

587  
28j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

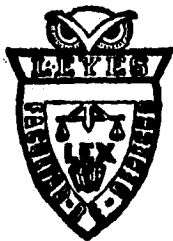
---

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL SISTEMA MEXICANO DE DISTRIBUCION  
DE COMPETENCIAS FISCALES**

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

**ARMANDO MIRANDA PEREZ**



**MEXICO, D. F.:**

**1996**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A mi madre**

**Sra. Lic. Esperanza Margarita Pérez y Díaz de Miranda,  
con todo mi cariño, amor y gratitud.**

**A mi padre**

**Sr. C.P. Armando Miranda Acosta,  
con todo mi cariño, amor y gratitud**

**A mi hermano y su familia**

A  
Mayte  
con cariño

A mi abuela

A la memoria de mi tío  
Sr. Arq. Enrique Pérez y Díaz

**Para el Licenciado Luis Carballo Balvanera, -con gran estimación- director de este ensayo, con mi profundo agradecimiento por su interés, orientación y apoyo recibido, sin los cuales este trabajo hubiera sido más limitado de lo que es. Sirvan estas líneas de testimonio de gratitud.**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL  
Y FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 10 de agosto de 1965.

COORDINADOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR  
U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto me permito comunicar a usted que el presente **ARMANDO MIRANDA PEREZ**, bajo la supervisión de este Seminario elaboró la tesis intitulada **"EL SISTEMA MEXICANO DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS FISCALES"**.

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



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO  
DE  
DERECHO FISCAL

Atentamente.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
La Directora del Seminario.

Lic.  Méndez Camecho.

**EL SISTEMA MEXICANO DE DISTRIBUCION DE  
COMPETENCIAS FISCALES**

**I N D I C E**

Prólogo.....	10
Introducción.....	12

**CAPITULO PRIMERO****FUNCIONES DEL ESTADO.**

1.- Funciones del Estado.....	16
1.1.- Actividad financiera del Estado.....	31
1.2.- Teorías sobre la actividad financiera.....	34
1.3.- Fines de la actividad financiera.....	36
1.4.- Estado contemporáneo.....	37
1.5.- El Estado y el Desarrollo Económico y Social.....	39

**CAPITULO SEGUNDO****DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN LA FEDERACION.**

2.- Estudio del Federalismo.	
2.1.- El Estado Federal.....	46
2.1.1.- Municipios.....	80



2.1.2.- Estados Federados.....	83
2.1.3.- Distrito Federal.....	86
2.1.4.- Federación.....	94

### CAPITULO TERCERO

#### LOS DISTINTOS SISTEMAS DE REPARTO DE INGRESOS.

3.- El federalismo fiscal comparado.....	99
3.1.- El sistema germánico.....	100
3.1.1.- Reparto de competencias.....	102
3.1.2.- Distribución de competencias.....	104
3.1.3.- Otro tipo de competencias.....	107
3.1.4.- Administración de Fondos.....	108
3.1.5.- Distribución de los recursos financieros	111
3.2.- El sistema sudamericano.....	113
3.2.1.- Sistema argentino.....	114
3.2.1.1.- Facultades tributarias del Congreso..	114
3.2.1.2.- Facultades de los Municipios.....	119
3.2.1.3.- Competencias concurrentes.....	112
3.2.2.- Sistema brasileño.....	124
3.2.2.1.- Facultades tributarias de la Unión...	124
3.2.2.2.- Prohibiciones de la Unión.....	125
3.2.2.3.- Reparto de Ingresos de la Unión.....	126
3.2.2.4.- Facultades tributarias de los Estados y	

Distrito Federal.....	127
3.2.2.5.- Prohibiciones de los Estados y Distrito Federal.....	128
3.2.2.6.- Correspondencia de Ingresos.....	128
3.2.2.7.- Facultades tributarias de los Municipios	
3.2.2.8.- Prohibiciones de los Municipios.....	130
3.2.2.9.- Correspondencia de ingresos a los Municipios.....	130
3.2.2.10.- Prohibiciones Generales.....	131
3.2.2.11.- Finanzas Públicas de Brasil.....	132
3.2.2.12.- Sistema Financiero brasileño.....	134
3.3.- El sistema anglosajón.....	136
3.3.1.- Organización del sistema fiscal americano.	
3.3.2.- General Revenue Sharing.....	142
3.3.3.- Special Revenue Sharing.....	144

#### **CAPITULO CUARTO**

#### **EL SISTEMA MEXICANO DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS FISCALES**

4.- La distribución de competencias en la Constitución	
4.1.- Competencias exclusivas de la Federación...151	
4.2.- Competencias concurrentes y competencias restringidas entre la Federación y los Estados.	
4.3.- Distribución de competencias en lo Local...158	

4.4.- Materias fiscales prohibidas.....	161
---	-----

#### CAPITULO QUINTO

##### SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

5.- Antecedentes y fundamento constitucional.....	168
5.1.-Finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	177
5.2.- De las distintas formas de participación...	182
5.2.1.- Fondo General de Participaciones....	194
5.2.2.- Fondo de Fomento Municipal.....	197
5.2.3.- Otras participaciones y órganos de la coordinación.....	204
5.3.- Equidad financiera.....	216

#### CAPITULO SEXTO

##### TRANSFERENCIAS PRESUPUESTALES

6.- La teoría de los equilibramientos. Equilibramientos verticales y horizontales.....	218
6.1.- Las transferencias intergubernamentales....	221
6.1.1.- Transferencias Corrientes o vía Gasto..	223
6.1.2.- Transferencias de Capital o vía Precios y Tarifas.....	223

6.1.3.- Transferencias Explícitas o vía Financiera.....	224
6.1.4.-Transferencias Implícitas o vía Ingreso.	224
6.2.- Las participaciones federales y su régimen presupuestal.....	225

#### **CAPITULO SIETE**

#### **NUEVAS PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL**

7.- Nuevas perspectivas de la Coordinación Fiscal mexicana.....	229
7.1.- Propuestas de la opinión pública.....	230
7.2.- Propuestas de los partidos políticos.....	232
7.3.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....	243
 BIBLIOGRAFIA.....	 252

## P R O L O G O

Nuestro Derecho positivo debe crecer y modernizarse para enfrentar los años venideros. Nuestra historia nos hace fuertes y permite ver con claridad la grandeza de los mexicanos. Y vaya que si hemos tenido grandes hombres: Don Benito Juárez, Miguel Hidalgo Y Costilla, Ignacio L. Vallarta, Jesús Reyes Heróles, entre otros muchos no menos importantes, sin embargo este último, es a mi parecer un gran historiador, filósofo, político, abogado, sin embargo a él le gustaba que le llamaran "Servidor Público". Citaremos como un homenaje a su persona un pensamiento que hoy como ayer es válido para nuestra patria:

"Hemos sí, corrido riesgos de que se haya llegado hasta descubrir las raíces de nuestro árbol; pero, o no se presentó el instrumento lo suficientemente poderoso para lograr el corte, o el árbol injertó lo que pretendía matarlo. No hubo, pues, trasplante, sino injerto."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> REYES HERÓLES, Jesús, La Historia y la Acción. Discurso de ingreso a la Academia Mexicana de la Historia correspondiente de la Real de Madrid. México, 1968.

Nuestra afición por el derecho fiscal ha obedecido a diferentes acontecimientos de mi vida. Por una lado mi madre es abogada y heredé el gusto por el estudio del Derecho y de la literatura universal. Por otro lado mi padre es Contador Público y ha influido en nuestro gusto por el derecho fiscal por medio de la contabilidad aplicada a nuestra materia.

No quiero ser desleal, por ello señalo la valiosa ayuda que he recibido en el camino de esta investigación del Lic. Luis Carballo Balvanera, catedrático de la materia de Derecho Fiscal, a quien he dedicado mi tesis, al Lic. Antonio Canchola Castro, funcionario ejemplar y catedrático de la materia de Derecho Internacional, al Lic. Mario Ayluardo Saúl, brillante maestro de Derecho Administrativo, y al Lic. Manuel Cantero Colín, joven maestro de la materia de Derecho Fiscal y gran amigo, influencias benéficas, sin las cuales no hubiera sido posible la realización de este trabajo.

## INTRODUCCION

El trabajo que se presenta tiene por objeto un estudio sobre nuestro sistema de distribución de competencias en materia fiscal federal y local.

Los recursos que recauda el Gobierno Federal no siempre se distribuyen de una manera equitativa, más aún los gobiernos interiores en los Estados de la República a veces no cuentan con los suficientes medios financieros para enfrentar su plan de gobierno. Es por ello que, a lo largo de este ensayo insisto en lo importante de reformar nuestro actual sistema de reparto de las contribuciones.

Todos debemos estar convencidos que las personas físicas o jurídicas son la figura central o el eje en torno del cual gira todo el Derecho. Así tenemos que las contribuciones resultan ser el principal instrumento financiero (no necesariamente el único) para poder llevar a cabo las funciones del Estado en beneficio de esas personas, derivado de la potestad que tiene la Constitución de obligar a estas personas a su aportación.

Nuestra soberanía y la de los estados miembros del pacto federal son la piedra angular para este estudio. La soberanía consiste en la facultad de determinarse por sí mismo, y en este sentido más concreto, en la facultad de organizar la comunidad, limitando y distribuyendo competencias.

Es a través del respeto de estas competencias y por la fianza que recibe el gobierno como se va a estructurar la federación. La historia nos enseña que, la primera manifestación del derecho fue el respeto recíproco de los fuertes, el reconocimiento del poder de cada uno, la transacción que conduce al pacto para evitar peligros mayores. El derecho es un sistema racional de normas sociales de conducta el cual se impone por la fuerza cuando no se cumple; lo que falta es desenvolvimiento en sí mismo y extensión dentro de la comunidad que son obra del tiempo y del crecimiento de las sociedades.

En el primer capítulo analizamos la idea del Estado y la potestad que tiene para imponer a los particulares el cobro de los impuestos, así como también las diferentes teorías que explican la actividad financiera del Estado.



En el segundo capítulo estudiamos la idea del federalismo y su influencia en nuestro país; todo Estado Federal mantiene un grado de unión entre el Gobierno Federal y las entidades. El primero tiende a ejercer funciones que no le corresponden y el último tiende a defender su demarcación autónoma. En seguida pasamos al estudio de los diferentes niveles de gobierno que tiene México desde el Municipio hasta la Federación exponiendo cada una de sus competencias. Pero al adelantarnos un poco en la investigación nos llevó a pensar que el Distrito Federal debía de tener un cambio hacia una forma de gobierno igual a la de un Estado miembro del pacto federal. En la tercera parte se hace una disquisición comparada con otros sistemas extranjeros de reparto de ingresos. Alemania, Argentina, Brasil y los Estados Unidos de Norte América son los sistemas más representativos y contienen particularidades importantes que bien podrían tomarse en cuenta para México. Ya en el cuarto y quinto capítulos se entra al estudio de México, a la cuestión de cómo tenemos nosotros distribuidos en la Constitución las competencias en materia fiscal y el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En el sexto apartado vemos por medio de las diferentes transferencias presupuestales, que es otro mecanismo de distribución de recursos en nuestro Derecho Positivo

mexicano que aplicamos al gasto público. Por último el séptimo capítulo trata sobre las nuevas propuestas que hoy en día se presentan, para una más justa distribución de los ingresos. Este último apartado está dividido en tres sectores, los partidos políticos, la opinión pública y el Plan Nacional de Desarrollo.

Este es, pues, el planteamiento de esta sucinta indagatoria que nos ha cautivado, cuyo único propósito ha sido el de obtener el título de Licenciado en Derecho. No puedo terminar estas breves líneas sin hacer mención de mis años pasados en esta Universidad y en la Facultad de Derecho. Ahí encontré mi vocación, una razón más para luchar y servir por México; pero lo importante fue encontrar amigos, compañeros y por encima de ellos: Maestros. Son todos juntos lo que hace valioso el haber estado en la Facultad de Derecho. A los jurados toca la decisión final.

**CAPITULO PRIMERO**  
**FUNCIONES DEL ESTADO**

*"In omnibus quidem maxime tamen  
in jure acquitas spectanda sit".*

En todas las cosas, pero principalmente  
en el derecho, debe esperarse la equidad.

Aforismo.

**SUMARIO: 1.- Funciones del Estado. 1.1.- Actividad  
financiera del Estado. 1.2.- Teorías sobre la actividad  
financiera. 1.3.- Fines de la actividad financiera. 1.4.-  
Estado contemporáneo. 1.5.- El Estado y el Desarrollo  
Económico y Social.**

**1.- Funciones del Estado.**

En el mundo, las funciones del Estado y sus reformas son temas de reflexión centenaria que se populariza, cuando menos, desde la década de los setenta y se profundiza a raíz de la caída del muro de Berlín.

Existen diferentes criterios en el mundo referentes al Estado: El Estado benefactor, que tuvo lugar en Europa y Estados Unidos; El Estado burocrático del

socialismo real en Europa Central y en la Antigua Unión Soviética y en Latinoamérica, El Estado populista. Todas estas son diferentes ideas y conceptos de lo que es el Estado.<sup>2</sup>

El concepto de Estado no es complejo si lo referimos al aspecto jurídico. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en este sentido es también una corporación ordenada jurídicamente dentro de un grupo social.

En efecto, un grupo social se organiza para gobernarse así mismo y dicta las reglas a las que sujeta su organización, lo cual resulta un concepto muy simple de estado y soberanía, pero también muy esquemático. En esa tesitura, el Estado no es sino una simple organización de hombres para lograr la mejor convivencia posible; en cuanto a la soberanía, es la facultad reconocida a los propios individuos para dictar las reglas a las que se sujetarán. A lo anterior, pueden seguir las diversas concepciones del Estado y soberanía que los tratadistas han elaborado a partir de conceptos filosóficos e históricos determinados; por ejemplo, los conceptos que parten de la existencia de

---

<sup>2</sup> REBOLLEDO GOUT, Juan, La Reforma del Estado en México. Una Visión de la Modernización de México. Fondo de Cultura Económica. México, 1993 p.15.

reglas divinas o dictadas por dioses, como en el caso de Moisés y los 10 Mandamientos, o, la filosofía cristiana que también se encuentra relacionada y es conocida como filosofía judeo cristiana.

En el caso de México nuestra concepción de Estado se sustenta en la filosofía de los enciclopedistas así como en todos los conceptos del Renacimiento de las culturas europeas. Allí están, los escritos de Milton, Locke, Montesquie y Voltaire, por citar únicamente nombres de todos conocidos.

Son los estados nacionales los que conforman una nueva geopolítica en el ocaso de la Edad Media; estados nacionales que nacen del sufrimiento y de la situación de injusticia de pueblos sometidos al absolutismo monárquico; hay necesidad de rehacer el estado de las cosas y en consecuencia, reformar el Estado; conceptos estos, que expresan de manera llana y superficial, pues existe la presunción de que los abogados los aprenden en la escuela preparatoria y que durante su licenciatura se debió profundizar en su conocimiento. Sin embargo, esta fácil exposición puede permitir comprender o explicar el concepto de reforma del Estado. Durante el presente siglo nuevamente

se reforma el Estado mexicano sustentando sus bases en los ideales de la Revolución de 1910.

Si en los albores del Renacimiento se sientan las bases para establecer los nuevos estados nacionales que trae consigo un nuevo concepto de Estado y de soberanía, para dejar atrás el derecho divino de los reyes, también se establecen las bases de una nueva filosofía en donde la fuente del poder se reconoce en el propio pueblo, es decir en el hombre mismo.

Al respecto el maestro Jesús Reyes Heróles a escrito:

"El Estado moderno surge de una triple lucha que se da contra el concepto de imperio, la ciudad medieval, las corporaciones y la Iglesia, comprenderemos que debemos situar en una jerarquía similar a la teoría de la soberanía y a la del derecho divino de los reyes la idea de la razón de Estado, como idea en movimiento, pretexto ideológico o móvil operante que conduce o ayuda a la formación del Estado moderno."<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> REYES HEROLES, Jesús, En Busca de la Razón de Estado. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1982 p.41.

Existen diferentes criterios para definir el Estado, al respecto Jellinek elabora dos definiciones: una de base social y otra de base jurídica. Veamos:

"El Estado es la unidad de asociación, compuesta de hombres sedentarios y dotada de un poder de mando originario."<sup>4</sup>

"El Estado es la corporación de una nación sedentaria dotada de un poder de mando originario -o también-: es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario."<sup>5</sup>

Las dos definiciones son muy parecidas, la última incluye el elemento corporación.

Hans Kelsen afirma: "El Estado es un orden jurídico inmediato al derecho de gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídico, internacionalmente delimitado, y con una pretensión de

---

<sup>4</sup> ARNAIZ AMIGO, Aurora, Ética y Estado, Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1986 p.185.

