO IV

Ausencia de la Facultad Tributaria Municipal

1. Autonomía Financiera Municipal

El congreso constituyente de 1916 -1917, debatió largamente sobre la forma de dar autonomía financiera al Municipio; los constituyentes aprobaron un texto constitucional, que entonces a nadie satisfizo plenamente, en dicho texto se estableció que “los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas de los Estados establezcan a su favor”.

En febrero de 1983 se concluyó el proceso de reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, la cual fue iniciada por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado el mes de diciembre del año anterior.

La iniciativa de reformas al artículo 115 Constitucional expresa que el municipio es: “una sociedad natural domiciliada. Su función primordial es el gobierno directo de la comunidad básica”.

La reforma del precepto Constitucional mantiene la tesis de que el Municipio Libre es la base de la organización política y administrativa del país. Sin embargo, no le otorga facultad tributaria al Municipio, por lo que este no puede establecer sus propias contribuciones, Toda vez que tal facultad radica en la Legislatura o Congreso del Estado. De tal forma que los municipios pueden administrar y recaudar las contribuciones que se establecen a su favor. El texto de la reforma atribuye un campo propio de la esfera de acción municipal, en la siguiente forma:

“III Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado;
- b) Alumbrado público;

- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles , parques y jardines;
- h) Seguridad pública; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

2. Impuestos Municipales

La fracción IV, inciso e) del artículo 115 Constitucional, reformado en 1982, atribuye a los Municipios de la República la materia inmobiliaria como exclusiva de estos en todos sus aspectos, que a continuación se señalan.

- a) La propiedad (o sus desmembramientos);
- b) La posesión de los bienes inmuebles;
- c) El fraccionamiento de los bienes inmuebles;
- d) La división de los bienes inmuebles
- e) La consolidación de los bienes inmuebles.
- f) La translación o transmisión del dominio de bienes inmuebles.
- g) la mejora de bienes inmuebles, que es el presupuesto de la contribución de mejoras.
- h) El cambio de valores de bienes inmuebles que da lugar al impuesto de plusvalía, entendido éste en su rigor técnico.

La fracción IV del artículo 115 dispone que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria ni concederán exenciones en relación con las mismas. De esa forma el

texto constitucional crea una limitación o prohibición a la facultad tributaria federal. No resulta ni expresa ni implícitamente una prohibición constitucional, o una limitación de esa índole, a la facultad para establecer contribuciones al H. Congreso de la Unión, en cuanto titular de la facultad para establecer tributos a favor de la Federación sobre la materia inmobiliaria. Se necesita una prohibición o limitación expresa, tal como se hace para las exenciones, cuyo establecimiento es ejercicio del Congreso de la Unión.

También dispone el precepto constitucional que las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas y que sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. La exención es de naturaleza y raíz constitucional federal.

Explica la Exposición de Motivos que la disposición se consigna en el texto constitucional evitando de esta manera las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público de estas contribuciones que son “consustanciales para la vida de los municipios” y que sólo “por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios”.

3. Los Derechos Municipales

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal atribuye a los Municipios “Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo”. La facultad impositiva la tiene el Congreso de cada uno de los Estados. Los Municipios tienen la facultad de recaudación.

También, dispone la Constitución que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones derivadas de la prestación de dichos servicios públicos, así como que las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de las instituciones oficiales o privadas.

4. Las Contribuciones de Mejoras.

En relación con las contribuciones de mejoras que son, como es bien sabido, de carácter predominantemente municipal, y que en otros países constituyen uno de los medios de financiamiento mas adecuado de ciertas obras municipales. En los últimos 30 años, se ha experimentado en México el uso cada vez más creciente de las contribuciones de mejoras, llamadas impropiaemente derechos de cooperación, como por ejemplo los impuestos de planificación, originalmente usados en el Distrito Federal, ahora son también utilizados en casi todos los municipios de diversos Estados de la República.

Las contribuciones de mejoras como medios de financiamiento de la obra pública Municipales son para:

- Apertura de calles y avenidas.
- Ensanchamiento de las mismas.
- Introducción de servicio de alumbrado público.
- Agua,
- Drenaje y alcantarillado.
- Pavimentación de vías publicas
- Construcción de banquetas y su guarnición

5. Los productos.

La doctrina financiera considera productos todos aquellos ingresos que perciben los entes públicos en el ejercicio de actividades que no suponen la actuación de una autoridad respecto a los habitantes de la comunidad. En la terminología del C.F.F. se dice que los ingresos por actividades que no corresponden al ejercicio de funciones publicas de Derecho Público que pertenecen a la explotación de sus bienes patrimoniales.

En los Estados Unidos de América las entidades locales obtienen el 8% de sus ingresos de la explotación de empresas municipales tales como firmas de agua potable, de luz eléctrica, de gas, de transporte público, etc.

En México son más limitadas las posibilidades de prestación de servicios públicos municipales a través de precios.

En México es bastante común que los municipios obtengan productos como consecuencia del arrendamiento y explotación de bienes propios, ocupación de la vía pública con materiales para construcción y escombros, uso de la vía pública con vehículos, en forma de horas o en exclusiva, para sitios de automóviles, cajones de estacionamiento, cuotas de panteones, corrales para el abasto, recolección de basura de empresas comerciales e industriales, y explotación de la basura en plantas, etc.

6. Participación en los Impuestos de la Federación.

La pobreza de los fiscos municipales no es exclusiva de México. Aún en el vecino País del Norte, con todo y ser extraordinariamente rico, se ha sufrido también la pobreza de las finanzas locales. Es interesante comprobar la concurrencia de problemas y soluciones entre dos Países que tienen en común un régimen Federal y el reconocimiento de la Autonomía Municipal.

En México, desde la Reforma Constitucional de 1932 a la fracción XXIX del artículo 73, por virtud de la cual se crearon los llamados “impuestos especiales”, se inició la política de otorgar participaciones a los Municipios en el rendimiento de los referidos impuestos.

En los Estados Unidos de América no existía participación a las entidades locales en las rentas de la Federación sino hasta 1972, en que a iniciativa del Presidente Nixon se aprobó por el Congreso la Ley para Ayuda Fiscal a los Gobiernos Estatales y de los Condados. Esta ley dispone que en un periodo de 5 años empezando en 1972, se distribuirían entre Estados y Condados del vecino país la suma de 30.1 millones de dólares, de los cuales las 2/3 partes se asignaron a los entes locales y

una tercera parte para los Estados. Los fondos se distribuyen sobre base de población, esfuerzo fiscal estatal y local e ingreso per capita.

La política del Gobierno Federal en México, ha sido la de reconocer que los Municipios de la República deben participar de rendimientos de los Impuestos Federales.

Actualmente, los Municipios tienen derecho a la participación que corresponde a los Estados en los Impuestos Especiales a que se refiere el inciso quinto de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en la proporción que fijen las legislaturas locales. Sin embargo, esto es para el caso de que la Entidad no se haya incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que los Municipios de los Estados que se han coordinado, deben participar en una proporción que no debe ser inferior al 20% de las cantidades que corresponden al Estado al que pertenezcan en los fondos general y financiero complementario. El estado debe cubrir a los Municipios sus participaciones en la proporción o forma que establezcan las legislaturas de los Estados.

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

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

- I. 95% de los Impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto General de Importación y el 2% sobre el Impuesto General de Exportación a aquellos donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por la que se efectúa la importación o exportación que los causen

- II. 95% del Impuesto Adicional del 3% sobre el Impuesto General en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados a todos los Municipios del País en la siguiente forma:
- a. La tercera parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior que corresponden:
 - 1) El 10 % a los municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación que los cause
 - 2) El 90% de destinará a formar un fondo de fomento municipal que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas aplicables al fondo financiero complementario de participaciones.
 - b. Las otras 2/3 partes incrementaran el Fondo de Fomento Municipal para ser distribuido conforme a las mismas reglas y en las proporciones que correspondan en los estados que se coordinen en materia de Derechos.