<sup>5</sup> Ibidem, p.186.

totalidad, respecto del ámbito material de validez, sólo restringida por la reserva del derecho internacional."<sup>6</sup>

El Estado como entidad abstracta de derecho, simboliza y concreta una colectividad con atributos y caracteres especiales, constituyendo una entidad soberana, que no tiene más límites en su acción, que la misma ley que lo crea. Por una razón doctrinaria, se le da otro carácter cuando interviene como sujeto de derecho privado, equiparándolo a los demás individuos; porque sus intereses no se fundan en la soberanía ni en la causa colectiva, sino en un interés particular de su patrimonio; pero aún así, no pierde su carácter de entidad soberana, cuando se presenta un juicio, lo que se evidencia porque los procedimientos para la ejecución del fallo que en su contra se pronuncie, se distinguen de los que se siguen en contra de los particulares, para que no se menoscabe su soberanía; un ejemplo lo tenemos cuando se demanda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, prácticamente se demanda al Estado, pues aquella no es sino una ficción, para referirse a la parte patrimonial de éste.

---

<sup>6</sup> Citado por SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política. Editorial Porrúa S.A. 12a. edición. México, p.284.



De acuerdo con el Maestro Andrés Serra Rojas, el Estado mexicano tiene las siguientes características teóricas:

1.- Es una República: éste es el sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo que lo ejerce directamente por medio de representantes y por un término limitado;

2.- Es representativa, toda vez que el pueblo ejerce sus funciones por medio de sus representantes legítimos elegidos en forma democrática por medio del voto universal;

3.- Es democrática porque el poder supremo reside en el pueblo o en sus representantes legítimos. El Estado mexicano es soberano. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno;

4.- Es federal, donde cada autonomía territorial es miembro libre y soberano en todo lo concerniente a su

régimen interior y en esta virtud contribuye a la formación de la voluntad del Estado federal.

Lo anterior tiene sustento jurídico y político en los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado federal es producto de la voluntad nacional, libre y soberana sustentada en el poder constituyente que se manifiesta en una Carta Magna o Constitución. Su características de tiempo, fin y modo son perpetuas, no se puede alterar el Estado federal. Sus miembros detentan una autonomía en diferentes grados, por medio de la cual se da la relación directa entre estos y la población de las entidades federativas.

No podemos negar que en todos lo países que han adoptado el sistema federal aparece como un instrumento de vida y de política superior, dispuesto para mantener los más elevados valores del mundo democrático. Se quiera o no el federalismo es la forma superior de los ideales del Estado democrático.

La realidad política contemporánea nos muestra cómo el federalismo sirve lo mismo a un sistema que a otro,

ya que cualquiera ideología que lo acepte encuentra en él una poderosa técnica política para estructurar su poder.

El hombre está obligado a modelar las estructuras sociales, políticas y económicas del próximo siglo, porque las actuales no son suficientes para afrontar los riesgos y dificultades, que cada día serán mayores. Al respecto el maestro Don Jesús Reyes Héroles escribió:

"Ni más Estado para que haya menos sociedad e individuo, ni más sociedad para que haya menos Estado e individuo; individuo, sociedad y Estado tienen ámbitos de acción característicos".<sup>7</sup>

El Estado debe nacer, crecer y perpetuarse con el apoyo de una fianza. El derecho y el Estado por la sanción se encuentran vinculados, el derecho es por y del Estado, el Estado le da fuerza al derecho. Así la primera gran división del derecho es el derecho constitucional, el cuál rige la organización misma del Estado, lo que significa la relación del Estado y la persona, regida en un principio por el derecho constitucional el cual rige las bases fundamentales de esa relación.

---

<sup>7</sup> CASO LOMBARDO, Andrés, Cuatro Ensayos de Política y Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992 p. 27.

Los Estados son actualmente nacionales, su organización se verifica por medio de tres poderes: Ejecutivo, Legislativo, y Judicial. De aquí surge un derecho parlamentario o congresional, que el maestro Silvano Tosi lo define en sentido restringido como:

"...el estudio del conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento".\*

El Derecho Administrativo, es el que rige al Poder Ejecutivo que se organiza en la administración pública, y el Poder Judicial que rige a la organización y funcionamiento de los tribunales.

El Derecho Constitucional también se refiere a las relaciones del Estado y los particulares, es de aquí de donde se desprende la materia de las garantías individuales.

---

\* BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Derecho Parlamentario. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.25.

El nexo entre los particulares y el Estado puede ser por diferentes actos que pertenecen al derecho administrativo.

Por otro lado tenemos el derecho privado que regula los efectos de un hecho o convenio entre particulares partiendo de la base de igualdad jurídica, así tenemos el derecho civil y el derecho mercantil.

El derecho público regula la organización y funciones del Estado y los entes públicos en cuanto actúan en ejercicio de su poder de mando.

El derecho social busca encontrar la diferencia entre particulares en aquellas relaciones en que hay diferencia social y económica de un particular respecto al otro, aquí está el derecho del trabajo y el derecho agrario.

Hay ramas del derecho público que han obtenido completa autonomía, destacando el Derecho Internacional, el Derecho Financiero y el Derecho Fiscal.

El Derecho Financiero y el Derecho Fiscal están dentro de un campo del derecho público, el Derecho Fiscal en diferentes momentos es parte del derecho constitucional y sus derivaciones como, el derecho parlamentario,

administrativo, judicial, y su relación con el derecho privado y social. Sin embargo hay que destacar, que lo importante en el derecho fiscal son las contribuciones, que es una forma de financiamiento público y constituye una actividad financiera del Estado.

La justificación del derecho del Estado para formar parte de un conjunto de riquezas, cuyo origen inicial es la contribución que hacen los habitantes del propio Estado, no en forma voluntaria sino en forma coactiva, derivada de un mandamiento constitucional y hecha efectiva por medio del ejercicio de la facultad económica coactiva, consistente en "hacer efectivos en vía de ejecución forzosa los créditos fiscales a su favor".<sup>o</sup> Importante mencionar que nuestro Código Fiscal de la Federación lo regula en su artículo 145 de la siguiente manera:

"Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos

---

<sup>o</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 17a. edición. Editorial Porrúa, México, 1992, p.805.

señalados por la Ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución..."<sup>10</sup>

La función del Estado es administrar realizando actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos técnicos, humanos, materiales y financieros de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales. Estos últimos objetivos deben tener una clara administración, es decir un conjunto ordenado y sistematizado de principios, técnicas y prácticas que tiene como finalidad apoyar la consecución de los objetivos de una organización por medio de la provisión de los medios necesarios para obtener los resultados con la mayor eficacia y eficiencia posibles.

Las funciones del Estado de conformidad con la Teoría de la División de Poderes son tres: función legislativa, función administrativa y función jurisdiccional o judicial.<sup>11</sup>

El Estado para ejecutar sus facultades de administración se apoya en la Administración Pública

---

<sup>10</sup> Código Fiscal de la Federación. Editorial Themis. México, 1994.

<sup>11</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1994, p.21.

Federal, que es un conjunto de órganos administrativos mediante los cuales el gobierno federal cumple o hace cumplir la política y voluntad de un estado, tal y como éstas se expresan en las leyes fundamentales del país. Incluye todos los órganos administrativos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales. De la misma forma comprende al Gobierno Federal y al sector paraestatal, excluyendo a los gobiernos locales.

Esta Administración Pública Federal se divide en sector central y sector paraestatal, entendiéndose por la Administración Pública Central el conjunto de dependencias administrativas integradas por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos que determine el titular del Poder Ejecutivo Federal y la Procuraduría General de la República.

La Administración Pública Paraestatal es el conjunto de entidades de control presupuestal directo e indirecto integrado por organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y los fideicomisos.



Por último encontramos la Administración Pública Estatal que es la encargada de efectuar la funciones desempeñadas por órganos de la Federación de todos los Estados y Municipios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos.

El Gobierno Federal tiene un presupuesto que se denomina Administración Presupuestaria que es una rama dentro la Administración Pública Federal que tiene por objeto la programación, organización, aplicación y control de la recaudación, ejercicio y evaluación de los fondos públicos.

Los fondos públicos que obtiene el Gobierno Federal se administran en un conjunto articulado de procesos que van desde la planeación y programación del gasto público, hasta su ejercicio, control y evaluación. Abarca los egresos por concepto de gasto corriente, inversión pública física e inversión financiera, así como pago de pasivos o deuda pública contraída por el Estado, las empresas públicas, las instituciones financieras públicas y los fideicomisos, a esto se le ha denominado administración del gasto público.

Todas estas atribuciones son fruto de la potestad que tiene el Estado para establecer las contribuciones, esta la entendemos como:

"El poder jurídico que tiene el Estado para el establecimiento de las contribuciones; para la aplicación y cobro de las propias contribuciones en el caso concreto, así como para la asignación de éstas al gasto público".<sup>12</sup>

#### 1.1.- Actividad Financiera del Estado.

De manera general la actividad del Estado está constituida por el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> CARBALLO BALVANERA, Luis. Los Sistemas de Participación en los Ingresos. El caso de México, México, p.1

<sup>13</sup> FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 23a. edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, p.13

Existe en la tratadística del derecho público un término que ha sido analizado desde muy diversos puntos de vista y con una pluralidad de sentidos, es el de actividad financiera. Y es necesario recordar que una de las funciones que el Estado debe cumplir es la recaudación de recursos indispensables para el cumplimiento de los objetivos de un gobierno, y es la obtención de los medios para atenderlas y la gestión y manejo de los recursos, lo que constituye la actividad financiera.

Giuliani Fonrouge dice que la fuente principal del derecho financiero es la ley, así tenemos que: "sin ley no habría actividad financiera"<sup>14</sup>. Afirmación que nos parece correcta, toda vez que como fuente formal del derecho manifiesta una conducta exterior y un medio de control.

La actividad financiera del Estado ha sido definida por el fiscalista mexicano Joaquín Ortega como:

"la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción

---

<sup>14</sup> FONROUGE, Giuliani. Derecho Financiero. 3a. edición. Vol. I Editorial Depalma, Argentina, 1986, p. 58.

de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines".<sup>15</sup>

El derecho financiero tiene un objeto de conocimiento más amplio así su objeto es el financiamiento público. El derecho financiero no solo se refiere al financiamiento público ya que también se rigen recursos de la sociedad. Es por esto que se busca sistematizar el conocimiento del derecho financiero.

Por lo anterior el objeto de conocimiento del derecho financiero es el financiamiento público y la regulación de los mercados financieros y de otras figuras que surgen en los mercados internacionales.

La vinculación entre lo económico y lo político, ofrece diferentes momentos en los que se realiza este principio inmediato de ejecución, los tres momentos fundamentales son:

1.- El de la obtención de ingresos, los cuales pueden llegar al Estado tanto por instituciones de derecho privado, la explotación de su propio patrimonio (renta de inmuebles, venta de bienes, empresas, entre otros), como por el medio

---

<sup>15</sup> Citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco. Ob. Cit. p.5.

de instituciones de derecho público, los diversos tipos de tributos, o bien por instituciones mixtas como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos;

2.- El de gestión o manejo de los recursos obtenidos, así como la administración y explotación de sus bienes patrimoniales con el carácter permanente, y,

3.- El de la realización de erogaciones para sostener las funciones públicas, y la prestación de servicios públicos.

Ahora bien, es necesario determinar la naturaleza jurídica de esa actividad, la elaboración de diferentes teorías han ayudado para su explicación.

#### 1.2.- Teorías sobre la actividad financiera.

La doctrina las ha agrupado en tres categorías: teorías económicas, teorías políticas y teorías sociológicas. El maestro Sergio Francisco de la Garza denomina a estas teorías "aspectos" e incluye un cuarto aspecto, el jurídico<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Ibidem. pp. 6-7.

En la teoría económica, la acción del Estado se traduce en un consumo improductivo, pues la presión tributaria sustrae a los particulares una porción de renta que podría utilizarse en una nueva producción de bienes<sup>17</sup>.

La teoría de la utilidad relativa o marginal, creada por Sax y aceptada por muchos tratadistas, constituye la base misma de la estructura que procura la máxima utilidad posible. Aplica el concepto hedonista del mayor beneficio con el mínimo de sacrificio. Los habitantes distribuyen su riqueza por intermedio de sus representantes políticos, satisfaciendo las necesidades públicas y privadas de mayor importancia y luego las de menor intensidad.<sup>18</sup>

Los dividendos deben ser reconocidos por todos los individuos integrantes de la sociedad, cuya unanimidad y espontaneidad erigen la única garantía contra toda injusticia en la distribución de las cargas públicas.

Esta teoría "le atribuye a la actividad financiera estatal una naturaleza económica, considerando que todas las

---

<sup>17</sup> FONROUGE, Giuliani. Ob.Cit. pp 5-6.

<sup>18</sup> Iden.

cuestiones financieras hallan su solución en una teoría de la producción y el consumo de los bienes públicos<sup>1º</sup>.

### 1.3.- Fines de la actividad financiera.

Con el fin de cumplir algunas de sus funciones, el Estado Mexicano recurre a formas jurídico-administrativas diferentes de las dependencias centralizadas para participar en la mejor realización de las actividades.

El Estado tiene el derecho para constituirse en propietario de las aportaciones que hacen los particulares, no en forma voluntaria sino en forma obligatoria derivada del imperativo legal de la Constitución y hecha efectiva por medio del cobro que hace el gobierno.

La actividad financiera del Estado se distingue por su naturaleza y contenido, diferentes a la actividad privada. Con esto se persigue que el Estado pueda regular su economía y conseguir fines propios, ajenos a los intereses de los individuos. El objetivo final es la creación de planes económicos generales, planes de inversiones, crear empresas públicas y favorecer la actividad económica

---

<sup>1º</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco, Ob. Cit. p.6.

privada, para así cumplir con una necesidad pública que no se satisface por el régimen del servicio privado.

#### 1.4.- Estado Contemporáneo.

México enfrenta tiempos difíciles, vitales en la transformación del Estado. Una nueva reforma del Estado podría ser la respuesta a las necesidades del pueblo, pero sobre todo de una sociedad que crece día a día con inseguridad, injusticia y pobreza.

En el último cuarto de siglo los pedimentos sociales se agudizan, es necesario crear satisfactores básicos propiciando la unidad de la sociedad. La aparición de los nuevos factores económicos en los últimos años permiten ver con claridad que el rumbo no es el adecuado. Necesitamos un cambio, pero un cambio con inteligencia atendiendo a la capacidad productiva de los sectores de la población.

Es, en este último renglón donde las contribuciones de los ciudadanos al Gobierno Federal se hacen cada día más importantes. Contribuir al gasto público es un deber y una obligación de los mexicanos, pero esta



carga debe ser llevada con responsabilidad por ambas partes: Gobierno Federal y contribuyentes.

El Estado requiere la alianza de todos los sectores de la sociedad, así se podrá ir por buen camino y lograr un crecimiento real y con una mayor distribución de la riqueza.

"Cambiar para conservar", decía el maestro Don Jesús Reyes Heróles. Hoy más que nunca es válida esta frase, este pensamiento.

El Estado contemporáneo que se está gestando debe ser un Estado pequeño y fuerte. Será lo primero con sólo guiar su política económica hacia fuentes de financiamiento que han demostrado ser sólidas como la desincorporación de las empresas públicas, disminución del gasto público y saneamiento financiero gubernamental; será lo segundo aplicando de manera estricta la Constitución General de la República, originándose una mayor y mejor justicia social.

### 1.5.- El Estado y el Desarrollo Económico y Social.

El Estado es el responsable de conducir, planear, coordinar, y orientar en todo momento la actividad económica de los diferentes sectores de la población, cuya intervención será de forma responsable y sin menos cabo de otras formas de actividad económica que ayuden a la Nación.

En efecto el artículo 25 constitucional apoya nuestra idea impulsando el movimiento empresarial de los sectores social y privado dentro del marco legal que establece nuestra Constitución.

Toda la economía se rige por un ordenamiento de libre mercado donde la actividad económica está limitada y se encuentra dirigida por la competencia y el ordenamiento jurídico respectivo.

Toda actividad económica lleva implícita una actividad empresarial, no importando su naturaleza pública, privada o mixta.

Toda actividad empresarial tiene tres subsistemas: un subsistema político en el que se fijan valores y se da orientación a la actividad empresarial; un subsistema

empresarial que confirme, dirija y controle la actividad económico-social de la empresa, y un subsistema de realización.<sup>20</sup>

El Estado como empresario desempeña un papel destacado dentro de la economía nacional. Este impulsa el desarrollo social como una actividad propia.

Las actividades de las empresas públicas se insertan en los grandes fines del Estado Social de Derecho, siendo uno de los primordiales la actividad planificadora del desarrollo económico y social.<sup>21</sup>

El dinamismo ascendente de las empresas públicas en el México contemporáneo ha permitido crear auténticos instrumentos de planificación en las políticas de desarrollo del Estado. Es, esta planificación lo que permite el avance en materia económica y política.

Los excesos en los que incurrió el Estado Mexicano al estar a su cargo un gran número de empresas paraestatales

---

<sup>20</sup> GARCIA ECHEVARRIA, Santiago. Intervenciones Estatales en la Economía de Mercado. Instituto de Dirección y Organización de Empresas. Universidad de Alcalá de Henares. Ediciones Esisc, Madrid, 1979. p.8.

<sup>21</sup> FAYA VIEZCA, Jacinto. Finanzas Públicas. 2a. edición. Editorial Porrúa. México 1986. p.81.

provocó una crisis de financiamiento, no había recursos suficientes para poder enfrentar el gasto público y las empresas representaban una carga económica muy fuerte para el gobierno. Ante este panorama se vuelve la vista a la idea del Estado pequeño, sin empresas que controlar, más que las estratégicas, que deje en manos de los particulares el desarrollo de estas.

Se han liquidado o extinguido aquellas entidades que cumplieron su objetivo, que carecían de viabilidad económica o cuyas actividades se podían realizar en otras empresas.

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su párrafo tercero:

"Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación".<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 108a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1995. p.21

El Estado es el rector de toda la economía nacional, esto quiere decir que el Estado representa los intereses de la Nación en su conjunto y en ella se encuentran todos los que la integramos. El Estado, en uso de su potestad, dirige los asuntos del desarrollo nacional, estableciendo planes y programas para alcanzar un crecimiento determinado.

La Constitución, como ya mencionamos habla en los artículos 25 y 26 de la rectoría del Estado, lo que significa que al Estado le corresponde la dirección de las actividades económicas a un fin económico, social, cultural, y político. La Constitución señala que por cada 6 años de gobierno hay que definir el plan de desarrollo, este plan se agrega con los programas obligatorios para las dependencias de la Administración Pública.

Los Estados federados deben de igual forma elaborar planes acordes con los de la Federación.

Dentro del Plan de Desarrollo está el Pronafide (Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo), que busca obtener recursos financieros destinados a los gastos, está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de este marco se encuentran las contribuciones que son medios o instrumentos financieros con que cuenta el Estado para obtener recursos financieros de los particulares y los traslada a la economía pública. Su finalidad constitucional es financiar el gasto público, recogiendo recursos para volver a ocuparlos en la sociedad.

Esto trae consecuencias muy amplias: el recoger recursos tiene efectos económicos y financieros. Se disminuye el financiamiento de los particulares, pero al volver a la sociedad inyectan la economía.

El establecimiento de las contribuciones tiene efectos en los sectores social, económico, y empresarial, de esta manera se establece una distribución de cargas.

Por razones administrativas, en la actualidad se han entregado a las diferentes entidades federativas múltiples empresas que anteriormente estaban en manos del gobierno central. Los Estados Federados a su vez permiten que exista una participación privada total o compartida en algunos casos sobre estas empresas.

El Estado ya no puede concebirse como un "Estado centralizador", por el contrario, debe ser tolerante y pequeño.

La desincorporación de las empresas del gobierno llevó por primera vez en muchos años a tener un superávit del 1.8% del PIB. Esto se logró gracias a que el gobierno no tenía que disponer de recursos frescos para transmitirlos. Por el contrario se vió alentado por la reducción de las transferencias presupuestales.

De 1988 a 1992 se desincorporaron 362 entidades al pasar de 618, a 221 entidades, de las cuales 63 se encuentran en el proceso de desincorporación.<sup>23</sup>

Así las cosas los sectores privado y social junto con el Gobierno Federal contribuyen impulsando de forma organizada la áreas prioritarias del desarrollo nacional, en estricto cumplimiento de la Constitución Federal.

---

<sup>23</sup> ORTEGA LOMELÍN, Roberto. Una Visión de la Modernización en México. Federalismo Y Municipio. Fondo de Cultura Económica. México 1994. p.132.

**CAPITULO SEGUNDO**  
**DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN LA FEDERACION**

"Sábeta Sancho, que no es un hombre más que otro sino hace más que otro. Todas estas borrascas que nos suceden son señales de que presto ha de screnar el tiempo y han de sucedernos bien las cosas; porque no es posible que el mal ni el bien sean durables, y de aquí se sigue que, habiendo durado mucho el mal, el bien está y cerca."

Miguel de Cervantes

El Ingenioso Hidalgo Don Quijote  
de la Mancha. Primera Parte, capítulo XVIII.

**SUNARIO:2.- El Estado Federal. 2.1.1.- Municipios. 2.1.2.-  
Estados Federados. 2.1.3.- Distrito Federal.  
2.1.4.- Federación.**



## 2.- El Estado Federal.

El sistema federal mexicano, se debe estudiar tomando en cuenta dos aspectos:<sup>24</sup>

1.- Los factores reales del país que lo llevaron a este sistema.

2.- El mecanismo intelectual que incitó a muchos liberales a identificarse con este sistema.

Se ha discutido si el México colonial tenía las condiciones necesarias para constituir este sistema o si se adoptó por simple imitación del extranjero. Existen factores que apoyan a una y a otra tesis.

Las realidad de México ya estaba inclinada hacia el federalismo, por ello nuestros legisladores no podían elegir otro camino, la intención era mantener unido lo ya unido y no separarlo. En ningún punto el Congreso fue tan obligado a obedecer como en la adopción del federalismo, la voluntad general se orientaba al federalismo. Las

---

<sup>24</sup> Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano en pocas páginas. Fondo de Cultura Económica. México, 1985, p.57.

revelaciones del federalismo afloraban de fuerzas reales no carentes de profundidad.<sup>25</sup>

Para los principales impugnadores de la federación el punto de partida era el centralismo o reducir el federalismo; así Fray Servando Teresa de Mier en el alegato del artículo 50. del Acta Constitutiva señalaba que el Congreso debe manifestarse contra el federalismo, a pesar de la voluntad general. Los mandatarios no deben obedecer a los mandantes. De igual manera José María Luciano Becarra trata de convencer al Congreso de que el federalismo no es la mejor opción. Todo demuestra que la decisión al margen del Congreso (1823-1824) ya estaba tomada, el desenvolvimiento de las diputaciones provinciales indican que el país para simplemente conservarse tenía que ser federal.<sup>26</sup>

Se considera que fue la clase media provinciana, con apoyo de la masa republicana la que impuso la representatividad federal, tenían interés de obtener el poder y los medios de dominación.

---

<sup>25</sup> Ibidem, p.58.

<sup>26</sup> Ibidem, p.59.

El afán de la descentralización venía de la colonia, Miguel Ramos Arizpe se lanza contra todo aquello que significa centralización gubernamental, señala sus defectos y consecuencias y describe los embriones de la descentralización. Señala que en la centralización en primer lugar se encuentran los defectos del sistema de gobierno, ataca a la monarquía. Considera que es indispensable variar los métodos y sistemas ya que la centralización se traduce en omnipotencia, despotismo y arbitrariedad. Asimismo señala que durante el período del centralismo de la Colonia existieron decisiones descentralizadoras que eventualmente vinieron a germinar el futuro federalismo, así surgen los cabildos, municipios, audiencias, universidades, etc. Estas medidas no fueron generales ya que no se aplicaron en todas las regiones. Sostiene Ramos Arizpe que el factor espacial es determinante en el Federalismo, la extensión de las "provincias", la geografía, distancia y dificultades de comunicación es el argumento físico a favor del federalismo y el factor humano, la escasez de población es el principal contra argumento de los centralistas.<sup>27</sup>

Para Ramos Arizpe la descentralización debe estar de acuerdo con la Constitución y ser en materia política administrativa y judicial. El apoyo al autogobierno se

---

<sup>27</sup> Ibidem, pp.61-62.

encuentra en los principios democráticos y liberales de la Constitución de Cádiz.<sup>28</sup>

En 1822 las discusiones no se orientan hacia el federalismo pero la idea se esboza en el Congreso, las necesidades y males de las provincias son expuestas, el abandono de estas es consecuencia de la centralización.<sup>29</sup>

Los autores nacionales y extranjeros consideran que México ha sido centralista, esto es una realidad de hecho, más no de derecho.

El Federalismo surge a partir de dos posibilidades:<sup>30</sup>

1.- Unión de diversos estados independientes y la celebración de un pacto federal.

2.- Un estado unido que fracciona su régimen jurídico en órdenes conexos, central y regional, reconociendo autonomía a sus provincias o regiones.

---

<sup>28</sup> Ibidem, p.66.

<sup>29</sup> Ibidem, p.69.

<sup>30</sup> ORTEGA LOMELIN, Roberto. El Nuevo Federalismo La Descentralización. Editorial Porrúa S.A. México, 1988, p.46.

La segunda hipótesis es el caso de México, consideramos que por esto la descentralización del país es débil.

En 1824 el debilitamiento del centralismo, sobre todo en materia hacendaria coadyuvó a una crisis del liberalismo; en 1857 el alto grado de descentralización política y competencial impidió la adecuada atención de las responsabilidades del gobierno de la unión, a partir de esto se desvirtualizó la descentralización, aparejándose el fortalecimiento del autoritarismo porfirista. El Constituyente del 1917 retoma la causa democratizadora y con ella el federalismo.<sup>31</sup>

Nadie puede negar que las luchas internas de México han estado ligadas con los problemas de centralismo y descentralismo. La gran victoria de 1824 fue el Federalismo.<sup>32</sup>

Ramos Arizpe analiza el centralismo y sus consecuencias durante la colonia. Las clases privilegiadas apoyaban el centralismo, los liberales eran apoyados por las fuerzas centrífugas.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> Idem.

En otros países el federalismo no era propio de los liberales, no así en México donde los liberales buscaban acabar con el dominio de las clases privilegiadas, además de que facilitaba el ascenso de las clases dispersas del país, aseguraba la movilidad política, por esto se identificó con la ideología liberal.

Así tenemos que en la Constitución de 1857 se fortalece el federalismo, y en la Constitución de 1917 se mantiene como idea política básica del federalismo dando paso a una nueva concepción de estado y su responsabilidad en la conducción del desarrollo político y económico. El sistema federal fue reafirmado unánimemente por el legislador constitucional de 1917.

En el constituyente de Querétaro el problema municipal fue debatido siendo bandera de diferentes fracciones; se discutían dos cuestiones en particular:<sup>34</sup>

1.- La competencia tributaria mínima de los ayuntamientos.

---

<sup>34</sup> Ibidem. p.47.

2- La solución de las controversias entre los municipios y los poderes estatales.

El período postrevolucionario condicionó el fenómeno centralizador, había que reconstruir y fortalecer la nación mexicana bajo los principios contenidos en la Constitución de 1917, así como fortalecer el papel del Estado. Así la centralización justificada en el desarrollo y la unificación nacional prevalece sobre la descentralización. El federalismo es dinámico, presenta un ciclo entre el centralismo y la descentralización. El Estado no es una organización estática y la centralización persiste a pesar de nuestro federalismo.<sup>35</sup>

No existe un sistema federal único que sea modelo o patrón a seguir. El federalismo es una forma de organización del Estado, el cuál es un fenómeno de organización social en permanente evolución.<sup>36</sup>

Al igual que el Estado, el federalismo tiene dos nociones: jurídica y de gobierno, donde debe de existir un grado de descentralización del poder (descentralización

---

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> Ibidem. p.48.

política en sentido estricto ) y la relación del Estado con la sociedad ( descentralización política en sentido amplio).

El federalismo mexicano y la descentralización tienen la base misma de su estructura en un aspecto jurídico. Este último cristalizado en diferentes teorías jurídicas sobre el origen y naturaleza del sistema federal.

Hasta antes de 1787 las formas de gobierno que se conocían era el estado unitario o la confederación, el federalismo surgió como una forma intermedia . Un Estado Federal puede surgir como una vinculación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes o bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un estado unitario.<sup>37</sup>

El caso de México tiene elementos de los dos aspectos, éramos centralistas en la colonia, sin embargo existían elementos de la postrimería de esta etapa que daban cierta independencia a las provincias.<sup>38</sup>

Esto último es diferente a lo que sostiene el Maestro Jesús Reyes Heróles, ya que el consideraba a la

---

<sup>37</sup> Ibidem. p.49.

<sup>38</sup> Ibidem. p.50.



época colonial como centralista, sin independencia de ningún tipo en las provincias y señala que el caso de México es el único en que un país centralista decide convertirse en federalista.

Existen diversas teorías que hablan sobre la naturaleza jurídica del federalismo, esta teorías siguiendo a Manuel García-Pelayo, citado por Roberto Ortega Lomelín son:<sup>39</sup>

a) Teoría de la doble soberanía o cosoberanía: Tocqueville señaló que en Estados Unidos existían dos gobiernos separados, ambos soberanos, así la soberanía se encontraba dividida, una parte a la federación y otra parte a las entidades federativas, como ambas comparten la soberanía se coordinan no hay sometimiento. Esta teoría ha sido criticada ya que no corresponde a la realidad y por la idea de soberanía como única e indivisible

b) Teoría que niega la realidad jurídica del Estado Federal (asimilación a confederación) esta teoría sostenida por Calhoun y Seydel habla de la indivisibilidad de la soberanía. Si los estados son soberanos, luego la federación no lo es y por lo tanto es inexistente. Sostienen que todos

---

<sup>39</sup> Idem.

los estados federales son simples confederaciones de estados que descansan sobre un tratado y la soberanía es atribuible a los estados particulares, los cuales delegan facultades en la federación o más bien en órganos confederados, reservándose derechos de anulación o de segregación. Esta teoría esta en riña con la realidad histórica del federalismo, pues esta existe, unifica y aún centraliza

c) Teoría que afirma como único estado al federal. Para Zorn al igual que para Calhoun y Seydel no hay más estados que los unitarios. En una federación los estados renuncian a su soberanía en favor del poder central lo que hace de este un estado unitario cualificado, en consecuencia el estado federal es unitario pero organizado federalmente con predominio del orden jurídico de la unión.

d) Teoría que sostiene que la federación es único estado soberano, pero que no niega a los miembros el carácter de Estado. Jellinek define al estado federal como un estado soberano formado por una variedad de estados. Considera que la soberanía no es una nota esencial de los estados pero sí las relaciones de dominación. Los estados son libres dentro de la esfera de la federación, así la federación es la única soberana, pero los estados tienen facultad de dominación y en ciertos límites de libertad de acción.

Estimamos que el federalismo se adquiere como solución al problema que existía entre las regiones y el centro; en México existían federalistas y centralistas, estos últimos apoyados por la iglesia y el ejército.<sup>40</sup>

El sistema político de organización del Estado mexicano es el federalismo. Su fundamento lo encontramos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Congreso Constituyente que sentó las bases de nuestra organización política como Estado independiente, externo el federalismo y la plena autonomía de los Estados como postulados básicos. Desde 1824 la nación mexicana adoptó el sistema republicano y federal como régimen de organización política del nuevo Estado que apenas nacía a la vida independiente.

El federalismo fue la única vía apta para consolidar la unión entre las partes que integraban el nuevo Estado soberano. La instauración del federalismo respondió a la voluntad expresa de las provincias que se manifestaban

---

<sup>40</sup> Carmagnani Marcello. **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp.16-17.

contra el centralismo tradicional y absorbente. La tesis federalista se impuso en definitiva como decisión fundamental del pueblo mexicano, al erigirse en norma de rango constitucional cuya vigencia, excepto por los breves periodos de las constituciones centralistas del siglo pasado ha perdurado hasta la fecha inserta en nuestra Carta de Querétaro de 1917, como también lo estuvo en la de 1857.

El federalismo, sistema jurídico y político opuesto al unitarismo estatal, considera al gobierno federal como la forma que mejor sirve a las ideas de libertad. En este régimen, las distintas regiones que componen el país se rigen de manera autónoma; pero ceden parte de sus competencias al gobierno federal, quedándose con las no transferidas.

La hacienda pública tiene una sección de ingresos una de egresos, una vinculante que es la caja o la tesorería y un mecanismo de control. Esto se refleja tanto en el gobierno federal, estatal y municipal, sólo que con distintos alcances.

Es el proceso federal, el que puede reproducirse en forma inversa como sucede cuando un país organizado en forma unitaria, concede la autonomía plena a todas o varias

de sus regiones, señalando el Estado concedente las competencias que, con la autonomía traspasa las regiones, este es el caso de España.

El Estado Federal se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado, compuesta de colectividades miembros dominados por él pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores.