Los Estados deben entregar íntegramente a sus Municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir.

Si los gobiernos estatales retienen las cantidades que tenga derecho el Municipio, la Federación las entregará directamente descontándolas del monto total que corresponda al Estado, previa aprobación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, deben ser enterados directamente por la Federación a dichos Municipios.

7. Participaciones en Impuestos de los Estados.

En México el progreso de la participación de los Municipios en los Impuestos de los Estados ha sido mínimo. En cambio, en los Estados Unidos de América la participación que los Estados entregan a los Condados es el 50% de sus ingresos impositivos los cuales en 1969 eran de 42 millones de dólares

8. Tipos de tributos que actualmente se tienen a favor de los Municipios Mexicanos.

De acuerdo al trabajo de Ricardo H. Cavazos Galván¹ los impuestos municipales en 1980 gravan las siguientes fuentes de riqueza:

1. La asistencia a espectáculos y juegos permitidos
2. El ejercicio de profesiones y oficios.
3. La propiedad o posesión del suelo.
4. Las enajenaciones y adjudicaciones de la propiedad raíz y de sus derechos reales.
5. Enajenación de semovientes y otras especies de animales.
6. Explotación de juegos permitidos y realización de diversiones y espectáculos públicos.
7. Celebración de rifas, loterías, apuestas y sorteos.
8. Explotación de panteones particulares y fraccionamiento de terrenos.
9. Explotación de estacionamientos.
10. Obstáculos en la vía pública.
11. La propiedad de predios urbanos o solares carentes de barda, banquetas edificación o estén en mal estado y que den a la vía pública.
12. La propiedad o tenencia de vehículos de propulsión no mecánica
13. Sacrificio de aves.
14. Sacrificio de ganado
15. Agricultura.

¹ Cavazos Galván, Ricardo H. aspectos económicos financieros de la Administración Municipal en México y el apoyo institucional del Gobierno Federal para el fortalecimiento de sus Haciendas, Comisión Coordinadora de Relaciones Financieras y Fiscales con Estados y Municipios, SHCP, 1980.

Afirma Cavazos Galván que la variedad cuantitativa y cualitativa de dichos impuestos en los Municipios depende de las condiciones económicas de las entidades federativas; sin embargo, la generalidad de ellos, integra su renglón de impuestos gravando alguna de las fuentes señaladas.

Los derechos que recaudan los municipios son principalmente por los siguientes servicios:

1. Empadronamiento y refrendo anual de establecimientos de cualquier tipo;
2. Expedición de licencias para construcción, reconstrucción y demolición de obra;
3. Alineamientos;
4. Número oficial
5. Ocupación de la vía pública para obras materiales.
6. Licencias para explotación de aparatos fonoelectromecánicos.
7. Expedición de placas para vehículos de propulsión no mecánica.
8. Legalización de firmas.
9. Expedición de certificados y copias de documentos.
10. Apertura de negocios en horas extraordinarias.
11. Uso de la vía pública.
12. Licencias para inhumaciones, exhumaciones y demás servicios en el panteón municipal.
13. Uso de agua potable.
14. Mantenimiento del sistema de drenaje y alcantarillado y en general algunos otros que los Municipios tienen por la prestación de determinados servicios.

En materia de productos tienen los que se derivan de:

1. Arrendamientos de fincas. Terrenos, mercados, portales, paseos y jardines.
2. Capitales y valores propiedad del ayuntamiento;
3. Explotación o enajenación de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio; y cualquier otro ingreso que derive de la explotación de sus bienes patrimoniales.

Entre los aprovechamientos se cuenta:

1. Donativos.
2. Indemnizaciones y reintegros.
3. Multas administrativas y judiciales.
4. Venta de basura.
5. Rezagos de arbitrios legalmente establecidos recargos y otros de índole análoga a los señalados

8.1. Financiamiento Municipal.

El crédito público llega a los Municipios a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Cuya actividad crediticia esta enfocada al funcionamiento de obras de infraestructura económica tales como:

1. La de electrificación, carreteras, aeropuerto y obras portuarias
2. Las de infraestructura básica consistentes en agua potable y alcantarillado, pavimentación, alumbrado público y otros de naturaleza similar;
3. Equipamiento urbano tales como rastros, mercados, centrales camioneras, hospitales y escuelas;
4. En la vivienda, el Banco apoya la renovación, rehabilitación, saturación, lotes o servicios;
5. Otorga créditos a la rama de transporte, para adquirir modernizar, reparar y construir instalaciones.

A partir de la desaparición del Banco Rural, los municipios reciben financiamiento por parte del Sistema de Apertura Rápida de Empresas.

El SARE establece como máximo dos trámites federales obligatorios para la constitución e inicio de operaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de bajo riesgo público. No obstante, el éxito del SARE depende en gran parte de su instrumentación en Estados y Municipios, ya que ellos establecen las reglas para que una empresa opere en su territorio.

A partir de lo anterior, algunos de los Estados y Municipios más importantes del país han adoptado mecanismos similares que actualmente permiten que en un

plazo no mayor a 48 horas se pueda cumplir con los trámites de los tres órdenes de gobierno para la apertura de una empresa.

El Gobierno Federal creó el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FM) con el fin de dar acceso al crédito a los Municipios de menor capacidad económica; también se estableció el Fondo de Inversiones financiera para agua potable y alcantarillado (FIFAPA).

Existen además otras instituciones de crédito como: Nacional Financiera, Banco Nacional Pesquero y Portuario, que de manera indirecta ayudan a los Municipios en la promoción del desarrollo económico.

CAPÍTULO V

La Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados y las Participaciones en Impuestos Federales.

1. Desarrollo Histórico.

La reforma de 1943 a la Constitución Federal, en sus artículos 73, fracción XXIX, numeral 5, incisos a-g y 117, fracciones VII y IX, iniciaron una nueva política de distribución de ingresos entre la Federación y los Estados, pues dispusieron que los Estados deberían participar en el rendimiento de los impuestos especiales exclusivos federales, como los de energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

La Tercera Convención Nacional Fiscal, recomendó el establecimiento de un sistema que permitiera el aprovechamiento coordinado entre la Federación y los Estados de las principales fuentes tributarias, así como la colaboración entre sus autoridades para reducir al mínimo los gastos de administración tributaria y de control de los ingresos.

De la Tercera Convención Nacional Fiscal surgió la Ley Federal de Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (1948), la cual estableció una tasa federal de 1.8 % y otra tasa de 1.2% para los Estados que aceptaran el sistema de coordinación derogando sus impuestos locales al comercio y a la industria. Preveía la administración del impuesto por parte de la Federación o de los Estados según se conviniera. La coordinación se adoptó por la misma Ley para el Distrito y para los Territorios Federales.

Para estimular la Coordinación, el Gobierno Federal ofreció aumentar en un 10% su participación en otros impuestos federales a los Estados que se coordinan. No obstante, sólo se coordinaron en una primera etapa 15 Estados, el último de los

cuales, Guerrero, celebró el convenio en 1957. Los más importantes Estados, desde el punto de vista de su recaudación, se mantenían sin coordinar para 1970. En este año los Estados no coordinados representaban el 74% de la recaudación total y en los 15 Estados coordinados sólo se recaudaba el 26% restante.