En el régimen federal se regula y concreta la autonomía interna y la participación de las entidades federativas en la expresión de la voluntad general y las facultades de la Federación.

Los gobiernos federales y estatales deben ejercer cada uno en su propio ámbito sus facultades constitucionales, paralelamente los gobiernos locales no deben estar, conforme a Derecho, subordinados al gobierno federal en lo concerniente a su régimen interior.

Los estados deben adoptar, para su régimen interior el sistema de gobierno republicano, representativo, popular, que tenga como base de su división territorial y de

su organización política y administrativa al Municipio Libre. La Ley Fundamental, establece el principio de que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. De igual manera la Constitución Federal dispone ciertas prohibiciones a los estados en los artículos 117 y 118, algunas de naturaleza fiscal. Los poderes tributarios de los estados residen en los respectivos congresos unicamerales.

Los estados poseen órganos propios, tanto legislativos como ejecutivos. Legalmente se da un régimen de distribución de competencias, donde el poder federal se ocupa de las materias y cuestiones comprendidas con el interés general o nacional, mientras que en los estados miembros prevalecen las modalidades propias de cada región.

Creemos que es necesario descentralizar la toma de decisiones, es decir descentralizar recursos para resolver necesidades básicas. Es fundamental que los que menos tienen recursos se conviertan en sujetos económicamente activos de su mejoramiento.

En la actualidad el federalismo atraviesa una crisis profunda y en ocasiones impasable. El propio

federalismo norteamericano, que logró una racional distribución de competencias y jurisdicciones, sufre en nuestros días la acción renovadora que lo lleva a una concentración de facultades, encaminada a romper con las ideas de antaño.

En nuestra historia siempre hubo jefes, caudillos, o caciques, con un poder soberano sobre determinado territorio y población. Para poner fin a este tipo de hechos surgió el Estado Moderno, el Estado Federal, que ejerce el poder de forma compartida y no absoluta. Es a principios del siglo de las luces y con las revoluciones primero americana y luego francesa que las sociedades democráticas fundan un nuevo concepto de poder, opuesto al Estado central. Alexis de Tocqueville en su obra "La Democracia en América" decía que la centralización termina en despotismo y aniquila a la libertad.

Esta tendencia centralizadora es común a todos los Estados federales, por lo que van paulatinamente modificando el pacto federal al atribuirle ámbitos de competencia complementarios, en detrimento de los estados.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Carpizo, Jorge. Estudios de Derecho Constitucional. Citado por ORTEGA LOMELÍN, Francisco. El Nuevo Federalismo La Descentralización. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, p.84

Hoy necesitamos descentralizar las funciones hacendarias y cumplir en forma estricta el mandato constitucional y respetar la soberanía de los Estados, es por ello que un cambio en la distribución de las competencias y los recursos financieros ayudaría a fortalecer el municipio, célula básica de nuestra organización política, con ello, se alentaría una mejor administración pública y se frenaría la tendencia concentradora de facultades que no permite las oportunidades de empleo.

Nuestra historia constitucional nos muestra cómo los diferentes legisladores han tenido la preocupación de conocer una exacta distinción de las facultades federales y estatales.

Nuestra Carta Magna como orden supremo de la soberanía popular, estructura e impone el ámbito de acción de los regímenes locales, así como también crea y aplica el orden jerárquico correspondiente. Es dentro de este orden jerárquico donde la población participa en su historia a través de la acción conjunta que pretende un desarrollo justo y equitativo. Entendemos el orden jerárquico como un término sustantivo en "Derecho Administrativo, es cuanto es



expresión de la modalidad de la Administración, tiene la característica fundamental de estar orientada hacia la actividad administrativa"<sup>42</sup>.

Los Estados miembros del pacto federal poseen poderes propios y sus funciones se encuentran delimitadas en la Constitución. Es la propia Federación la que impone reservas a estos regímenes, en razón que dependen jerárquicamente del órgano central de gobierno.

En el artículo 115 constitucional se lee:

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

Este precepto constitucional sienta las bases en la cual ha de regir, el Municipio Libre y la potestad que tiene para el cobro de las contribuciones, cuyo estudio más adelante profundizaremos.

---

<sup>42</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo VII p.45.

De la misma manera el artículo 40 constitucional establece la voluntad del pueblo mexicano de erigirse en una república federal, representativa, y democrática cuyos integrantes son los estados federados quienes además gozan de soberanía y están unidas a la federación por los principios constitucionales.

Conviene señalar ahora que debe entenderse por soberanía. Conforme a los pensamientos de Juan Jacobo Rousseau, de acuerdo a su obra *El Contrato Social*, debemos entender por soberanía la expresión de la voluntad general que otorga el pueblo en lo interno, como titular del poder soberano, entre otros, y la exclusividad de otorgarse el orden jurídico, estableciéndose una estructura sociopolítica que le convenga, sin existir limitación en cuanto a su ejercicio por ningún otro poder. Destacándose que este poder será inalienable, indivisible e imprescriptible.<sup>43</sup>

Sin contar con las distintas consideraciones de orden doctrinal, lo cierto es que todos intuimos lo que es soberanía o justicia, independientemente de su definición. Al hablar de soberanía todos entienden de que se esta hablando, desde la expresión rouseauniana de la voluntad

---

<sup>43</sup>ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. 6a. edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1979 pp.14-16.

popular hasta las últimas y más sofisticadas expresiones de la doctrina alemana y de la doctrina francesa.

Siguiendo la escuela de Miguel de Unamuno, que acude a las etimologías, tenemos que soberanía, viene del latín "*super omnia*" y podemos entender lo que está por encima de todo, sobre todo el poder, quien decide en última instancia.<sup>44</sup>

El maestro Felipe Tena Ramírez, este destacado jurista mexicano nos dice que la Constitución es la Soberanía, porque nada esta por encima de la Constitución, es el pináculo del derecho mexicano, es en función de la Constitución como se ejerce la voluntad del pueblo.<sup>45</sup>

Así tenemos que la soberanía tiene su:

- a) Origen en el pueblo.
- b) Expresión en la Constitución.

---

<sup>44</sup> MARTIN, Alonso. Enciclopedia del Idioma. Editorial Aguilar, S.A. de Ediciones. Tomo III. México, 1991. p.3796.

<sup>45</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 10a.edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1970. p.54.

c) Realización en los actos de autoridad, vigilada y controlada por el juicio de amparo.

Además de lo anterior, la soberanía tiene dos características: a) Independiente, respecto de las relaciones internacionales, el Estado se desarrolla sobre bases de igualdad frente a los demás, es un comparativo de igualdad. Es la soberanía exterior; y b) Supremacía, la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades, es un superlativo. Es la soberanía interior.<sup>46</sup>

Nuestra Constitución es la norma jurídica más alta dentro de la pirámide de Kelsen. Está expresado de una manera categórica en el texto del artículo 133 de la Carta Magna, corroborado con el análisis de algunos otros preceptos de la Constitución, particularmente los artículos 16, 41, 103, y 124, para quedar como sigue:

1.- Constitución federal.

2.- Leyes constitucionales y tratados.

---

<sup>46</sup> Idem.

### 3.- Derecho federal y derecho local.

En orden lógico conviene analizar los principales artículos mencionados:

"Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constituciones o leyes de los Estados."<sup>47</sup>

Por su parte el artículo 41 establece en su primer párrafo:

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente

---

<sup>47</sup> El subrayado es nuestro.

establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

Finalmente el artículo 103 constitucional, reza así:

"Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal;

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

Como se advierte, del texto de la norma fundamental federal se deriva una jerarquización de normas de orden jurídico, colocando en nivel de supremacía a la Constitución Federal.

Sin embargo, la supremacía dependerá de la materia sobre la que incida cada uno de los ordenamientos, sin que sea válido invadir por un fuero competencias ajenas. Así el artículo 124 constitucional establece de forma clara:

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

Al respecto la estructura jerárquica antes descrita debe ampliarse, para quedar como sigue:<sup>48</sup>

1.- Constitución Federal	Constituciones estatales
2.- Leyes constitucionales federales (orgánicas y reglamentarias) y tratados	Leyes constitucionales estatales (orgánicas y reglamentarias)

---

<sup>48</sup> Apuntes de clase de Introducción al Estudio del Derecho, 1992.

3.- Leyes federales comunes	Leyes estatales comunes
4.- Reglamentos federales	Reglamentos estatales
5.- Decretos o acuerdos federales (actos regla)	Decretos o acuerdos estatales (actos regla)

Las controversias que se ocasionen con motivo de la aplicación de las leyes federales y estatales, deberán de resolverse de conformidad con la competencia que tengan dentro de su fuero y de conformidad con los lineamientos constitucionales. Además tendrán que resolverlos con estricto apego al artículo 16 constitucional párrafo primero que dice:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."<sup>49</sup>

Observamos que hay normas federales y estatales a un mismo nivel, esto quiere decir que no siempre se aplicará la norma federal por encima de la local; de la misma manera debemos atender al respeto que debe existir entre cada uno

---

<sup>49</sup> El subrayado es nuestro.



de los distintos ordenamientos, sin que uno invada la esfera del otro, por virtud de la soberanía.

Así, dentro de nuestro derecho positivo mexicano la soberanía tiene su fundamento jurídico y político en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta soberanía se hace extensiva hacia las contribuciones al señalar cuales son las diferentes potestades que tienen los poderes públicos para fijarlas.

Nuestra idea se apoya en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice:

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

Este precepto señala la declaración por virtud del cual el pueblo se señala asimismo como soberano. Además tiene la facultad de determinarse su propia competencia.

Nuestro Tribunal Constitucional ha establecido en diversas tesis jurisprudenciales que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo y que la soberanía de los Estados se encuentra limitada en la Constitución General de la República, al respecto dice:

**SOBERANIA DEL PUEBLO.**

"La soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados, en los términos establecidos por las constituciones federal y locales, las que, en ningún caso, podrán contravenir las estipulaciones de la Federal. La soberanía de la Federación comprende la de los Estados, pero todas giran armónica e independientemente, dentro de sus órbitas, y los Estados pueden obrar sin limitaciones, siempre que no contravengan el Pacto Federal, y fuera de esto, su soberanía no tiene cortapisa alguna."

*Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo XXXI, pp.1495-1496.*

Es el poder soberano que da coerción, organización y autoridad al Estado. Nicolás Maquiavelo, en su obra "El Príncipe", indica que para que exista el Estado en una Federación (entendiéndose esta como el conjunto de Estados

particulares), es necesaria una comunidad y una organización, fuente de la soberanía.

La contribución en su origen, es una derivación de la soberanía nacional. La Constitución establece que todo poder emana y se establece para beneficio del pueblo. En México la soberanía se establece por los Poderes Públicos de la Federación y de los Estados, encontrando su fundamento en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La potestad es el campo de ejercicio jurídico que se descompone en varios campos según el tiempo y las circunstancias de la comunidad.

En México, en el campo del derecho fiscal a diferencia de otros países, se prefiere el término potestad fiscal por tradición y por que el vínculo de poder es con el titular que ejerce esa potestad.

El término fiscal es ambiguo, ya que tiene varias acepciones como todo lo relativo al fisco que significa la personificación del Estado en el aspecto económico. "Potestad tributaria" es la expresión que se utiliza en

España como la expresión de lo referente al tributo que para ellos son las contribuciones.<sup>50</sup>

Históricamente la noción de tributo es diferente de contribución. Es preferible hablar de potestad fiscal que potestad tributaria. En México es más común utilizar el término fiscal, cambiarlo por el término tributario sería un retroceso, no así hablar de potestad contributiva. El verbo contribuir denota el convencimiento de las personas de aportar para el beneficio de todos.

Potestad significa en materia de contribuciones, la posibilidad de establecer gravámenes a los gobernados para cubrir el presupuesto del gobierno. La Constitución Federal habla de imponer, son sinónimos, pero establecer tiene un significado jurídico mayor, es una manifestación clara de poder jurídico.

Establecida la contribución obliga, es un compromiso abstracto que necesita instrumentos de cumplimiento, así el segundo sentido es hacer efectivas las

---

<sup>50</sup> GONZALEZ GARCIA, Eusebio. El Principio de Legalidad Tributaria en la Constitución Española de 1978. Principios Tributarios Constitucionales. Tribunal Fiscal de la Federación. México, 1992. p.404.

contribuciones, agrupar los instrumentos de aplicación, debiendo aplicarlos y hacerlos efectivos.

Líneas arriba se sostuvo que el Estado debe nacer, crecer y perpetuarse con el apoyo de una fianza. ¿Cómo hacer efectiva esta fianza? La única respuesta lógica-jurídica, la dieron los legisladores del Constituyente de 1857 y 1917, consistente en un compromiso constitucional entre la Federación y sus habitantes.

En esta potestad intervienen los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, este último actúa como legislador. A la Administración Pública le corresponde auxiliar al Ejecutivo en la aplicación y observancia de las leyes de contribuciones, es decir le corresponde el segundo sentido de la potestad. En caso de incumplimiento tiene una facultad económico coactiva o el procedimiento administrativo de ejecución, que consiste en hacer lo resuelto por la autoridad administrativa.

El Poder Legislativo interviene en la asignación al aprobar el presupuesto y revisar la cuenta pública. El Poder Judicial interviene en dos planos: primero en la revisión de la exacta aplicación de la ley, y segundo en caso de controversias constitucionales, cuando por vía de

amparo directo se cuestiona la aplicación de la ley como violatoria de la Constitución.

Es importante hacer notar que de conformidad al sistema de distribución de competencias establecido en el artículo 124 constitucional cada entidad federativa es competente en todas las materias excepto las que se encuentren reservadas a la Federación <sup>51</sup>.

Cada entidad federativa tiene su propia constitución y leyes locales, así como órganos internos que administran los recursos financieros. El Estado por mandato constitucional no puede intervenir, excepto cuando vaya en contra de la Constitución Federal. Así tenemos autonomías territoriales pero no soberanas, toda vez que la propia Federación le fija límites dentro de la Constitución.

El artículo 31 fracción IV es el fundamento constitucional de la titularidad de la potestad de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios para el cobro de las contribuciones a cargo de todos los mexicanos.

---

<sup>51</sup> Art.124 constitucional. "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Estimamos necesario analizar este último artículo constitucional:

"Son obligaciones de los mexicanos:

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

En seguida estamos es aptitud de apuntar lo siguiente:

- 1.- Toda contribución debe estar regulada por una ley.
- 2.- Todos los mexicanos tenemos la obligación de cubrir el importe de estas contribuciones.
- 3.- Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios son los únicos autorizados para recibir estas contribuciones.
- 4.- El ingreso de estas contribuciones solo se podrá destinar al gasto público.

5.- Solo se podrán hacer efectivas las contribuciones de acuerdo al lugar de residencia de las personas.

6.- Las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas.

De inmediato nos preguntamos lo siguiente: ¿Los extranjeros pagan impuestos en México?

Los extranjeros que residan el territorio nacional también tiene obligación de pagar los impuestos que le exijan, en su caso, los titulares de la potestad fiscal. El artículo 10. del Código Fiscal de la Federación establece la aplicación supletoria y a la Federación y Estados Extranjeros como sujetos. Al respecto dice:

"Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los



tratados internacionales de que México sea parte..."<sup>52</sup>

Toda contribución debe ser equitativa y proporcional, así lo dice la ley. ¿Pero que se entiende en Derecho por estos conceptos? La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en el siguiente criterio jurisprudencial lo siguiente:

**PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 31,FRACCION IV,CONSTITUCIONAL.**

"El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El incumplimiento de este principio se realiza a través de

---

<sup>52</sup> Código Fiscal de la Federación. Editorial Themis. México, 1994.

tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula."

*Semanario Judicial de la Federación*, octava época, tomo III, enero-junio de 1989, primera parte, pp.132-133.

De la misma forma la Constitución Federal y el Código Fiscal de la Federación hablan de la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público. Este último tiene su naturaleza constitucional.

Toda contribución tiene un fin específico determinado en ley, no se puede alterar la naturaleza de estar regula en un Presupuesto de Egresos de la Federación. El gasto público es siempre social y colectivo, tiene fines específicos sistematizados en renglones en el presupuesto federal como lo son, educación, salud y seguridad social, trabajo y previsión social, desarrollo urbano, agua potable, ecología, abasto, entre otros.

#### **2.1.1.- Municipios.**

El municipio constituye la base fundamental de la descentralización política de las entidades federativas y de la Federación. A través del municipio se proyectan de manera directa, en cada uno de los rincones del país el plan de gobierno del Estado.