En 1971 se abre una nueva etapa con la Coordinación del Estado de Chihuahua al que por primera vez se delegan facultades amplias en materia de administración, que incluían auditoría y determinación de créditos fiscales. En junio de 1971 se coordina Nayarit y en febrero de 1972 Tamaulipas, quedando 11 Estados pendientes de coordinación, entre los cuales se encontraban los principales productores, como Nuevo León, cuya producción es la siguiente: en agricultura, cereales, legumbres, papas, hortalizas, algodón y cítricos. Ganadería bovina. Yacimientos de hierro, plomo. Y cinc. Industria siderúrgica. Su capital, Monterrey, es el centro de la segunda región industrial más importante del país, tras el Distrito Federal. El Estado de México cuyas actividades predominantes son la agricultura cuya producción es de cereales y hortalizas y la ganadería cuyos productos se destinan al abastecimiento de la capital de la Republica, del subsuelo se extrae hierro, azufre, oro y plata. Jalisco tiene una prospera agricultura (maíz, trigo, arroz, frutales, caña de azúcar, algodón, tabaco, etc.) Ganadería vacuna, porcina y caballo. Minas de plata y manganeso. Industrias textiles alimentarias y destilerías (tequila). Veracruz cuenta con cultivos de caña de azúcar, tabaco, café, cereales y frutos tropicales. Importante ganadería bovina y porcina. El principal recurso es el petróleo, con sus industrias derivadas. Industria siderúrgica, textil y alimentaria. Algunos Estados con características especiales por su situación fronteriza como Sonora, Baja California y Coahuila y Estados de escaso desarrollo económico como Oaxaca y Chiapas.

Como consecuencia de las reformas a la Ley de Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles en 1970, creando la tasa especial del 10%, la cual era de aplicación general en toda la República, y en la que se preveía una participación a los Estados de un 40% si se coordinaban, pero que de cualquier manera se causaría si no se coordinaban, con lo cual se ponían en penosa situación a la hacienda de los Estados. Se logró la coordinación de todos los Estados en los primeros meses de 1971 para participar en la tasa especial de 10%, pues de otro modo los causantes

sufrirán el impacto del impuesto y los Estados no percibían ningún beneficio, duplicándose el gravamen para los contribuyentes.

La reforma que entró en vigor en 1973, la Ley de Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, elevó la tasa de 3% a 4% y aumentó también la participación de los Estados un 45% en vez de 40% que tenían con anterioridad y la participación mínima a los Municipios de 15% a 20% en la participación estatal. También se estableció una sola tasa federal uniforme en toda la República, independientemente de coordinación estatal, para estimular ésta. Esa característica de la tasa, el aumento de la cooperación de los Estados y la disposición de la Federación para delegar facultades en materia de administración, ha determinado que se coordinen todos los Estados.¹

Finalmente, el Decreto de 29 de diciembre de 1972 que adicionó el artículo 45 bis de la Ley Impuesto Sobre la Renta autoriza a la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico para que celebre con los Estados de la República convenios de coordinación por lo que respecta al impuesto al ingreso global de las empresas de los causantes menores, a condición de que no mantengan en vigor los impuestos locales y municipales que se establezcan en el convenio respectivo. Los Estados que se coordinen y el D.F. podrán percibir una participación en el rendimiento recaudado en la localidad correspondiente, conforme a las bases que se fijen en los convenios respectivos, así como de los recargos y multas. En los convenios deben fijarse las condiciones de la participación que se autoriza y todo lo relacionado con la vigilancia de los causantes menores y de la administración del impuesto. Sin embargo, la facultad de revisión y práctica de auditorías a dichos contribuyentes puede ser ejercida por la SHCP aun cuando tales facultades hayan sido delegadas a los Estados.

Frente a la tarea de construir un Sistema Fiscal Nacional que no ha podido realizarse a casi un siglo y medio de existencia federal, se diseñó una estrategia prudente que llevara a la *primera meta importante: lograr que todos los Estados se*

¹ Primer Informe sobre las Relaciones Fiscales entre la Federación y los Estados, SHCP, Subsecretaría de Ingresos, 1973, vol. I, pp. 14-17.

comprometieran ante el país en la constitución del Sistema Fiscal Nacional sobre la base de una participación institucional con la Federación.

En el discurso de la sesión inaugural de la II Reunión Nacional de Tesoreros, celebrada en Mazatlán en abril de 1973, el Subsecretario de Ingresos, Gustavo Petricioli, expresó: “Es la primera reunión en 25 años que agrupa, sin excepción, a todas las entidades de la República, con objeto de examinar técnicas y procedimientos que conviene adoptar para el diseño y la mejor operación de la política y de la administración fiscal en todo el país.

“En éste un acontecimiento de indudable trascendencia en nuestra historia de las finanzas públicas, sólo equiparable su importancia a las convenciones nacionales fiscales que se celebraron en los años 1925, 1932 y 1947 y, aún con respecto de estas convenciones, tiene la presente reunión una característica distintiva; estamos creando un mecanismo de responsabilidad compartida entre las autoridades fiscales de la Federación y de los Estados con mentalidad abierta al diálogo, que culmine en una asociación viva, en un marchar paralelo para la solución de problemas a todos los aquí reunidos”²

2. Áreas de coordinación en 1977.

La coordinación se logró establecer en forma integral en materia del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. En 1973 la tasa general del ISIM se elevó de 3% (1.8 y 1.2 % de la Federación y los fiscos locales, respectivamente) a 4% (2.2 y 1.8 %). La parte de los Municipios pasó de 15 a 20 %, de .45 a .8 %

Posteriormente se convino la coordinación en el Ingreso Global de las Empresas (causantes menores). A cambio de suprimir los impuestos locales se otorga a las entidades una participación de 45% del rendimiento de los gravámenes, así como la administración de los mismos. Además, se encargó a los Estados la recaudación de los impuestos sobre productos del trabajo y del 1% sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, que retenía o causaban dichos causantes menores. Las entidades reciben como honorario por estos servicios un 4% de la

² Primer Informe sobre las Relaciones entre la Federación y los Estados Introducción, SHCP, 1973.

recaudación, que se considera suficiente para soportar su costo, que en 1974 representaron 376 millones de pesos.

También se ha logrado progresar en la coordinación relativa a los impuestos sobre producción de aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas, vidrio, alfombras, artículos electrónicos, refrescos, cemento y tenencia de automóviles. Se ha extendido el área de vigilancia respecto de determinados causantes mayores – por medio del establecimiento de convenios de fiscalización conjunto entre las autoridades fiscales federales y estatales.

Finalmente, se ha establecido coordinación de información y procesamiento de datos, así como registro de causantes e intercambio de experiencias sobre sistemas de computación, de información y de sistemas administrativos en general.³

3. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El 22 de diciembre de 1978 aprobó el Congreso Federal la nueva Ley de Coordinación Fiscal que sustituye a la del 22 de diciembre de 1953.

En la iniciativa se reconocen los esfuerzos que se han llevado a cabo por los Gobiernos Federales y de los Estados para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente, las autoridades administrativas establecen acuerdos a través del dialogo para que sólo una u otra entidad grave determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para la Federación y para los Estados. “surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución Política, que ha constituido uno de los principales alivios a los problemas derivados de la coincidencia impositiva”. Paralelamente y en muy diversas materias, los Estados se han venido acogiendo a participaciones otorgadas por las leyes federales absteniéndose de gravar las mismas materias en términos previstos en aquellas leyes.

³ *Revista de Comercio Exterior*, mayo 1977; *El Nacional*, 6-V-77; *Excélsior*, 8-V-77, México, 1976; *Hechos, cifras, tendencias*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1976.

El nuevo Sistema Nacional de Coordinación ya no otorga participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, ya que la parte que corresponde a los Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones.

El Sistema Nacional de Coordinación es el resultado de un largo diálogo entre Las autoridades hacendarias Federales y las de los Estados. Para los Estados es optativo adherirse o no. Si se adhieren, convienen con la Federación dejar en suspenso mientras dura el convenio alguno de los impuestos establecidos por su Legislatura o impone abstención al propio Estado para establecerlos. Si los Estados optan por no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, puede establecer libremente los impuestos que estime convenientes, salvo los señalados en la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, en relación con el cual pueden seguir recibiendo las participaciones señaladas en la Ley Federal de Coordinación, Artículo 10.

1.1 Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones esta regulada en el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual establece que dicha adhesión se efectúa mediante la celebración de un convenio de coordinación fiscal que celebra la entidad federativa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual debe ser autorizado o aprobado por la Legislatura Estatal en cuanto la entidad conviene dejar en suspenso ciertos impuestos o derechos estatales o municipales o no establecer otros.

La adhesión debe llevarse a cabo integralmente y no en relación con algunos de los ingresos de la Federación. Debe publicarse en el Diario Oficial y en el Periódico Oficial de la Entidad respectiva.

Las entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participaran en los impuestos especiales a que se refiere el inciso quinto de la fracción XXIX, del artículo 73 Constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

Derechos Estatales o Municipales que no mantendrán en vigor las Entidades que opten por coordinarse regulados en por el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal:

Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, además de impuestos, no deben mantener en vigor derechos estatales o municipales por:

- I. Licencias anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos y 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 para 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.

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

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

III. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma. No se considerarán comprendidos dentro de los dispuestos en esta fracción 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.

IV. Actos de inspección y vigilancia

Además dispone el artículo 10-A de la Ley Federal de Coordinación que los derechos locales o municipales no deben ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a que se refieren los incisos a) al e) de la fracción I y la fracción II de dicho artículo.

La certificación de documentos así como la reposición por extravío o destrucción total o parcial no queda comprendida dentro de lo dispuesto dentro de las fracciones I y II. Tampoco las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las entidades federativas o a los municipios. En ningún caso el artículo 10-A de la LFC a de entenderse limitativo de la facultad de los estados y municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia.

Opción de los Estados para no coordinarse en materia de derechos.

Artículo 10-B. Las entidades podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de las Entidades que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior y que, por lo tanto, están coordinadas en esta materia, la cual se publicará en el Periódico Oficial de la Entidad y en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando en la legislación de alguna Entidad o Municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo que antecede, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará del conocimiento de la Entidad de que se trate la violación específica, para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo la propia Secretaría, en su caso, emitirá la declaratoria correspondiente, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y empezará a regir a partir del día siguiente al de su publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos en esta última fecha. En el caso de que el Estado esté inconforme con esta declaratoria, podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 12 de la Ley Federal de Coordinación.

1.2 Violaciones al Convenio Nacional de Coordinación Fiscal.

Disminución de las participaciones por violación a la Constitución. Artículo 11 LCF. Cuando alguna Entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por 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 o falte al cumplimiento del o de los Convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta oyendo a la Entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, 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 dichas disposiciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunica esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motive, para cuya corrección la entidad cuente con un plazo mínimo de 3 meses. Sino se efectúa la corrección la Secretaría de Hacienda y Crédito Público declarará que dicha entidad deja de estar adherida al Sistema de coordinación Fiscal publicando en el Diario Oficial de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una Entidad, en los términos de este precepto, incrementaran el Fondo General de Participaciones en el siguiente año, conforme a lo establecido en la fracción I del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal.

1.3 Recursos contra la declaratoria de separación.

Cuando Procede la presentación del recurso de inconformidad.

La Ley de Coordinación Fiscal en el artículo 11-A. El Estado inconforme con la Declaratoria puede ocurrir ante la SCJN conforme al artículo 105 de la Constitución Federal demandando la anulación de la declaratoria. El artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal regula con detalle el procedimiento. “Las controversias entre la Federación y una Entidad Federativa han caído en desuso en Derecho Público. Sin embargo, las mismas pueden involucrar importantes aspectos de interpretación jurídica cuya solución adecuada corresponderá a nuestro más Alto Tribunal. Para ello se establece en esta Ley el procedimiento correspondiente en la convicción de que con ello se da vida a nuestras Instituciones Constitucionales”,

1.4 Las participaciones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las participaciones son conceptos adicionales que complementan la hacienda municipal, se trata de las diversas cantidades que ingresan en aquellas derivadas del rendimiento de la recaudación de determinados impuestos federales o estatales. Existen en virtud de un mandamiento constitucional; son reguladas por la ley federal como estatal; frecuentemente son materia de convenios. En el artículo 115 constitucional, fracción IV, Inciso b) se establece la regla general para su aplicación: “las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos, plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados”. Existe una norma complementaria, que alude a una participación especial, trata de la fracción XXIX, último párrafo del artículo 73 constitucional: “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”.

Las Entidades Federativas y el Distrito Federal el cual por la propia Ley de Coordinación Fiscal forma parte del Sistema, se adhiere al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tenían derecho en su concepción original en dos Fondos: El Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP)

El Fondo General de Participaciones se constituyó en 1980 con el 13.0% de los ingresos totales anuales que obtuviera la federación por conceptos de Impuestos, de la totalidad de los impuestos que recaudara la Federación, excepto los de Comercio Exterior. La relación no fue arbitraria sino del echo de que en 1978 “...el conjunto de participaciones a Estados en el ejercicio en ingresos mercantiles, impuestos especiales y otras contribuciones de la Federación es del 12.07% de la Recaudación Federal Total”

Además existió el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP) que se integraba con el 0.37% de los ingresos totales anuales que percibiera la Federación por concepto de Impuestos. La justificación de este FFCP era la siguiente: Tradicionalmente las participaciones se distribuyen en forma tal que las entidades que generan mayor volumen de Ingresos Federales son las que también reciben las mayores proporciones por concepto de participaciones, que no benefician a los estados de menor desarrollo económico. El fondo complementario se distribuiría en proporción inversa a las participaciones que recibiera en el Fondo General y al gasto corriente en materia educativa que realizará la Federación en cada una de las Entidades. El 0.37% daría en 1979, un total de 1000 millones de pesos.

Las reglas para la formación de ambos fondos como de distribución han sufrido numerosas reformas a través de los años hasta la desaparición del Fondo Complementario en 1988 y se logro la supervivencia del Fondo General.

A. Integración del Fondo General de Participaciones. ⁴

Actualmente, el fondo General de Participaciones se integra con los siguientes elementos que operan independientemente entre si:

Artículo 3-A. Las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

- I. El 20% de la recaudación, si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, y bebidas alcohólicas.
- II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que representa la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada Entidad Federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7 de esta Ley (LCF).

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

B. Se crearon además dos reservas diferentes:

- a. Artículo 4 LCF se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuido mensualmente y el 10% restante se entregara al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas Entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal a que se refieren los artículos 2 y 2-A fracción III de la Ley de

⁴ INDETEC 70/91 artículos “Comentarios al Nuevo Sistema de Participación a Estados y Municipios” y “Evolución de Fondo de Fomento Municipal”, del Lic. Miguel Ortiz, técnico de INDETEC.

Coordinación Fiscal, que no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

- b. Adicionalmente se crea una reserva de compensación para las Entidades Federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se formará con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, a la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2, así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2-A, fracción III, inciso b), dicho precepto establece que el 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y solo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de la LCF.

C. El Fondo de Fomento Municipal (FFM)

El Fondo de Fomento Municipal creado en 1981, con el 0.42% de la Recaudación Federal Participable ha permanecido inalterable desde esa época así como su forma de distribución: 30% para todos los Municipios y 70% para los Municipios de aquellos Estados coordinados en materia de derechos. A partir de 1990 el Distrito Federal, empezó a participar del Fondo de Fomento Municipal.

Su objetivo es fortalecer los ingresos de los Municipios del País y coadyuvar la redistribución de competencias entre los distintos niveles del Gobierno.