El Municipio es titular de la potestad fiscal para el cobro de las contribuciones de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Municipio es una de las más antiguas y fecundas instituciones democráticas de América. En México nunca se le ha negado su carácter de autónomo. Desde Venustiano Carranza, que el 12 de diciembre de 1914 instaló el gobierno con todo el gabinete, expidiendo un decreto en el que se decía que el Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá toda clase de normas encaminadas a satisfacer las necesidades del país; entre ellas el establecimiento de la libertad municipal como institución Constitucional.<sup>53</sup>

Desde entonces, nuestra Carta Magna siempre ha sido fiel al principio del federalismo, no interviniendo en los asuntos de los Estados y sus municipios. Don Gabino Fraga escribió: "...el Municipio así considerado tiene en la ley que lo crea o lo reconoce su Carta Constitutiva. De ella deriva su situación dentro del Estado, su organización

---

<sup>53</sup> PALACIOS ALCOCER, Mariano. El Municipio Libre en México, Origen, Evolución y Fortalecimiento. Artículo publicado en la Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXXVII. Núms. 151-152-153. Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, p.151.

interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar".<sup>54</sup>

El Municipio se ha enfrentado con el problema de los recursos financieros para financiar los planes de gobierno. El Municipio debe ser fuente prestadora de servicios públicos y estos no deben estar limitados, puesto que al limitarse se priva a la comunidad de un servicio que por ley le corresponde, así como también por ley le corresponde contribuir al gasto público que realiza el Ayuntamiento en favor de la sociedad.

Ante esta situación, en diciembre de 1982 el entonces Presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, promovió una reforma al artículo 115 constitucional con el ánimo de fortalecer el espíritu constitucional de 1917.

Estas reformas le otorgaron a los municipios mayores facultades políticas, jurídicas, económicas y administrativas. Sin embargo, el centralismo excesivo en el que ha caído el Gobierno Federal truncó la idea de un Municipio como lo pensó el constituyente de 1917.

---

<sup>54</sup> FRAGA, Gabino. op. cit. p.222.

La falta de especificación constitucional de sus atribuciones, la ausencia de definición de sus ingresos y la inseguridad jurídica de los propios Ayuntamiento, en lo que se refiere a su permanencia o desaparición, han ocasionando un desconcierto en el federalismo fiscal.

En materia de contribuciones es visto que la acción del fisco federal ha colocado a los Municipios y Estados en la situación de que no disponen de una autosuficiencia económica para el sostenimiento de los gastos públicos. Es por ello que se necesita una reestructuración al pacto federal, en concreto a la materia de distribución de competencias en materia fiscal.

#### **2.1.2.- Estados Federados.**

El maestro Eduardo Bustamante dijo así:

"Ha sido frecuente censurar al Constituyente de 1856 porque irreflexivamente consagró el régimen de concurrencia de facultades de la Federación y los Estados en materia impositiva, introduciendo así un elemento de desorden en la organización general del país y violando, además, el principio general de facultades expresas para la Federación y los poderes implícitos para los Estados adoptado por el

propio Constituyente. La falta de reflexión se hace derivar de que no hubo un amplio debate del punto en el Constituyente o no hay memoria del mismo. Las pocas palabras que Zarco dedica a los debates suscitados alrededor del problema hacendario en su crónica de las labores del Congreso Extraordinario Constituyente, no bastan para sostener que la asamblea no lo haya estudiado. El problema hacendario no podía pasar inadvertido ni podía ser resuelto irreflexivamente en el Congreso de 1856 -entre cuyos integrantes se encontraban intelectuales y políticos de relieve- porque numerosos hechos y circunstancias exhibían su urgencia y su gravedad.<sup>225</sup>

Lo cierto es que nuestro texto constitucional utiliza la técnica legislativa de la negación, para limitar a las entidades federativas. Sin embargo esta limitación no va más allá de los atributos y características que por su propia naturaleza tiene los Estados.

Como miembros del pacto federal tienen los atributos de una persona moral, así como sus características, además de contar con una forma de gobierno

---

<sup>225</sup> Citado por MARTÍNEZ BAEZ, Antonio en su discurso intitulado "La División de Competencias Tributarias en el Constituyente de 1824." Artículo publicado en el número extraordinario de la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación" de 1965, pp.93-94.

fundada en la soberanía de la cual gozan todas las entidades federativas.

En efecto, el artículo 41 de nuestra Constitución Federal otorga soberanía y autonomía a los Estados miembros del pacto federal;<sup>26</sup> soberanía que consiste, según hemos estudiado en este ensayo, en el poder soberano que da coerción, organización y poder.

El maestro Tena Ramírez comenta:

"La doctrina suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución. Trátase de distinguir así dicha competencia de la "soberanía",...la soberanía consiste...en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicos extrínsecos a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía

---

<sup>26</sup> Art.41 constitucional. "El Pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". Nota: lo subrayado es nuestro.



presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es lo propiamente autónomo, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo. La zona de determinación es impuesta a las Constituciones locales por la Constitución federal.<sup>57</sup>

Así, la autonomía de las entidades federativas se encuentra reglamentada en sus propias Constituciones locales, de la misma manera que su poder público, orden público y territorio. Esto hace fortalecer al pacto federal, en virtud de que no podrán contravenir las condiciones pactadas en Carta Magna.

### 2.1.3.- Distrito Federal.

En términos del texto constitucional actual, el cual fue reformado mediante decreto de fecha 20 de octubre de 1993 y publicado en el Diario Oficial el lunes 25 de octubre del mismo año, establece en sus artículos 31 fracción IV y 122 fracción IV que el Distrito Federal tenga un régimen similar a un Estado sin serlo. El Congreso de la

---

<sup>57</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. op. cit. p.135.

Unión tendrá la facultad de expedir el Estatuto General de Gobierno del Distrito Federal<sup>22</sup>, que se asemejará a una constitución local, la Asamblea de Representantes tendrá facultades de congreso estatal sin llegar hacerlo, ya que algunas leyes las expedirá el Congreso de la Unión<sup>23</sup>. De conformidad con el artículo 31 fracción IV, la Asamblea de Representantes tendrá facultad para expedir impuestos locales de conformidad con el artículo 31 fracción IV, que reza así:

"Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Publicado en el Diario Oficial el día 25 de octubre de 1994, p.2.

<sup>23</sup> Esto se contemplará en el artículo 122 constitucional, reformado mediante decreto de fecha 20 de octubre de 1993 y publicado en el Diario Oficial el día 25 de octubre del mismo año.

<sup>24</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1994, p.2.

Anteriormente el Congreso de la Unión tenía la facultad legislativa de la Federación y del Distrito Federal. El Ejecutivo derivaba la función de gobierno del Distrito Federal al Departamento del Distrito Federal. El Poder Judicial lo ejercía el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Las reformas señalan que habrán órganos de gobierno del Distrito Federal que son el Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes, el Tribunal Superior de Justicia y un órgano ciudadano colegiado. Entre los legisladores del Distrito Federal se escogerá al Jefe del Departamento del Distrito Federal (40 diputados, 4 senadores y 66 representantes a la asamblea). El Presidente lo eligirá en elección de carácter indirecto, no existiendo la cercanía plena a un gobierno estatal donde los ciudadanos eligen al gobierno estatal. El Jefe del Departamento del Distrito Federal es elegido por un poder federal. El número de representantes cambiará de acuerdo a lo que señale el Estatuto General del Gobierno.<sup>41</sup>

El Distrito Federal es un cuerpo político que ejerce potestad fiscal, la Asamblea de Representantes expide su presupuesto de egresos, en base a la Ley de Hacienda y a las leyes que expida la legislación fiscal federal.

---

<sup>41</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial el día 26 de julio de 1994.

Ahora bien, estas nuevas reglamentaciones se deben de modificar toda vez que es necesaria una reforma política profunda en el Distrito Federal, estructurada en el principio básico del federalismo: la descentralización del poder.

En el campo de la administración pública, la descentralización se manifiesta en la desconcentración administrativa de las facultades. Ejemplo de esto lo tenemos recientemente con las reformas al Seguro Social, otorgando a los Delegados Regionales facultades que en un principio no tenían como las de establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones así como la determinación del monto de los capitales constitutivos y hacerlos efectivo en los términos que marca la Ley.<sup>22</sup>

En materia de contribuciones se observa que el cuerpo de leyes fiscales del Distrito Federal es una copia de las leyes federales, algo que no debería de ser, habiendo excelentes profesionales del Derecho que conocen la técnica legislativa así como la materia fiscal y que pueden mejorar

---

<sup>22</sup> Artículo 258-B fracción VII. Ley del Seguro Social. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973 y el 20 de julio de 1993.

con creces las imperfecciones que tienen las leyes tributarias del Distrito Federal.

En efecto, el actual Código Financiero del Distrito Federal ha sido promulgado con el propósito de compilar en un solo ordenamiento jurídico todas las disposiciones de carácter fiscal del Distrito Federal para sistematizarlas. Sin embargo, su fin no ha sido exitoso, en virtud que este carece de fundamento constitucional.

El Código Financiero del Distrito Federal<sup>43</sup>, es expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, asunto que nos parece equivocado, en razón de que no tiene señaladas facultades dentro de la Constitución Federal la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para expedir el citado código.

El artículo 122 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona las facultades de la Asamblea de Representantes, dónde no se encuentra reglamentada la facultad para expedir el Código Financiero del Distrito Federal.

---

<sup>43</sup> Publicado en el Diario Oficial del día 31 de diciembre de 1994.

En tratándose de impuestos, la doctrina dice que sólo se debe tomar en cuenta la ley que los crea, por lo tanto las normas fiscales son de aplicación estricta, tal y como lo regula el artículo 50. del Código Fiscal de la Federación que dice en la parte que interesa:

"Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considerarán que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, base, tasa o tarifa."<sup>44</sup>

Además y con fundamento en el artículo 71 constitucional sólo compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores, al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados, el derecho de iniciar leyes o decretos. Este apartado jurídico no incluye a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

De conformidad con el artículo 73 fracciones VI y VII, el Congreso de la Unión tiene facultades entre otras

---

<sup>44</sup> Código Fiscal de la Federación. Sumario Fiscal. Editorial Themis. México, 1994. El subrayado es nuestro.

para legislar en lo relativo al Distrito Federal, excepto en la materias en donde la Asamblea de Representantes tiene atribuciones; e imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece en su artículo 24 las atribuciones del Congreso de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal y dice:

"Corresponde al Congreso de la Unión:

I.- Legislar en todas aquellas materias relacionadas con el Distrito Federal, que la Constitución no establece en forma expresa para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;"

Más adelante encontramos en el multicitado Estatuto, en su artículo 36 referente a las facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal lo siguiente:

"Artículo 36.- La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en la materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

En conclusión el Código Financiero del Distrito Federal viola los artículos 71,73 fracciones IV y V, 122 fracción IV constitucionales y 24 y 36 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

En consecuencia lógica-jurídica procede el Juicio de Amparo contra el Código Financiero del Distrito Federal, de conformidad con los artículos 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, 83 fracción V, y 84 fracción I inciso a) de la Ley de Amparo.

Creemos que es conveniente precisar en el texto de la Constitución Federal, quien tiene la facultad para expedir el Código Financiero del Distrito Federal, con el propósito de evitar problemas a futuro.



#### **2.1.4.- Federación.**

La Federación tiene existencia jurídico-política por una Constitución.

El Estado hace uso de su soberanía y utiliza un acto constituyente para dar nacimiento a la organización federal.

La Federación se puede definir de forma sencilla como el conjunto de Estados particulares, cuyos poderes regionales gozan de autonomía y soberanía para su vida interior.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha publicado una tesis jurisprudencial donde analiza de manera precisa que es una Federación, con sus elementos, competencia y características particulares:

#### **FEDERACION.**

"Conforme al artículo 40 de la Constitución, la República Mexicana es un Estado Federal, en el que, por lo mismo, están divididas las atribuciones del poder soberano entre la Federación y los Estados. Ahora bien, respecto a tal división de facultades, la teoría jurídica del Estado

Federal admite tres métodos distintos para realizarla, los cuales consisten: el primero, en enumerar en forma tan completa como sea posible, las atribuciones del poder central y las de los estados; el segundo, en enumerar las atribuciones del poder central, de manera que todas las no especificadas, competen a los estados; y el tercero, en enumerar las atribuciones de los estados, haciendo que recaigan en el poder central todas las no comprendidas en esa enumeración; y aunque el tercero de los métodos enunciados es el más conveniente, desde el punto de vista constitucional, o sea aquel en que se enumeran las atribuciones o facultades de los gobiernos locales, de manera que la presunción exista a beneficio del poder central, en razón de que una de las consecuencias de la evolución política y social, es la transformación de las necesidades de orden local, en intereses de orden general y éstos, como es natural, deben ser administrados por el gobierno central que es el representante del interés general, la Constitución nuestra adoptó, al parecer (dados los términos de su artículo 124), el segundo de los métodos enunciados, determinando que las facultades que no están expresamente concedidas por la misma Constitución, a los funcionarios federales, se entiendan reservadas a los estados; pero es notorio que el principio no aparece admitido por el Constituyente, en toda su pureza, puesto

que, en algunos artículos de la Carta Federal, se confieren a los estados algunas atribuciones; en otros, se les prohíbe el ejercicio de otras, que también se especifican; y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente; de donde acaso sea lógico concluir que el sistema adoptado por el Constituyente fue una combinación de los tres métodos, por lo que no es sostenible el argumento, sacado únicamente del artículo 124 de la Constitución, de que la Federación sólo puede ejercer las facultades legislativas que expresamente le confiere el artículo 73 constitucional; pues esas facultades van imbuidas también en las demás jurisdicciones y facultades conferidas a la Federación, en otras materias no comprendidas expresamente en el citado artículo 73, o quedaron reservadas a la nación, en diversos artículos de la propia Constitución."

*Semanario Judicial de la Federación*, quinta época. Tomo XXXVI, pp.1069-1070.

Del precedente jurisprudencial se observa que no corresponde a la realidad política de nuestro país. Teóricamente las entidades federativas son autónomas y pueden realizar todas las actividades políticas y económicas propias de su naturaleza, con la salvedad de no ir en contra la Constitución Federal.

En este mismo concepto la doctrina por medio de Hermann Heller a escrito: "La verdad es que los Estados miembros , como las provincias y los municipios, son, de acuerdo con su naturaleza, unidades territoriales decisorias particulares, en tanto el Estado Federal, de la misma manera que todos los Estados unitarios, es, según su naturaleza, una instancia decisoria universal."<sup>65</sup>

Lo anterior nos hace reflexionar sobre el fortalecimiento del federalismo, haciendo cumplir de manera correcta la Carta de Querétaro de 1917. Sólo actuando dentro del marco federal dejaremos de ser una Nación que descentraliza sus funciones administrativas del centro.

---

<sup>65</sup> GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa, S.A., sexta edición. México, 1987. p.345.

**CAPITULO TERCERO**  
**LOS DISTINTOS SISTEMAS DE REPARTO DE INGRESOS**

"...hay dos cosas que los hombres no  
podrán evitar nunca: la muerte y el  
pago de los impuestos"

Oliver Wendell Holmes.

**SUMARIO: 3.- El federalismo fiscal comparado. 3.1.- El sistema germánico. 3.1.1.- Reparto de competencias. 3.1.2.- Distribución de competencias. 3.1.3.- Otro tipo de competencias. 3.1.4.- Administración de Fondos. 3.1.5.- Distribución de los recursos financieros. 3.2.- El sistema sudamericano. 3.2.1.- Sistema argentino. 3.2.1.1.- Facultades tributarias del Congreso. 3.2.1.2.- Facultades de los Municipios. 3.2.1.3.- Competencias concurrentes. 3.2.2.- Sistema brasileño. 3.2.2.1.- Facultades tributarias de la Unión. 3.2.2.2.- Prohibiciones de la Unión. 3.2.2.3.- Reparto de Ingresos de la Unión. 3.2.2.4.- Facultades tributarias de los Estados y Distrito Federal. 3.2.2.5.- Prohibiciones de los Estados y Distrito Federal. 3.2.2.6.- Correspondencia de Ingresos. 3.2.2.7.- Facultades tributarias de los Municipios. 3.2.2.8.- Prohibiciones de**

los Municipios. 3.2.2.9.- Correspondencia de ingresos a los Municipios. 3.2.2.10.- Prohibiciones Generales. 3.2.2.11.- Finanzas Públicas de Brasil. 3.2.2.12.- Sistema Financiero brasileño. 3.3.- El sistema anglosajón. 3.3.1.- Organización del sistema fiscal americano. 3.3.2.- General Revenue Sharing. 3.3.3.- Special Revenue Sharing.

### 3.- El federalismo fiscal comparado.

El Derecho Constitucional Comparado, que en definitiva, reduce a fórmulas jurídicas los términos y soluciones de problemas jurídicos históricos, no abunda en ejemplos, que acrediten la incompatibilidad funcional de los órganos supremos de Poderes Federales y Locales en un territorio común.