El antecedente del Fondo de Fomento Municipal fueron las Juntas Federales de Mejoras Materiales que funcionaron a través de varias décadas reguladas por leyes federales que otorgaban participaciones a los Municipios fronterizos y puertos marítimos de un 2 % sobre la tarifa de impuestos de exportación y 3% sobre la tarifa del impuesto de importación y que se destinaban a mejorar los servicios públicos de dichas poblaciones. La expedición de los artículos 2 al 4 de la Ley de Coordinación Fiscal, fue impulsada por el auge petrolero de principios de la década de 1980.

D. DISTRIBUCIÓN DEL FONDO GENERAL.

El primer elemento de la Recaudación Federal Participable (RFP) redistribuye en relación directa con la población que tenga la entidad federativa en relación a la del total del pago al inicio de cada ejercicio.

El segundo elemento en su evolución histórica ha tenido varias fórmulas. Para 1991 su distribución se realizó aplicando el coeficiente efectivo de participaciones del Fondo General.

El tercer elemento en su mecánica de distribución en relación a la proporción en que cada entidad federativa intervino dentro del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en 1989, en el entendido que esa cantidad se actualizará, y esa será la cifra que le corresponderá a la entidad en el ejercicio de que se trate.

3.5. Otras participaciones a favor de los Estados y el D.F.

Adicionalmente, las entidades pueden participar en recargos sobre impuestos federales y en las multas por infracción a las leyes federales que se señalen en los convenios o acuerdos respectivos, en la proporción que en los mismos se establezcan (artículo 2) LCF.

Además, en los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, éste recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales (artículo 2 LCF).

3.6. Anticipos a cuenta de participaciones.

El FGP se determina por cada ejercicio fiscal de la Federación la cual en forma provisional hace un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior.

Las entidades, dentro del mismo mes del año en que se realice el cálculo mencionado, deben recibir las cantidades que les correspondan por concepto de anticipos.

Cada cuatro meses la federación debe realizar un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en el ejercicio aplicará las cantidades que hubiere afectado provisionalmente al fondo y formulará las liquidaciones que procedan.

3.7. Participaciones a favor de los municipios.

Participaciones en el Fondo General.

Las participaciones federales que reciban los municipios nunca deben ser inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado el cual habrá de cubrírseles. A su vez las legislaturas locales deben establecer su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

Los Estados que estén adheridos al sistema de Coordinación Fiscal y se encuentren coordinados con la federación en materia de impuesto sobre adquisición de inmuebles participan del 80% de la recaudación que se obtenga en su territorio del impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto. De esta participación corresponde cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, la cual debe distribuirse entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

La Federación entrega las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el atraso da lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso

de incumplimiento la Federación debe hacer la entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las participaciones deben ser cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no pueden ser objeto de deducciones. Los gobiernos de los Estados deben publicar, cuando menos una vez al año, en el D.O.F. y en uno de los periódicos de mayor circulación de la citada entidad, las participaciones que correspondan durante un año a cada uno de sus Municipios.

3.8 Participación en los derechos al Comercio Exterior y Fondo de Fomento Municipal.

En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan participan los Municipios de la siguiente forma:

I 95% del 2.8 del impuesto general de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de Exportación a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de los bienes que se importen o exporten.

II 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en las exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

III El 0.42% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, como exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos en la siguiente forma:

1.- El 30% se destinara a formar un Fondo de Fomento Municipal.

2.- El 70% incrementará dicho fondo y sólo corresponderá a los Estados que se coordinen en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal se debe distribuir de modo que cada uno reciba anualmente hasta una cantidad igual a la que le hubiera correspondido en el año inmediato anterior.

El incremento que tenga el FFM en el año que se haga el cálculo en relación con el año precedente se distribuirá entre los Estados con base en las reglas.

2. Las participaciones para los estados no coordinados.

Aunque no existen actualmente ni han existido desde la expedición de la LCF Estados no coordinados, el artículo 6° transitorio de la LCF dispone que las entidades que no se adhieran al SNCF continuarán percibiendo las participaciones que les correspondan conforme a las leyes y decretos que quedaron derogados por los impuestos causados con anterioridad a dicha derogación (31-XII-1979) (y las de los impuestos especiales a que se refiere el inciso V, fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Federal que subsista).

La *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios* (artículo 28) establece las siguientes participaciones a favor de las entidades que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a las siguientes bases:

- I. Del importe recaudado sobre cerveza:
 - a) 2.8% a las entidades que la produzcan.
 - b) 36.6 % a las entidades donde se consuma.
 - c) 7.9% a los municipios de las entidades donde se consuma.

- II. Del importe recaudado sobre gasolina:
 - a) 8% a las entidades.

b) 2% a sus municipios.

III. Del importe recaudado sobre el tabaco:

a) 2% a las entidades productoras.

b) 13% a las entidades consumidoras.

c) 5% a los municipios de las entidades consumidoras.

La SHCP cubrirá directamente las cantidades que correspondan a los municipios, de acuerdo con la distribución que señale la legislatura local respectiva y en su defecto, en función del número de habitantes según los datos del último censo.

Los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en conjunto no excederán de un peso cincuenta y cinco centavos por kilo, que sólo decreta las entidades en que aquél se cultive.

3. Subsidios del gobierno federal a los estados.

Un importante renglón de ingresos no tributarios que reciben los Estados es el de los subsidios que directamente les otorga el Gobierno Federal, para equilibrar en forma precaria sus presupuestos.

Los juicios emitidos respecto a este tipo de ingreso, por Ignacio Pichardo Pagaza, son los siguientes:

“En cuanto a la transferencia de recursos de la Federación a los Estados, Pichardo dijo que son limitadas, por insuficiencia de recursos para hacer frente a los gastos públicos de la propia Federación. Acerca de estas transferencias, dio a conocer una serie de mecanismos en su aplicación, y subrayó que colabora para la realización de obras públicas y se otorgan subsidios bien reconocidos como tales o disfrazados como anticipos, cancelando pasivos o tomando a su cargo deudas contraídas con terceros.

“En cuanto a los subsidios, Pichardo dijo: Es evidente el peligro de subjetividad en el otorgamiento de los subsidios que, en todo caso, debilitan la deseable y necesaria autonomía de los gobiernos de los Estados. Las presiones para el financiamiento de la educación pública, han venido a agravar el problema de subsidios.

“La congruencia con el régimen federal exige abandonar el sistema de subsidios y poner bases objetivas de un mecanismo de apoyos fiscales del Gobierno Federal a los Estados y que, por tanto, es conveniente pensar en diversas fórmulas para que a través de participaciones en impuestos se logren estos propósitos”.

4. El Distrito Federal.

El artículo 73, fracción VI, de la Constitución Federal, establece a favor del Congreso de la Unión la facultad de 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 de la misma Constitución. Dicha facultad abarca la materia financiera en general y tributaria en particular.

De esa suerte, el Congreso de la Unión ha expedido una Ley de Hacienda para el D.F., la cual tiene una vigencia indefinida. Asimismo, cada año el Congreso expide la Ley de Ingresos y el Decreto de aprobación del Presupuesto de Egresos del D.F.

La SCJN ha definido que cuando el Congreso de la Unión legisla para el D.F. lo hace con la misma personalidad, por lo que actúa como Congreso Local⁵. El D.F. queda incluido dentro del grupo de “entidades” para los efectos de la Ley de Coordinación Fiscal. Por acto del Congreso de la Unión, quien actúa como Poder Legislativo para el D.F. por disposición constitucional, éste ha quedado incorporado al SNCF (LCF, artículos 1, 2, 10)

6.1. Extensión del Poder Tributario en el Espacio.

⁵ SJF, VII Época, vol. XXVI, 1ª parte, p. 36, A. R. 4/55, Wheth Vales, S. A. 16-II-71.