Es cierto que la organización federal paso unas veces por necesidades reales y otras por simple fenómeno imitativo, a países de América, además de México, como Argentina, Brasil, Venezuela, y de Europa, como Alemania y Suiza, y finalmente al término de la Segunda Guerra Mundial, a diferentes países de reciente creación. Sin embargo, el temor de los conflictos nacidos de la comunidad territorial de los órganos supremos y locales de poder, es

característico de las naciones de América, los más directamente relacionados con el Federalismo Norteamericano. Ni Alemania, así como tampoco otros países europeos han tratado de prevenir conflictos entre la Federación y los Estados (Reich y Länder). En cambio, vemos demarcaciones territoriales especiales en países de Sudamérica, como Argentina, Brasil, Venezuela, por citar algunos.

El estudio de los diferentes sistemas de reparto de ingresos en el mundo ayudará a comprender de manera más clara nuestro sistema actual y su necesario cambio.

Se han seleccionado tres sistemas que a nosotros nos parecen los más representativos y constituyen un ejemplo para nuestro trabajo. Se estudia un sistema europeo, dos sistemas sudamericanos y el sistema anglosajón.

### 3.1. El sistema germánico.

Alemania es un estado federal, democrático y social; el Poder Legislativo se encuentra vinculado al orden constitucional y el Ejecutivo y Judicial se encuentran unidos por medio de la ley y el Derecho.

Existen provincias subordinadas a la Federación y estas participan en la toma de decisiones a través de la Cámara alta del Congreso. Hay una norma en la Constitución que prohíbe modificar a los Estados y al Congreso su Constitución, así se garantiza la República Federal. No se garantiza la subsistencia de los Estados, ni la de su territorio, así como tampoco la de su ámbito de poder de éstos.<sup>66</sup>

La Federación tiene competencia de distribuir las potestades públicas a través de la modificación de la Constitución, que es quien estipula la distribución.

El orden constitucional, impone el orden interno de los Estados de acuerdo a los principios de un Estado de derecho, republicano, democrático y social.

El federalismo alemán contiene una pluralidad de centros políticos; articula de modo vertical, entre los Estados hay igualdad, pero no con la Federación que es un Estado supraordenado. Así entendemos que la Federación o

---

<sup>66</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y otros. La Distribución de la Competencias Económicas entre el Poder Central y la Autonomías Territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española. Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980. pp.152-153.



"Bund" se encuentra por encima de los "Länder" que son los Estados, y éstos tienen un trato igual entre sí.<sup>67</sup>

### 3.1.1.- Reparto de competencias.

En principio, los Estados tienen competencia para el ejercicio de potestades y para cumplir funciones. Mientras la Constitución no establezca otra cosa, existe una presunción "iuris tantum".<sup>68</sup>

Los Estados tienen poder propio y originario no transferible a la Federación. Los Estados tienen facultades legislativas en tanto la Constitución no se las atribuya al "Bund".

La Constitución no habla de competencias exclusivas de los Estados, únicamente se comparten algunas de sus facultades. Así sentada la competencia legislativa de los Estados la del "Bund" se delimita.

Hay facultades del "Bund" y otras que comparte con los Estados, como se dejó asentado anteriormente. Sin

---

<sup>67</sup> Loc. cit, p.153.

<sup>68</sup> Idem.

embargo, la Constitución no habla de ninguna competencia exclusiva de los Estados. La Federación tiene la facultad de dictar en ciertas materias leyes-marco.

Existen reglas básicas para el régimen de las competencias exclusivas y concurrentes, que son:<sup>60</sup>

a) Las facultades exclusivas son de la Federación pero la Ley Federal puede otorgar facultades exclusivas a los Estados.

b) En el caso de concurrencia, la potestad legislativa es de los estados, hasta que el "Bund" decida hacer uso de ella; en caso de contradicciones tiene primacía la Ley Federal sobre la estatal.

c) Respecto de la ejecución; el Estado ejecuta la ley federal como propia, a menos que la Constitución disponga otra cosa; asimismo tienen la ejecución exclusiva de su derecho.

La legislación federal es diferente de la administración federal. La ley federal la ejecutan los estados si así lo dispone el "Bund". La ejecución de la ley

---

<sup>60</sup> Ibidem, p.155.

federal por el "Bund", puede ser por órganos administrativos del "Bund" o por corporaciones o instituciones federales.

No hay organizaciones administrativas mixtas, las esferas de ejecución entre el "Bund" y los Estados son deslindados y delimitados.

### 3.1.2.- Distribución de Competencias.

La posición predominante es del "Bund", no de los estados, y así lo demuestra la poca capacidad legislativa restringida de los mismos. Existe una preponderación de la Federación en ciertas materias.

La lista de las materias de competencia exclusiva de la Federación del artículo 73 GG demuestran, en efecto que la misma se ha atribuido la parte de la actividad legislativa. Dichas materias van desde los asuntos exteriores y materias conexas, directa o indirectamente, con los mismos (defensa-incluyendo el servicio militar y la protección de la población civil, pasaporte, inmigración y emigración, valor de la moneda, aduanas, pagos y tráfico de mercancías con el extranjero, lucha internacional contra la delincuencia), pasando por todo lo relacionado con la

infraestructura básica de transportes y comunicaciones (ferrocarriles, correos, telecomunicaciones y tráfico aéreo) y el tráfico mercantil (dinero y moneda, pesos y medidas), hasta la protección del trabajo y la empresa, la propiedad intelectual y el derecho a la reproducción.<sup>70</sup>

La Ley Federal, puede desplazar a los dictados con anterioridad por los Estados, siempre y cuando se atiendan a las siguientes circunstancias:<sup>71</sup>

a) Que no sea regulado eficazmente por el Estado miembro.

b) Que lo regulado por un Estado incida en los intereses de otros o de la Federación.

c) Que se exija la regulación de la Federación, para igualar condiciones de vida en los diferentes territorios y la unidad económica.

La Federación puede normar el sistema de planificación supralocal y regional o estatal interno.

---

<sup>70</sup> Ibidem, p.158.

<sup>71</sup> Ibidem, p.159.

En materia de ejecución tienen mayor competencia los estados que el "Bund". Este último interviene en materia de ejecución en cuanto se trate de leyes federales.

El "Bund" tiene las siguientes atribuciones conforme a la Constitución:<sup>72</sup>

- a) Dictar leyes generales de carácter administrativo.
- b) Dar instrucciones concretas a los Estados en su administración.
- c) Puede supervisar la acción administrativa de los Estados en cuanto a la ejecución de leyes federales no estatales.
- d) Si se encontraren deficiencias el "Bund" puede exigir al Estado la corrección, solo en el caso de que el Estado aplique la regla general de modo propio.

Si el Estado ejecuta al regla general establecida en el "Bund" a través de delegaciones federales, el "Bund" puede hacer lo siguiente:<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Ibidem, p.160

<sup>73</sup> Ibidem, p.162.

- a) Dictar normas administrativas de carácter general.
  
- b) Dictar directrices a los órganos superiores de la administración del Estado, esto siempre por la autoridad competente, en atención a la materia.
  
- c) Puede supervisar la ejecución tanto en aspectos de legalidad como de oportunidad.
  
- d) Regular la formación unitaria de funcionarios y empleados en general.
  
- e) Dar su conformidad al nombramiento de directivos de algunos organismos de gestión.
  
- f) Si el "Bund" decide encargarse de la ejecución lo puede hacer, así tendrá la potestad de organizar y la de reglamentar la ejecución.

### 3.1.3.- Otro tipo de competencias.

Hay competencias de la Federación en atención a la naturaleza de la materia y en virtud de la relación. En la

naturaleza de la materia, hay competencia federal cuando un sector por sus propias características debe ser *a priori* de la Federación.<sup>74</sup>

#### 3.1.4.- Administración de Fondos.

El "Bund" interviene en la acción administrativa de los Estados alterando así el orden constitucional de distribución de competencias.

Interviene el "Bund" en las políticas estatales de fomento. De igual forma tiene competencia para ejecutar acciones administrativas en áreas que no contempla la Constitución.<sup>75</sup>

Hay un principio en la Constitución alemana que deben respetar y cumplir las provincias y se refiere al comportamiento leal hacia la Federación. El fundamento de este principio radica en reconocer que la supervivencia de las partes que la integran la Federación es la razón misma de esta.

---

<sup>74</sup> Ibidem, p.164.

<sup>75</sup> Ibidem, p.166.

El Estado miembro debe hacer lo mejor para la Federación, así puede cumplir su misión en conjunto. La Federación debe velar por las partes que la componen, así legitima su existencia. Este es un principio técnico-jurídico, que se puede obligar a cumplir por los tribunales.

Se prohíbe cualquier reforma constitucional relativa a la articulación del "Bund" y los "Länder". Este principio es la técnica de la resolución de los problemas del federalismo, permitiendo que éste funcione.

El Tribunal Constitucional es de jurisdicción imparcial, sus ideas básicas son el equilibrio, cohesión y lealtad o fidelidad. El equilibrio se da al existir polos potenciales diferentes: "la mitad de todo y autonomía de las partes". El equilibrio garantiza la cohesión del Estado Federal. La lealtad es abstenerse de causar cualquier perjuicio a los intereses federales o estatales. Este principio funciona principalmente con las competencias asignadas por la Constitución.

El principio se opone a imposiciones que contemplan el derecho, pero que afecten a los Estados. Los deberes de la regla son de un hacer como de un no hacer.



El principal deber del "Bund" es tratar igual a los Estados. El deber de los estados o "Länder" es de decidir si actúa o no una competencia y fijar los términos y alcances de la ejecución de la potestad.

Si el Estado se niega a ejercitar una competencia que sea nueva para toda la Federación, ésta se transfiere al "Bund".

Los Estados tienen los siguientes deberes, de acuerdo con el control jurisdiccional del "Bundestrevé" o Tribunal Constitucional Federal:

1.- Considerar los intereses de otros Estados y del "Bund".

2.- Deber de mantener un comportamiento de lealtad al principio federal (si otro Estado o el "Bund" no cumple con este deber, esto no es motivo o excusa para tampoco cumplir).

3.- El deber de actuar y ejercer sus competencias.

4.- Deber de solidaridad, "colaboración y ayuda interestatal", los Estados con mayor capacidad financiera

deben ayudar económicamente al que este en peores condiciones.

### 3.1.5.- Distribución de los recursos financieros.

En el artículo 104.a de la Ley Fundamental otorga una específica y general cobertura a la política federal consistente en una ayuda por parte del "Bund" para los "Länder". Este apoyo de carácter financiero solo es para el efecto de realizar inversiones importantes e incluso inversiones en los Municipios o asociaciones .

El artículo 105 de la Ley Fundamental reglamenta el reparto de las competencias legislativas en materia financiera. Este esquema de distribución general contiene facultades exclusivas y concurrentes del "Bund", quedando el resto para los "Länder".

El "Bund" tiene competencia exclusiva en lo que se refiere a las tarifas aduaneras y esta es concurrente con la de los "Länder. A los Estados miembros solo se le reserva el derecho sobre sus impuestos locales, uso y consumo y gastos locales, siempre y cuando no sean iguales a los impuestos establecidos por la Ley Federal. Los municipios no tiene

ninguna capacidad para establecer impuestos, excepto una facultad establecida en el artículo 106.6 párrafo 2 de la Ley Federal consistente en fijar los porcentajes de los impuestos reales de conformidad con las leyes que los regulen.

Existe en Alemania una Ley de fomento de la estabilidad y del crecimiento de la economía, que entre lo más importante destaca un Consejo de Coyuntura. Este organismo integrado por representantes del "Bund", "Länder" y los municipios tiene como tarea principal metodizar las medidas económicas de estabilización y elaborar un informe de las medidas federales de incidencia sobre la economía presupuestaria en todos los niveles. Es una fórmula cooperativa que permite que la Federación tenga un límite de acceso a los créditos de las entidades.

Al respecto, el Partido Acción Nacional ha propuesto en diversos documentos, a los cuales más adelante haremos mención, la creación de un organismo con similitudes al Consejo de Coyuntura en nuestro país, no ayudaría con nada para resolver la situación de la concurrencia en materia fiscal. Un órgano especializado en materia fiscal encargado de discutir las contribuciones con representantes de la Federación, Estados Federados y Municipios, así como

administrar un fondo de contribuciones del impuesto donde más se recaude en el país; sería atentar contra la misma Constitución Federal mexicana y la base de nuestro esquema tributario.

En conclusión el federalismo de la Constitución Alemana tiene la convergencia de los diferentes poderes articulados de modo vertical, así las relaciones interestatales se dan en un plano de igualdad con los "Länder" pero no con relación al "Bund" que es el Estado supraordenado a éstos. Además el sistema de la Constitución Alemana, delimita de forma clara las materias contributivas que son competencia única del Estado Federal, así como las que son competencia de los "Länder".

### 3.2. El sistema sudamericano.

Por su similitud Argentina y Brasil son los países más representativos a nuestro parecer con el sistema federal de competencias mexicano. Estudiar sus normas federales arroja luces sobre la idiosincrasia de los habitantes que integran estas naciones, así como la forma de gobierno que adoptan y los lineamientos generales en los que se distribuyen para su desarrollo, pero sobre todo la

influencia que tuvo México a través de sus luchas sociales por establecer en su Constitución Política la idea del Federalismo.

### 3.2.1.- Sistema argentino.

#### 3.2.1.1.- Facultades tributarias del Congreso.

La Nación Argentina en su primer artículo constitucional dice que adoptará para su gobierno la forma Representativa Republicana Federal.<sup>76</sup> De aquí se deriva la unión de diferentes autonomías territoriales o provincias como lo define la Constitución Argentina, principio fundamental del Federalismo.

No regirá tributo alguno sin una ley que lo establezca, dice el artículo 17 y 19 constitucionales.

Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresen en el artículo 4.<sup>77</sup> Este precepto señala el imperativo de que el Gobierno Federal provee los gastos de

---

<sup>76</sup> Constitución de la Nación Argentina. Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica. México 1994. p.7.

<sup>77</sup> Loc. cit.

la Nación e impone por medio del Congreso General las contribuciones que en forma equitativa y proporcional se impongan a la población o empresas de utilidad nacional. Una clara semejanza con nuestro sistema mexicano.

La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas, reza el artículo 16. En Argentina no hay privilegios tributarios. El concepto de igualdad tributaria, según reiterada jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Argentina, va referido a al paridad de situaciones económicas.<sup>78</sup>

A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas, conforme al artículo 44.<sup>79</sup>

El pueblo argentino es el que vota sobre sus contribuciones, al igual que el mexicano, por medio de sus representantes ante el Congreso de la Unión.

---

<sup>78</sup> DE JUANO, Manuel P. Bases Constitucionales del Régimen Tributario Argentino. Publicación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales del Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, República de Argentina. 1961. p.68.

<sup>79</sup> Constitución de la Nación Argentina. Ob. Cit. p. 3.

La normas sobre impuestos tiene como destinatarios al Estado o a los contribuyentes. Estos últimos, sus declaraciones, derechos y garantías no tiene ninguna alteración específica sobre el campo tributario, sin embargo es importante destacar el "Poder de Imposición Estatal".

El artículo 4 dice:

"El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con fondos del Tesoro Nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de Correos; de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional."<sup>o</sup>

El precepto anterior se refiere a los recursos del Tesoro Nacional y a la potestad soberana que tiene el Estado argentino de imponer las contribuciones necesarias para las exigencias del propio país.

---

<sup>o</sup> Ibidem. p.7.

La Constitución argentina, al igual que la de los Estados Unidos de Norteamérica, prevé los recursos que entran a formar parte del Tesoro Nacional.

De forma similar al derecho mexicano, el artículo 67 de la Constitución de Santa Fe establece:

"Corresponde al Congreso:

1.- Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como las evaluaciones sobre que recaigan, serán uniformes en toda la Nación; bien entendido que éstas, así como las demás contribuciones nacionales podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente. Establecer igualmente los derechos de exportación.

2.- Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la



defensa, seguridad y bien general del Estado lo  
exijan.<sup>21</sup>

Conforme al artículo 104 de la Constitución Argentina, las provincias tienen todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal, y el que se encuentre reservado a estas por pactos especiales en el momento de su incorporación. Esta es otra similitud clara con el sistema fiscal mexicano.

Además, de acuerdo con el artículo 107, las provincias pueden celebrar tratados parciales de intereses económicos y de trabajos de utilidad común, siempre y cuando lo comuniquen al Congreso Federal. De igual forma pueden impulsar la industria, inmigración, ferrocarriles y canales, importación de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos, por leyes que protegen estos intereses y lo más importante a mi parecer, se impulsará todo lo anterior con sus propios recursos.