Al establecer el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos que “Son obligaciones de los mexicanos... contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes”, se plantea el problema de si tal obligación recae únicamente sobre los mexicanos en tanto que los extranjeros se encuentran exentos de ella.

Flores Zavala estima que: “aun cuando el precepto constitucional sólo se refiere a los mexicanos cuando establece la obligación, no prohíbe que se imponga a los extranjeros y, en consecuencia, pueda hacerlo el legislador ordinario”⁶. En efecto, la Ley de Nacionalidad y Naturalización (I-5-34) impone a los extranjeros y personas morales extranjeras la obligación de pagar las contribuciones ordinarias y extraordinarias y a satisfacer cualquier otra prestación pecuniaria, siempre que sean ordenadas por las autoridades y alcancen a la generalidad de la población en que residan.

Un problema que se plantea, a la vista de esta disposición constitucional, es la relativa a la extensión del poder fiscal sobre los no residentes o sobre hechos que producen sus efectos en el territorio del país.

Se plantea entonces el problema de la extensión de la ley, es decir, de la determinación de los hechos que la ley de un Estado puede regular cuando los mismos se realicen total o parcialmente fuera de su territorio o por obra de súbditos de otro Estado.

En relación con el Poder Fiscal Federal ya se ha hablado cómo se ha extendido a los no residentes de la República; respecto a los mexicanos por razón de su soberanía y el carácter de súbditos de aquéllos; en cuanto se refiere a los extranjeros, las leyes ordinarias han tomado otros criterios, tales como la existencia de fuentes de riqueza dentro del país, el origen del ingreso gravable, la producción dentro del territorio de la República de efectos jurídicos derivados de actos realizados en el extranjero.

⁶ FLORES ZAVALA, E., *Finanzas*, N. 175

Por lo que se refiere a los Estados y a los Municipios, Flores Zavala ha sostenido que “tiene derecho a gravar la Entidad o Municipio en que el causante tiene su domicilio, entendido en los términos que expusimos en ese desarrollo, y, además que está prohibido a los Estados o Municipios gravar a los que no residen en ellos, relacionándose así este precepto con el artículo 117 de la propia Constitución”⁷.

Para mejor comprensión de esta opinión, citamos el artículo 117, Constitucional: “Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratados o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;
- II. Derogada;
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado;
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de 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 efectúa 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 esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distintas procedencias;

⁷ FLORES ZAVALA, E., *Finanzas*, N. 177.

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

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo”.

Este artículo describe las prohibiciones absolutas a los Estados que integran la Federación, aplicándose para el caso el principio conocido con el nombre de reserva de facultades y prerrogativas de las facultades federales.

Se estima que los Congresos de los Estados, al expedir las leyes tributarias para las mismas entidades y para los municipios, el lugar de ubicación de la riqueza gravada, el lugar de producción de efectos del hecho generador, y demás criterios son admisibles de acuerdo con la técnica fiscal. No se tiene noticia de que la SCJN haya declarado inconstitucional el uso de dichos criterios de vinculación por las legislaturas de los Estados.

CONCLUSIONES.

1. En los países en los que, antes de organizarse la Federación, existían entidades que tenían vida autónoma y que mediante un proceso histórico definido han venido a unirse por medio de un pacto federativo, es una realidad histórica la existencia de entidades autónomas que necesariamente procuran reservarse el máximo de facultades, puesto que ya las tenían desde antes de la organización del estado federal. Por el contrario, en organizaciones federativas en las que el poder federal no corresponde a una unión de Estados que eran previamente independientes, sino al contrario a una desintegración del poder central, entonces el contexto histórico estará indicando que el máximo de facultades debe estar reservado al poder central y el mínimo a cada uno de los estados miembros.

Uno de los más destacados ejemplos del Estado federal es el de la Unión Norteamericana, cuyo pacto federativo reconoce la existencia de entidades que eran autónomas y que tenían gobiernos propios, los 13 estados de la Nueva Inglaterra, que al independizarse, se unieron en una federación, procuraron reservarse el máximo de facultades al discutirse en el proceso constitutivo de la organización estatal estadounidense la distribución de competencia.

En México, la verdad histórica es distinta a la estadounidense: después de tres siglos de duro centralismo colonial, por una imitación extralógica de las formas de gobierno de la Unión Norteamericana, se creó la Federación, tomando todos sus elementos; no obstante que la realidad perfilaba claramente la existencia de un poder central con el máximo de facultades, se copió la Constitución de los Estados Unidos de América.

2. El Acta constitucional del 31 de enero de 1824 sigue el sistema de la Constitución Americana en cuanto que no dispone una distribución de facultades tributarias entre la Federación y los Gobiernos de los Estados. El 4 de agosto de 1824, el Congreso Federal aprobó una Ley sobre clasificación de rentas generales y particulares, la cual intenta hacer una distribución de poderes tributarios.

La Constitución de 1857 dispone la obligación de los mexicanos a contribuir a los gastos de la Federación, del Estado y del Municipio en que residan en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, Artículo 36. La Constitución de 1857 siguió el camino de la anterior Constitución de 1824 y restableció la coincidencia de facultades tributarias entre la federación y los estados sobre la mayor parte de las fuentes posibles de rentas.

El 30 de mayo de 1895 se reformaron los artículos 111 y 124 de la Constitución. Con el resultado de que en lo sucesivo se prohibió a los Estados Acuña moneda, imprimir billetes, estampillas o papel sellado, gravar el tránsito de personas o mercancías que cruzan sus territorios, prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada en sus territorios o la salida de ellos de cualquier mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación o el consumo de productos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya recaudación se hiciera a través de aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o documentos que acompañara la mercancía; establecer impuestos que importaran diferencias en impuestos o requisitos en razón del origen nacional o extranjero de las mercancías; y en las referidas reformas se dispuso que era una facultad federal exclusiva el establecer impuestos a la importación y exportación de mercancías o que simplemente cruzaran el territorio Nacional.

3. En 1925 el Presidente Plutarco Elías Calles, convoca a la primera Convención Nacional Fiscal, el propósito era estudiar una posible coordinación de las facultades tributarias de la Federación y de los Estados a fin de hacer una mejor distribución de esas facultades y de mejorar los sistemas fiscales de los Estados.

En 1936 el Presidente Lázaro Cárdenas, envió un proyecto al Congreso de la Unión para reformar los Artículos 73, fracción X, y 131 de la Constitución de 1917. El anterior proyecto no fue aprobado por el Congreso de la Unión, éste fue adoptado en su mayor parte en la Reforma Constitucional 1940-1943 lo que constituye el cambio más importante en el sistema Constitucional de distribución de facultades tributarias entre la Federación y los Estados.

4. Después de hacer esta referencia es preciso recordar que, en términos generales, en la Federación mexicana se ha seguido el sistema de atribuir al Estado Federal facultades expresas y dejar a las entidades federativas todas aquellas que no se han reservado explícitamente al poder central. En efecto, el artículo 124 de la Constitución General determina reservadas a los estados todas aquellas facultades que no están concedidas expresamente a los funcionarios federales.

La facultad para establecer impuestos corresponde a la Federación y a las legislaturas de los estados; ambas, por mandato de sus constituciones. A la Federación le ha sido atribuida la facultad de gravar en forma exclusiva ciertas materias o actividades; Como por ejemplo tenemos las facultades establecidas en el artículo 73, fracción X y 117, fracciones III, IV, V, VI, VII, consideradas facultades exclusivas por razón de prohibición a los Estados. Y en otras existe coincidencia con los de los Estados. Como ejemplo tenemos la tributación sobre las percepciones de los trabajadores y empleados, en materia impositiva es coincidente. En el presente trabajo, se han sustentado los siguientes criterios sobre el sistema Constitucional en materia de impuestos.

5. La Constitución general no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos; sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) concurrencia contributiva de la Federación, y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (artículos 73, fracción VII y 124); b) limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracciones X y XXIX) y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, VIII IX y 118)”:

La anterior postura, aunque es de aceptación general y ha sido apoyado por un criterio jurisprudencial de la Corte, no deja de ser contraria al Sistema Federal, cuando menos a los rubros citados en la fracción X del artículo 73, que no estén incluidos en la fracción XXIX del mismo artículo; la Federación no tiene atribuida en forma exclusiva la facultad de gravar el comercio, los juegos con apuestas, los sorteos y trabajo, para que lo fuera, sería necesario que esos rubros se mencionaran en la fracción XXIX, y no lo están. Los estados, en teoría, con base en

el artículo 124 constitucional, están facultados para gravarlos; para que se entienda una atribución en forma privativa a la federación, se considera que se requiere texto expreso que así lo determine. En todo lo no establecido expresamente debe existir coincidencia entre la federación y los estados.

7. Sobre la facultad impositiva de la Federación, existen ciertas prohibiciones expresas: tiene prohibido limitar la facultad que les corresponde a los Estados para establecer impuestos respecto a la propiedad inmobiliaria, que deben aplicarse a los ayuntamientos y los derechos que fijen en relación con los servicios públicos a cargo de los municipios; tampoco puede conceder exenciones en relación con éstos artículo 115, fracción IV, Inciso c, párrafo 2. La Federación, implícitamente, tiene prohibido gravar la propiedad inmobiliaria que existe en los Estados; hacerlo corresponde en forma privativa a las legislatura locales, y los recursos que por ello se obtengan sólo pueden aplicarse en beneficio de los municipios artículos 115, fracción IV, inciso a, y 121, fracción II.

Por disponerlo así la constitución, los estados deben participar en el rendimiento de las contribuciones comprendidas en la fracción XXIX de artículo 73 Constitucional, en la proporción que una ley federal determine.

8. Con relación a las facultades tributarias limitadas en las cuales la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entiende reservadas a los Estados. La opinión muy extendida y sostenida por la Suprema Corte y por algunos tratadistas, es que el fundamento de dichos Principios, o sea el fundamento Constitucional de tal facultad tributaria de los Estados reside en el artículo 124, pero existen opiniones diferentes argumentando que en materia de tributación no existe facultad tributaria reservada a los Estados, aun cuando la Constitución confiere algunas facultades tributarias exclusivas a la Federación. Es una doctrina no discutida que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de tributación con excepción de algunas materias reservadas a la Federación y algunas otras prohibidas a los Estados.

El sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados constituye una excepción al principio del artículo 124.

Reciben el nombre de facultades concurrentes en el derecho Americano, las facultades que pueden ejercitar los Estados mientras no las ejercite la Federación, titular constitucional de las mismas.

Las facultades concurrentes no están consagradas por la Constitución norteamericana sino por la jurisprudencia y por la doctrina. La mera concesión de una facultad al Congreso, no implica necesariamente una prohibición a los Estados de ejercer esa facultad, y si no es tal como para requerir su ejercicio por el Congreso exclusivamente, los Estados son libres para ejercerlo hasta que el Congreso haya obrado.

El término concurrente, traducido literalmente del vocablo inglés, es impropio en castellano si se le da el contenido ideológico que acabamos de señalar dentro del derecho americano. En nuestro idioma, “concurrentes” son dos o mas acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, cosa distinta a lo que ocurre en el derecho de Estados Unidos de América, donde las facultades concurrentes de la Unión y de los Estados nunca llegan a coincidir, pues el ejercicio de la primera excluye y suprime inmediatamente a la facultad de los segundos.

Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente deberían llamarse coincidentes, son las que se ejercitan simultáneamente por la Federación y por los Estados. Las facultades coincidentes son el resultado de la coexistencia de los dos gobiernos el Federal y el de los Estados. Empleada esta palabra en cualquiera de las dos acepciones que hemos visto, son, excepciones al principio del sistema Federal según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados. La existencia de dichas excepciones sólo se explica en aquellos regímenes federales en que los Estados son lo suficientemente vigorosos para disputar derechos al gobierno federal y están alerta para hacer suyos los poderes cuyo ejercicio descuida la Unión. En México las facultades concurrentes no han prosperado. En el sentido norteamericano nuestra constitución no las consagra, pero llegado el caso

de que un poder del Congreso no negado expresamente a los Estados permaneciera inactivo por parte de aquél, sería pertinente aplicar la tesis norteamericana como una excepción al artículo 124. Esa excepción, no consignada en la ley suprema, se justifica conforme a la doctrina federal, pues si los Estados miembros se desprenden de algunas de sus atribuciones a favor de la Unión, es para que ésta las utilice en beneficio general; si no es así, los Estados pueden ejercitarlas, en lugar de que continúen ociosas y estériles. El Artículo 124 encierra la clave del sistema de distribución de facultades entre los Estados de la Federación y ésta, ya que de acuerdo a lo que establece dicho artículo los Estados pueden hacer uso de sus facultades siempre que estas facultades no estén expresamente reservadas a la Federación. Por tanto, el artículo 124 es indudablemente aplicable a la materia tributaria.

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

10. El sistema nacional de coordinación fiscal en el federalismo mexicano constituye un conjunto de disposiciones y órganos que regulan la coordinación entre la Federación con las entidades federativas, incluido el Distrito Federal. La regla en el sistema federativo mexicano consiste en la concurrencia (facultad simultánea) que tiene la Federación y los Estados para imponer contribuciones. *Sobre esta regla se estructura el sistema contributivo del país;* por un lado, el gobierno federal y, por el otro, los Estados de la República, que pueden imponer con sus personales criterios las contribuciones que estiman necesarias; lo cual se pretende armonizar en la *Ley de Coordinación Fiscal*.

El artículo 1º de esta ley establece que este tratamiento tiene por objeto coordinar el sistema nacional de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, y determina la participación que corresponda a sus haciendas públicas en

los ingresos federales, así como distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, construir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ha separado las fuentes de tributación que deban corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, con la excepción de la fracción XXIX del artículo 73, que se adicionó a la Carta Fundamental y que reservó algunas fuentes que se decidió quedaran gravadas exclusivamente por la Federación; pero en dicha fracción no quedan comprendidos los principales impuestos federales y, por otra parte, nuestra Carta Fundamental no establece impuestos reservados en forma exclusiva a los estados, ni a los municipios.

El sistema constitucional faculta a la Federación, en los términos de la fracción VII del artículo 73 Constitucional, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la Federación, sin que esto quede limitado a los gravámenes enumerados en la fracción XXIX del propio precepto. Los estados, con fundamento en el artículo 124 Constitucional, tienen facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales, y el artículo 116 fracción III, Constitucional, da facultad a las legislaturas de los estados para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos municipales.

Lo antes señalado no impide, sino por el contrario, supone que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes, como los relativos a la propiedad raíz, los cuales han venido quedando reservados, de hecho, a los estados y otros, como el de la renta que grava a las empresas, han sido establecidos únicamente por la Federación.

El acuerdo entre la Federación y los estados, no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los estados y los municipios reciben participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente. Esta abstención

no constituye una restricción o limitación que vulnere la soberanía de los estados; por el contrario, dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas, a cambio de recibir participación en los impuestos establecidos por la federación. El ejemplo más característico de armonía o coordinación entre Federación y Estados en materia fiscal lo constituyó el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, por medio del cual, se establecía un gravamen sobre el comercio y la industria que se comparte entre Federación, estados y municipios, (en relación con lo cual sólo legisla la Federación, y los estados han realizado una amplia colaboración en tareas administrativas).