En materia fiscal, compete a las provincias autónomas concretar la unificación positiva de la regulación jurídica de sus instituciones tributarias, de modo tal que sus respectivos Códigos Fiscales y leyes

---

<sup>21</sup> Ibidem. p.16.

impositivas no entrañen desfiguraciones financieras del contenido de tales instituciones y que la afectación de la riqueza no implique despojo ni desaliento económico o patrimonial del contribuyente.

### 3.2.1.2.- Facultades de los Municipios.

De conformidad con el artículo 5 de la Constitución argentina existe un poder impositivo en los municipios, y reza así:

"Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno Federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus atribuciones."<sup>2</sup>

Toca constitucionalmente a las provincias asegurar el régimen municipal. Para ello deben acordar a los

---

<sup>2</sup> Ibidem. pp.7-8.

municipios la posibilidad de ejercer conjuntamente sus poderes impositivos. Estos poderes a los que nos referimos, son señalados en reglamentos respectivos y las leyes orgánicas que se dicten para su efecto.

Señala el maestro Manuel P. de Juano al respecto:

"En lo que atañe al poder de imposición municipal podrá discutirse si históricamente se trata de una atribución originaria o delegada, pero lo que no puede ponerse en tela de juicio es su existencia y su imprescindibilidad".<sup>23</sup>

Según el artículo 67, inciso tercero de la Constitución en estudio, corresponde al Congreso, contraer empréstitos de dinero sobre el crédito de la Nación, disposición que concuerda con el artículo 4to., que habla de la formación del Tesoro Nacional, que incluye a los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional.

En lo referente a la periodicidad presupuestaria, dice el texto constitucional en su artículo 67 inciso

---

<sup>23</sup> DE JUANO, Manuel P. Ob. Cit. p.71.

séptimo, que corresponde al Congreso, fijar anualmente el presupuesto de gastos de la administración de la Nación.

En el sistema mexicano funciona de la misma forma: anualmente se discuten las contribuciones a cubrir la actividad financiera del Estado.

Corresponde a la Nación argentina, establecer los gravámenes que especialmente le han sido confiados por las provincias federadas, de forma exclusiva pero no limitativa señala la Constitución:

Los impuestos aduaneros establecidos en los artículos 4, 67 inciso primero y 108. Las provincias no pueden establecer aduanas provinciales, ya que en todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso.

Los derechos de tonelaje establecido en el artículo 108, las tasas de correos, reglamentada en el artículo 4, la renta de correos, en el artículo 67 inciso décimo tercero dice: "arreglar y establecer las postas y correos generales de la Nación".

Ahora examinemos los campos en donde existe una concurrencia de competencias.

### 3.2.1.3.- Competencias concurrentes.

En los impuestos a los consumos, como lo señala el artículo 4 las tasas retributivas de servicios, contribuciones de mejoras, y otras que corresponden a servicios divisibles que la Nación presta, como lo señala el artículo 67 inciso décimo sexto "Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y..."<sup>4</sup>

En lo que atañe a las contribuciones directas establecidas en el artículo 67 inciso segundo, la Nación sólo puede aplicarlas por tiempo determinado o proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, la seguridad común y el bienestar del Estado así lo exijan.

Debemos entender que el régimen de recaudación no implica alteración alguna de la titularidad del poder de imposición.

---

<sup>4</sup> Constitución de la Nación Argentina. Ob. Cit. p.17.

En resumen podemos decir que el sistema financiero argentino examinado a la luz de su Constitución, se encuentra en clara similitud al sistema mexicano, con el principio que para un sólo territorio un sólo impuesto.

Se cuenta en ambos casos con un Congreso que sanciona las leyes fiscales e impone contribuciones a cubrir según las necesidades de cada año fiscal. Las autonomías territoriales gozan en ambos casos de una competencia concurrente en algunos campos económicos y en otros tienen plena autonomía.

Todos los demás gravámenes son de recaudación provincial por su origen y naturaleza conforme a la Constitución argentina.

A modo de conclusión, Argentina se concreta a señalar la prohibición que tienen las provincias en los asuntos que expresamente no les ha señalado la Constitución.

### **3.2.2.- Sistema brasileño.**

La organización política-administrativa de la República Federativa de Brasil, según lo consagra su artículo 18 constitucional, comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. El mismo ordenamiento les da facultades en materia fiscal a los diferentes niveles de gobierno<sup>\*\*</sup>.

Las reglas que rigen la materia tributaria en el país en comento son las siguientes:

#### **3.2.2.1.- Facultades tributarias de la Unión.**

La Unión tiene competencia para establecer tributos en las siguientes materias:

- 1.- Importación de productos extranjeros.
- 2.- Exportación de productos nacionales.

---

<sup>\*\*</sup> Constitución de la República Federativa de Brasil. Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica. México, 1994. p.20.

3.- Renta o ganancia de cualquier tipo, esto no opera en el caso de las jubilaciones.

4.- Productos industrializados atendiendo al producto, nunca en productos industrializados que se vayan a exportar, evitando así que se imponga un doble impuesto.

5.- Operaciones de crédito, cambio o seguro.

6.- Títulos o valores mobiliarios.

7.- Territorio rural ( propiedad ).

8.- Grandes fortunas.

También la unión, podrá imponer impuestos no mencionados anteriormente, siempre que no sean de modo acumulativo.

#### 3.2.2.2.- Prohibiciones de la Unión:

1.- Establecer tributos que no sean de modo general para todo el territorio y que impliquen distinciones o preferencias entre los Estados.



2.- Someter a tributación los rendimientos de las obligaciones de deuda pública de Estados, Municipios y Distrito Federal. Tampoco opera la tributación respecto de las remuneraciones y ganancias de los agentes públicos.

3.- No puede establecer excenciones de tributos que sean de la competencia de los Estados, Municipios o Distrito Federal.

#### 3.2.2.3.- Reparto de Ingresos de la Unión.

Del impuesto al producto industrializado la Unión deberá dar 10% a los Estados y Distrito Federal en proporción al valor. La Unión deberá entregar un 47% de la ganancia del impuesto sobre la renta y ganancias de cualquier naturaleza y sobre el producto industrializado de la siguiente manera:

a) 21.5% al fondo de participación de los Estados y Distrito Federal.

b) 22.5% al fondo de participación de los Municipios.

c) 3% para el programa de funcionamiento del sector productivo de las respectivas exportaciones de estos productos.

La Unión no podrá retener la entrega de lo antes expresado, sólo podrá retenerlo cuando el Estado, Distrito Federal o Municipio no paguen sus créditos.

La Unión, Distrito Federal y Municipios tienen la obligación de publicar, al mes siguiente de la recaudación, los montos de cada tributo recaudado.

#### **3.2.2.4.- Facultades tributarias de los Estados y Distrito Federal.**

Los Estados y el Distrito Federal pueden imponer los siguientes impuestos:

1.- Transmisiones mortis causa y donaciones de bienes y derechos.

2.- Por circulación de mercancías, por prestación del servicio de transporte interestatal e intermunicipal, por

servicio de comunicación; incluso cuando este se inicie en el exterior.

3.- Por la propiedad de vehículos automotores.

4.- Pueden imponer un recargo de hasta 5% de lo que se paga a la Unión por persona física o jurídica domiciliada en el territorio del Estado o Distrito Federal.

#### 3.2.2.5.- Prohibiciones de los Estados y Distrito Federal.

Los Estados y el Distrito Federal no pueden establecer diferencias tributarias entre bienes y servicios de cualquier naturaleza atendiendo a su procedencia o destino, de conformidad con el artículo 155 segunda parte inciso II .<sup>86</sup>

#### 3.2.2.6.- Correspondencia de Ingresos.

Corresponde a los Estados y Distrito Federal lo que recaude la Unión por rentas y ganancias de cualquier

---

<sup>86</sup> Ibidem. p.86.

naturaleza que sean pagados por organismos autónomos o fundaciones de los Estados o Distrito Federal y el 20% de lo que recaude la unión de impuestos no previstos en la Constitución, es decir de su facultad ilimitada, veamos:

**Art.157.-** "Pertenece a los Estados y al Distrito Federal:

I. El producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre rentas y ganancias de cualquier naturaleza, que incida en la fuente, sobre rendimientos pagados, en cualquier concepto, por ellos, sus organismos autónomos y por las fundaciones que estableciesen o mantuviesen;

II. Veinte por ciento del producto del impuesto que la Unión estableciese en el ejercicio de la competencia que le resulta atribuida por el artículo 154-I."<sup>87</sup>

### **3.2.2.7.- Facultades tributarias de los Municipios.**

El Municipio puede imponer impuestos sobre :

1.- Propiedad predial y territorial urbana.

---

<sup>87</sup> Ibidem. p.89.

2.- Transmisiones inter-vivos por cualquier título; transmisión onerosa ( no las de garantía ).

3.- Venta al por menor de combustible líquido y gaseoso excepto gasóleo.

4.- Por cualquier servicio menos de transporte o comunicación.

#### 3.2.2.8.- Prohibiciones de los Municipios.

Los Municipios, al igual que los Estados y el Distrito Federal, no pueden establecer diferencias tributarias entre bienes y servicios de cualquier naturaleza atendiendo a su procedencia o destino.\*\*

#### 3.2.2.9.- Correspondencia de ingresos a los Municipios.

Lo que recaude la Unión de rentas y ganancias pagadas por organismos autónomos o fundaciones establecidas en el Municipio.

---

\*\* Ibidem. p.84.

El 50% del impuesto que imponga el estado por la propiedad de vehículos automotores licenciados en el Municipio.

El 25% del impuesto del Estado por la circulación de mercancías y del servicio de transporte y comunicación.

#### **3.2.2.10.- Prohibiciones Generales.**

El sistema tributario brasileño señala una serie de prohibiciones tanto para la Unión como para los Estados, Municipios y Distrito Federal en su artículo 150 constitucional:

1.- Exigir o aumentar tributos sin ley.

2.- Dar tratamiento diferente a los contribuyentes que están en las mismas condiciones.

3.- Cobrar tributos:

a) Por hechos realizados antes de que entraran en vigencia la ley aplicable.

b) En el mismo ejercicio financiero en que se aplicó la ley.

4.- Utilizar tributos con fines confirmatorios.

5.- Establecer contribuciones por el tráfico de personas o bienes ( interestatal o intermunicipal), excepto el cobro de peaje.

6.- Impuestos por patrimonio, renta o servicio de templos de cualquier culto, partidos políticos, sindicato de trabajadores, instituciones culturales, instituciones de asistencia social ( sin fines de lucro y constituidos conforme a la ley).

7.- Libros, periódicos y papeles destinados a su impresión.\*\*

### 3.2.2.11.- Finanzas Públicas de Brasil.

En Brasil existe una ley complementaria que regula las finanzas públicas, la deuda pública externa e interna, concesiones de garantías, emisión y rescate de

---

\*\* Ibidem. p.83.

títulos de la deuda pública, la fiscalización de las instituciones financieras, operaciones de cambio realizadas por órganos y entidades de la Unión, Distrito Federal, Estados y Municipios y la compatibilización de las funciones de las instituciones oficiales de crédito.

El Banco Central es quien emite la moneda y no podrá conceder préstamos al tesoro nacional o a cualquier órgano o entidad que no sea una institución, pero sí puede comprar y vender títulos de emisión del tesoro nacional a fin de regular la oferta monetaria y el tipo de interés.

Las leyes del poder ejecutivo establecen el plan plurianual, las directrices presupuestales y los presupuestos anuales.

El plan plurianual establece por regiones las directrices, objetivos y metas de la administración pública federal. Las directrices presupuestales incluirán metas y prioridades de la administración pública federal.

Los planes y programas nacionales y regionales, deben estar acordes con el plan plurianual y no ir en contra de la Constitución Federal.



### 3.2.2.12.- Sistema Financiero Brasileño.

El sistema financiero brasileño busca promover el desarrollo equilibrado del país y servir a los intereses colectivos del país y regulados en una ley complementaria que habla de:

1.- La autorización del funcionamiento de instituciones financieras que aseguran a las instituciones bancarias oficiales y privadas, el acceso a los instrumentos de mercado financiero bancario.

2.- La autorización y funcionamiento de entidades de seguros, previsión y capitalización.

3.- El órgano oficial fiscalizador y órgano oficial resguardador.

4.- Condiciones para la participación de capital del extranjero en las instituciones antes mencionadas, considerando:

a) intereses nacionales.

b) acuerdos internacionales.

5.- Organización y funcionamiento del Banco Central y demás instituciones financieras públicas y privadas.

6.- Requisitos para designar a los miembros del Consejo de Administración del Banco Central y demás instituciones financieras.

7.- Crear un fondo o seguro que proteja la economía popular.

8.- Criterios restrictivos de transferencia de ahorro.

9.- Funcionamiento de cooperativas de crédito.

El Gobierno Federal brasileño utiliza el Poder Ejecutivo para prestar servicios a los municipios y así mantener su influencia política. No imitemos este tipo de políticas ni tampoco el uso excesivo de las transferencias de recursos de un lugar a otro, que sólo genera desperdicio de recursos públicos y el uso de planes que como Brasil los ocupan siempre y cuando no se contrapongan al plan plurianual.

### 3.3. El sistema anglosajón.

Todo el derecho vigente de los Estados Unidos se encuentra regido por la idea de que cada Estado conserva su autonomía en materia jurídica.<sup>20</sup> Cada Estado tiene por sí el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. El Congreso Federal no puede legislar, el Presidente no puede actuar y los tribunales federales sólo pueden resolver en aquellas materias que les confiere la Constitución a ambos.

El Congreso ha adquirido poderes más amplios. El poder fiscalizador ha sido desvirtuado de su idea original y permite normas protectoras de la sanidad y moral públicas, así como la facultad del Congreso para reglamentar el comercio entre los Estados miembros del pacto federal.<sup>21</sup> El Congreso rige en la actualidad la economía nacional en los siguientes campos: comercio interno, industria, agricultura, transportes, y relaciones de trabajo. El poder federal tiene en sus manos la política extranjera y económica. Sin embargo siguen siendo limitadas sus facultades, lo que trae como

---

<sup>20</sup> Instituto de Derecho Comparado. El Derecho de los Estados Unidos de América. Traducción de Javier Elola. Imprenta Universitaria, México distrito federal, 1957. P.12

<sup>21</sup> Ibidem. p.13

consecuencia un equilibrio de fuerzas perfecto en relación a los otros poderes.

Cada autonomía territorial de los Estados Unidos de Norteamérica tiene su propio sistema judicial. Un Sistema Judicial Federal con Cortes de Distrito, Tribunales de primera instancia, Cortes de Apelación de Circuito, y la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos. Sin embargo, estos tribunales sólo resuelven en los casos en que la Constitución les confiere facultades.<sup>92</sup>

La hacienda pública de los Estados Unidos contiene una multiplicidad de unidades gubernamentales. Al ciudadano norteamericano le afectan los programas de gastos y de ingresos en los diferentes niveles de gobierno. "No es solamente ciudadano de los Estados Unidos, lo que implica que está sometido al Gobierno federal, sino que no puede ser ciudadano americano sin estar subordinado también al Gobierno del Estado y a una subdivisión local de éste"<sup>93</sup>.

Los poderes del Gobierno Federal le están concedidos específicamente en parte y le están otorgados a

---

<sup>92</sup> Ibidem. p.14

<sup>93</sup> PHILIP E. Taylor. Economía de la Hacienda Pública. Traducción del inglés por María Teresa Fuentes Quintana y José María Lozano Irueste. Aguilar S.A. de Ediciones. Madrid, España. 1960. p.9.

través de la prohibición de su uso por los Estados. Los poderes del Gobierno Federal, que son importantes para el estudio de la Hacienda Pública, son:

1.- Establecer y recaudar uniformemente los impuestos en el territorio de los Estados Unidos; pagar las deudas y velar por la defensa común y el bienestar general del país.

2.- Regular el comercio con los países extranjeros y el que tiene lugar entre los distintos Estados.

3.- Acuñar la moneda y regular su valor.

4.- Establecer y regular las oficinas y líneas postales.

5.- Reclutar, mantener y regular al Ejército y la Armada.

6.- Resolver las controversias entre los Estados.

Se prohíbe a los Estados cualquier actividad que obstaculice o se interfiera en el cumplimiento de esta misión por el Gobierno Federal.