La uniformidad de impuesto al comercio y a la industria ha facilitado su desarrollo, para evitar que surjan barreras o restricciones ente los estados, las más severas de las cuales suelen ser las de carácter fiscal. Ello ha hecho también innecesario que el Congreso de la Unión haga uso de las facultades que le concede la fracción IV del artículo 73 de la Constitución Política.

Paralelamente, y en muy diversas materias, los estados se han venido acogiendo a participaciones otorgadas por las leyes federales, absteniéndose de gravar las mismas materias en los términos previstos en aquellas leyes; pero como el sistema de participaciones se desarrolló históricamente en diversas etapas y conforme a diferentes criterios, resulta que en el conjunto del sistema tributario federal falta racionalidad en cuanto a determinación de los impuestos en que si se otorgan participaciones y aquellos otros cuya recaudación se destina exclusivamente a la Federación. Falta también uniformidad y armonía en cuanto al monto y procedimiento para distribuir las participaciones entre las diversas entidades federativas.

Finalmente, la decisión de la Federación de transformar y modernizar el impuesto federal sobre ingresos mercantiles y sustituirlo por el impuesto al valor agregado, obliga a revisar todos los procedimientos de participación y reunirlos en un solo sistema, al cual la presente iniciativa llama Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Dentro de dicho sistema, ya no se otorgan participaciones, sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde al estado y municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones. El mayor dinamismo del sistema fiscal federal en su conjunto, comparado con el de los impuestos federales participables.

11. En la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, de febrero de 1983, el Presidente Miguel de la Madrid expresó que era necesario hacer una definición de competencias entre Federación, Estados y Municipios. Señaló también la debilidad del municipio mexicano, la cual no es fortuita sino que se debe a su insuficiencia financiera, a su deficiencia organizativa y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos normales, así como para tener una mayor participación en el desarrollo nacional.

12. De acuerdo con nuestro criterio, debemos considerar la pobreza de las haciendas municipales en México, y al respecto podemos decir que existen impuestos que son estrictamente municipales y que deben definirse como tales. Como fuentes de recursos municipales, podemos señalar entre otros, los siguientes:

El impuesto de espectáculos y diversiones públicas.

El impuesto sobre sacrificio de ganado.

El impuesto sobre anuncios, bardas y banquetas.

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

13. Con relación a los derechos municipales, estimamos que la reforma constitucional debía haber incluido la facultad a las legislaturas de los estados para la creación de derechos a favor del municipio por la prestación de los servicios públicos municipales. En efecto, nadie más apto para fijar en qué casos se deben crear derechos y cuándo no, en qué cuantía, respecto a qué servicios públicos, para

tomar en cuenta el costo de los servicios, que el propio Municipio. Además como los servicios públicos municipales únicamente son prestados por el propio municipio, de ninguna manera podrá producirse la superposición de tributos, como podría ocurrir con los impuestos municipales. Podría argumentarse que los Municipios podrían abusar fijando tasas demasiado elevadas en desproporción con el valor y el costo de los servicios suministrados, pero hay que tener en cuenta que en estos casos se puede buscar y encontrar la protección de la Justicia de los tribunales federales con base en las garantías de proporcionalidad y equidad que consagra la Constitución en su artículo 31, fracción IV.

Deben corresponder a los Municipio el cobro de derechos por todo tipo de licencias y refrendos, como por ejemplo, las referidas a construcciones y urbanizaciones, certificaciones, autorizaciones de giros comerciales e industriales, certificaciones, autorizaciones, registros, inscripciones, licencias autoriza el artículo 10º, A) de la referida Ley de Coordinación Fiscal, a saber: 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) Expediciones de placas y tarjetas para la circulación de vehículos; f) Registro Civil; g) Registro de la Propiedad y del Comercio; h) Derechos de estacionamiento de vehículos; i) Certificación de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción total o parcial.

14. De esta manera, el actual sistema fiscal no representaría mayor obstáculo que se oponga en la República al establecimiento de un nuevo régimen económico mejor y más de acuerdo con los postulados contemporáneos al crecimiento de la Unidad Económica Nacional cuya existencia es necesaria, y a la estabilización y desarrollo de un sistema eficaz para el aprovechamiento de nuestras riquezas naturales y se lograría una coordinación de las facultades tributarias de la Federación, Estados y Municipios a fin de hacer una mejor distribución de esas facultades y de mejorar los sistemas fiscales de los Estados. En México, la mayoría de los municipios presentan un desempeño ineficiente, debido en gran medida a la cultura de centralismo que domino al país; los niveles de recaudación y la inversión en infraestructura son bajos y los índices de marginación altos, por lo que resulta una carga para las finanzas estatales y no cumplen con sus funciones básicas.

La responsabilidad de conseguir los recursos que México requiere para enfrentar sus crecientes necesidades, es de todos. Ejecutivo, Legislativo, estados y municipios deben lograr consensos, tomando en cuenta la opinión de diversos actores. Desde diferentes visiones, los expertos concluyen que el proceso es complicado y requiere el esfuerzo del gobierno y de cada uno de los sectores de la población.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen a su cargo servicios públicos básicos como el suministro de agua potable, el alumbrado público, la recolección de basura y la conservación y mantenimiento de calles, parques y jardines, así como la seguridad pública, entre otros y tienen la facultad de administrar libremente su hacienda de acuerdo al artículo 115 fracción III, Constitucional. Sin embargo, dependen en más de 50% de los recursos que la Federación y los estados les confieren a través de sus participaciones; la mayor parte de sus erogaciones se destina a gasto corriente y no a inversión.

Finalmente se expresa la necesidad que tienen los municipios de crear una estrategia global de financiamiento tomando en cuenta todas las fuentes existentes y sus posibles implicaciones en el nivel de vida de sus ciudadanos. De esta manera se asegura un nivel más alto de bienestar de los habitantes, que es el objetivo principal de los gobiernos municipales.

Por todo lo expuesto en el desarrollo de este trabajo, se considera que es necesario adicionar a la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, un apartado tomando en cuenta la importancia y trascendencia de la coordinación fiscal con el propósito de determinar con claridad los campos impositivos que corresponden a la Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal, de tal manera que se evite el fenómeno de la doble o triple coincidencia contributiva.

BIBLIOGRAFÍA.

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Vol. III.
- ATCHABAHIAN, Adolfo, *Federalismo y Tributación*, en RTTF, 5º Num., Extraordinario, México, 1971, pp. 137-155.
- FLORES ZABALA, Ernesto, *Finanzas*, ns. 193-201 y 297-313
- GIULIANI FONROUGE, C.M., *Derecho Financiero*, tomo I, ns. 151-165.
- HENSEL, Albert, *Diritto Tributario*, ns. 3-5.
- INDETEC, varios números.
- INDETEC, Revista, n.17/81 y otros.
- INDETEC, *Hacienda Municipal*, No. 6, 1982, varios artículos.
- SAINZ DE BUJANDA, F., *Notas*, lecciones 15ª a la 17ª
- SHCP, *Memoria de la 1ª, 2ª y 3ª Convenciones Nacionales Fiscales*.
- SHCP, *1er Informe sobre las Relaciones Fiscales entre la Federación y los Estados, subsecretaría de Ingresos*, 2 vols., México 1973.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, México, 1957.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México 1967.
- VALDÉS VILLARREAL, Miguel, *Principios Constitucionales que regulan las Contribuciones en Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, México, 1972, pp. 59-79.
- YAÑEZ RUIZ, Manuel, *El Problema Fiscal Mexicano*, Vols. III y V, SHCP, México 1959.
- YAÑEZ RUIZ, Manuel, *El Problema Fiscal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Informe del Presidente a la SCJN*, 1970, anexo 21, pp. 329-480.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 152ª Edición, México 2006, ED. Porrúa.
- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN 2006, Ediciones Fiscales ISEF, S.A.