Es claro que en el sistema jurídico anglosajón la Constitución se encuentra por encima de todo ordenamiento jurídico y que el poder que tiene el Gobierno Federal sobre los Estados es únicamente en materia de comercio. Sin embargo, existen varios campos concurrentes entre los diferentes niveles de poder. La propia Constitución dice en su artículo sexto, párrafo segundo: "Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulgaren, y todos los tratados hechos, o que se hicieren, bajo la autoridad de los Estados Unidos serán la ley suprema del país; y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla, aun cuando hubiere alguna disposición contraria en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado."<sup>24</sup>

### 3.3.1.- Organización del sistema fiscal americano.

Se basa principalmente en tres tipos de impuestos: el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el consumo y el impuesto sobre el patrimonio.<sup>25</sup> Cada impuesto constituye la base misma de la organización tributaria del Gobierno Federal, Estatal y Municipal. Así, por medio de estos

---

<sup>24</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Ob. Cit.p.45

<sup>25</sup> Ibidem. p.72

impuestos se obtienen los recursos necesarios para llevar a cabo el plan de gobierno.

El Gobierno Federal interviene por medio de programas de asistencia, esta ayuda tiene una gran tradición en los Estados Unidos. En un primer momento sólo se referían a la concesión de bienes inmuebles para servicios y construcción de edificios públicos. Al paso del tiempo esta ayuda se orientó hacia las vías de comunicación y a los programas de asistencia pública. Gobierno Estatal y Municipal participaban juntos en la realización de estos programas, sentando las bases de un acuerdo en un sector determinado, uno aportando los recursos necesarios y administrándolos y el otro realizando las prestaciones efectivas. En este nuevo sistema de cooperación se cuidó el aspecto de la no interferencia en la competencia del otro, adueñándose de facultades que no le corresponden.

Existe en la actualidad un sistema de distribución de rentas fiscales de la Federación conocido con el nombre de *Revenue Sharing System*.<sup>96</sup>

La idea principal del *Revenue Sharing System* es tener más participación de los entes territoriales en el

---

<sup>96</sup> Ibidem. p.78

impuesto sobre la renta a cargo de la Federación. Esta idea trajo como consecuencia una mayor providencia para nivelar las fuerzas de la Federación y los demás integrantes de la nación, ya que se reflejaba en el superávit presupuestario federal y en la disminución de los impuestos a cargo de los contribuyentes porque el dinero no retornaba a ellos, sino por el contrario permanecía en el gobierno destinándolo al gasto público de cada uno de los municipios y autonomías territoriales.

Los recursos obtenidos se guardan en un fondo monetario, y éste se reparte en razón de ciertos índices, siendo el de mayor importancia el referente a la población. El dinero que otorga el Gobierno Federal estadounidense a sus miembros integrantes del pacto federal se basa en el número de pobladores que residan en ese Estado.

En el sistema de participación existen dos procedimientos diferentes, el *General Revenue Sharing* y el *Special Revenue Sharing*.<sup>97</sup>

"El *General Revenue Sharing* consiste en la creación de un fondo no sujeto a ningún tipo de participación impositiva y que tiene una duración y una

---

<sup>97</sup> Ibidem. p.80



cuantía determinada por la norma. Este es posteriormente distribuido, mediante la aplicación de una fórmula, entre los distintos Estados y ciudades de la unión<sup>99</sup>

El *Special Revenue Sharing* consiste en múltiples programas de asistencia social transformándolos en ayuda para toda la comunidad. Las dos figuras antes descritas tienden a fomentar una mejor distribución de la riqueza, así como una mejor toma de decisiones por parte de los Estados respecto al destino de los recursos financieros, y limitando al Gobierno Federal el control de dichas sumas.

### 3.3.2.- General Revenue Sharing.

Consiste en la creación de un fondo de una cuantía determinada que no se encuentra vinculado a la participación directa del impuesto sobre la renta. El fondo se reparte conforme a dos fórmulas de las cuales los entes territoriales eligen una.

La primera fórmula consiste en tres factores: a) la población; b) presión fiscal; y c) índice de rentas por habitante en relación a la media nacional.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Loc. cit.

La segunda fórmula consiste en cinco factores: a) población; b) concentraciones urbanas (más de 50,000 habitantes en relación a la media nacional); c) índice de renta por habitantes en relación a media nacional; d) presión fiscal; e) nivel de recaudación del impuesto sobre la renta establecido por cada Estado, conforme a determinadas reglas: 15% de las cantidades que se hubiesen recaudado, siempre y cuando esta cifra estuviera comprendida entre el 1% y 6% de lo recaudado en dicho Estado mediante el impuesto federal sobre la renta.<sup>100</sup>

Las sumas de dinero recibidas por los Estados, se ocupan en el gasto social u otras actividades, debiendo solo de entregar cuentas sobre dos rubros: a).- fondos destinados no se utilicen en actividades contra el racismo; y b).- llevar un balance con su estado contable separado, con relación a los gastos efectuados confrontado con los recursos aprobados y enviados por la Federación.

Este sistema de distribución de recursos presenta ciertas desventajas en su mecanismo de control, conforme a

---

<sup>99</sup> Loc. cit.

<sup>100</sup> Ibidem. pp.80,81

lo que nos comenta el maestro Luis Ortega Alvarez.<sup>101</sup> El dinero se utiliza donde es necesaria una afluencia de votos para las elecciones. La otra dificultad es la discriminación racial, donde es preciso encontrar un sistema para detectar y combatir estas prácticas, no basta la suspensión de estos fondos.

### 3.3.3.- Special Revenue Sharing.

Su basamento se localiza en el agrupamiento de diferentes programas de ayuda estatal reducidos a seis grandes áreas que ahora se financian con carácter general a los Estados. Su ayuda es de forma genérica trasformando ciento treinta programas de asistencia en las siguientes áreas: seguridad, desarrollo urbano, desarrollo rural, educación, transporte, formación y perfeccionamiento de la mano de obra.

La subvenciones otorgadas no se encuentran sujetas a los requisitos de los programas de asistencia, ni operan los mismos mecanismos de control que en el *General Revenue Sharing*.

---

<sup>101</sup> Ibidem. p.81

El avance que se presenta en el sistema de los Estados Unidos de Norte América, obedece a la necesidad de una nueva forma de producción y distribución del gasto fiscal.

A modo de conclusión el estudio del Derecho comparado nos muestra las bondades de tener un sistema de derechos sobre los productos gravables, siempre establecido en la Constitución de forma clara y sencilla.

Del estudio realizado a los anteriores sistemas de distribución de competencias en los países como Alemania, Argentina, Brasil y este último, observamos que estos países tiene un equilibrio financiero y fiscal a nivel de sus provincias y municipios en relación con el Gobierno Federal.

En razón de lo anterior, es necesaria una reforma a nuestro texto constitucional en el sentido de democratizar mejor las formas de distribución de competencias en el Federalismo Fiscal. Los Estados y sus municipios reclaman mejores recursos para poder financiar su gasto social y recursos frescos, oportunos, que servirán de apoyo a las administraciones para sanear sus finanzas.

En este contexto, toca el turno de estudio a nuestro país, para estudiar ahora la distribución de las competencias en materia fiscal.

**CAPITULO CUARTO****EL SISTEMA MEXICANO DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS**

"Lex debet esse justa, honesta, possibilis  
secundum naturam, secundum patrie  
consuetudines, loco temporisque conveniens,  
utilis manifesta, nulla privato commodo,  
sed pro communi civium utilitate conscripta".

"La ley debe ser justa, honesta, posible,  
no contraria a la naturaleza, de acuerdo  
con las costumbres del pueblo, útil,  
clara, adecuada al tiempo y al lugar  
y elaborada no para provecho de  
ningún particular sino para la utilidad  
común de todos los ciudadanos".

Aforismo.

**SUMARIO: 4.- La distribución de competencias en la  
Constitución. 4.1.- Competencias exclusivas de la  
Federación. 4.2.- Competencias concurrentes y competencias  
restringidas entre la Federación y los Estados. 4.3.-**

**Distribución de competencias en lo local. 4.4.- Materias fiscales prohibidas.**

**4.- La distribución de competencias en la Constitución.**

"Uno de los resortes fundamentales que la Constitución pone en manos del Estado para que pueda mantenerse el principio de unidad económica es la asignación específica de las competencias fundamentales y precisas para poder establecer una política económica común, mantener la unidad de mercado y lograr que las decisiones que este campo puedan aportar las comunidades autónomas se sometan siempre a las grandes líneas o directrices establecidas para el conjunto del Estado."<sup>102</sup>

En efecto nuestra Constitución política delimita de forma no muy precisa las competencias que le corresponden a la Federación, estados y municipios.

En la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal el Estado Mexicano reconoce la existencia de concurrencia impositiva entre la Federación y los estados y dice: "debe reconocerse que la concurrencia impositiva está permitida en la Constitución e implicada en

---

<sup>102</sup> Ibidem. p.346

la fracción IV del artículo 31 de su texto, pero de ello no puede derivarse la conclusión de que el Constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con los impuestos federales, estatales y municipales. La conclusión correcta no puede ser otra que la que el Constituyente no juzgó necesario o conveniente separar las fuentes tributarias exclusivas de la Federación, Estados y Municipios".<sup>103</sup> Una vez reconocido el problema examinemos la distribución de competencias en la Constitución.

El artículo 41 de la Constitución establece que los Poderes de la Unión ejercen la soberanía federal. Cada Estado tiene un orden local, el Distrito Federal también.

Los Estados deben de dividir sus territorios en municipios, así el orden local se compone por el Gobierno Local del Estado y el gobierno de los municipios, que es el Ayuntamiento la base de la organización política y económica de cada Estado.

Son dos los órdenes político-administrativos: Local y Federal. En el Local entran los municipios, esto se traduce en un desglose de la descentralización, el poder se

---

<sup>103</sup> Diario Oficial del 22 de diciembre de 1978.



divide con estos tres poderes, cada sección es autónoma y tienen soberanía.

Cada miembro de la Federación y el Estado mismo tienen diferentes campos para establecer contribuciones. Sin embargo este campo es restringido como lo estudiaremos más adelante. Por el momento solo apuntaremos que las autonomías territoriales no pueden gravar determinadas materias que se encuentran reservadas al Gobierno Federal.

En el orden local la hacienda pública se divide en la correspondiente al Estado y a los municipios. En la parte de ingresos ambos tienen ingresos propios, los egresos y la tesorería también tienen una división. Respecto al control hay una función, el control externo en ambos casos lo revisa la legislatura del Estado. Por los ingresos el artículo 115 fracción IV constitucional, menciona que los municipios contarán con los ingresos que apruebe la legislatura del Estado, mencionando tres conceptos: en impuestos los relativos a la propiedad inmobiliaria, las participaciones que a favor de los municipios les corresponda de contribuciones federales o estatales y los derechos que por servicios debe cobrar el municipio.

La asignación de campos de contribuciones en el sistema federal mexicano es igual al sistema de distribución de competencias. Ya vimos como la Constitución reparte las potestades. El establecimiento de contribuciones es una asignación de recursos financieros a favor del gobierno. ¿Como repartir estos recursos?, jurídicamente se asignan los recursos repartiendo las facultades. En otras materias también hay distinción de competencias como es el caso en materia electoral, en salud, entre otras.

#### **4.1.- Competencias exclusivas de la Federación.**

La distribución de competencias en materia fiscal con relación a la Federación es mucho más compleja, ya que en fiscal todo cuerpo político nacional reclama tener potestad fiscal, todos deben tener recursos para satisfacer sus planes de gobierno. La forma de distribución del artículo 124 constitucional no opera correctamente ya que no se puede cubrir a algunos y descubrir a otros en materia tributaria. El artículo 124 no es aplicable, por ser su naturaleza propia de un cuerpo político para realizar sus actividades públicas, son recursos financieros públicos para satisfacer un programa de gobierno.

Los artículos 39, 40, 41 y 115 constitucionales se refieren a la organización política mexicana como cuerpo político. El artículo 31 de la Constitución hace referencia desde el punto de vista del individuo, como una obligación que tiene de contribuir a los gastos de la Federación, Estados y municipios. El artículo 73 constitucional es propio de la Federación, al imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Puede imponer todas las que necesiten, por su confianza en el Congreso.

El Congreso tiene todas las facultades, es muy poderoso, a los habitantes les dieron las garantías. Así por la vía del amparo se puede combatir contra ese "todopoderoso". Estas potestades tan grandes están equilibradas por el juicio de garantías. Hay otras limitaciones, no se pueden establecer contribuciones sobre los Estados del pacto federal y contra la naturaleza de las cosas.

El artículo 73 fracción VII de la Constitución, cuyo precepto se refiere a las contribuciones que puede imponer la Federación, otorga una facultad muy amplia para que el Congreso de conformidad a la realidad histórica elija las contribuciones. Las limitaciones son como ya lo apuntamos líneas arriba son las garantías individuales, no

se vale el ejercicio arbitrario para imponer atributos que violen las garantías individuales y las formas de gobierno.

Para la Federación, el campo para establecer contribuciones es un campo formal; es limitado, ya que puede el Congreso elegir la materia de contribuciones que a su juicio convenga, esto se complementa con el artículo 73 fracción XXIX de la Carta de Querétaro de 1917, que señala que el Congreso está facultado para establecer contribuciones sobre, y enumera cinco incisos a la vez subdivididos. La finalidad de este precepto se aclara considerando que su propósito es fijar materias exclusivas para la Federación (entiéndase exclusivas como excluyentes). En esas materias los Estados no pueden legislar.

#### **4.2.- Competencias concurrentes y competencias restringidas entre la Federación y los Estados.**

El artículo 73 fracción XXIX contrastado con la fracción VII del mismo artículo de la Constitución, nos señala que en las fracciones VII puede haber concurrencia fiscal de la Federación y los Estados. Mientras que las materias de la fracción XXIX del mismo artículo son

únicamente de la Federación en este campo, que es limitado no como el anterior, que no pueden los Estados legislar.

La concurrencia fiscal la entendemos como el suceso que se produce entre la Federación y los Estados a un mismo tiempo interviniendo en la hacienda pública.<sup>104</sup>

En la fracción XXIX del artículo 73 constitucional tiene correspondencia respecto a la fracción VII del mismo artículo, en relación a la Federación, ya que en la fracción VII al ser una mención general se pueden incluir las materias contenidas en la fracción XXIX. En conclusión, la fracción VII es un campo ilimitado y la fracción XXIX es un campo limitado y exclusivo de la Federación.

Así tenemos que el artículo 73 fracción XXIX contempla las siguientes materias:

---

<sup>104</sup> El Lic. Ricardo Rocha Mendoza ha escrito que la concurrencia tributaria significa la posibilidad de los dos niveles de gobierno de acudir a las mismas fuentes tributarias, aun cuando de hecho no las utilicen todas a la vez o complemente alguna en particular. En este sentido, es la situación opuesta a la de la separación tributaria en donde las fuentes tributarias se encuentran previamente distribuidas entre cada uno de los niveles de gobierno excluyéndose de su uso al otro nivel.  
Federalismo Fiscal e Ingresos Tributarios de los Estados de la República Mexicana. Revista Trimestre Fiscal. Número 46. Año 15. Abril-Junio 1994. México. p.211.

- 1.- Comercio exterior.
- 2.- Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales.
- 3.- Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4.- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación.
- 5.- Especiales, estas materias se eligieron de modo causístico por el legislador que son:
  - 5.1 Energía eléctrica;
  - 5.2 Producción y consumo de tabacos labrados;
  - 5.3 Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
  - 5.4 Cerillos y fósforos;
  - 5.5 Aguamiel y productos de su fermentación;
  - 5.6 Explotación forestal;

### 5.7 Producción y consumo de cerveza;

En algunos se toma el producto y en otros el concepto.

El inciso 2o. de la fracción XXIX del artículo 73 remite a los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución, en los cuales encontramos muchos campos. El objeto del inciso 3o. es gravar el objeto directo del Banco y la Aseguradora, en los demás también pueden intervenir las entidades federativas, por ejemplo:

- a) A la propiedad raíz, conocido como impuesto predial;
- b) A la transmisión de la propiedad de inmuebles, conocido como impuesto a la traslación de inmuebles;
- c) Al ejercicio de una actividad profesional independiente;
- d) A la prestación de un servicio personal subordinado,

y

e) A los espectáculos públicos.<sup>105</sup>

Ahora, de conformidad con el artículo 10, párrafo quinto de la Ley de Coordinación Fiscal, los Estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tendrán la participación correspondiente que marca el artículo 73 fracción XXIX constitucional.<sup>106</sup> Este último sistema, es objeto de estudio en un capítulo especial en este ensayo.

El inciso 5.6 de la enumeración que hace el artículo en comento aparentemente es reiteración del inciso 2, más no es así, lo mismo sucede con la gasolina ya que el inciso 2 lo maneja como recursos del subsuelo y el inciso 5.3 como producto. Esta fracción XXIX se adicionó en 1942, con el culminaron muchas ideas y formas de pensar que tenían por objetivo poner orden, y es resultado de las iniciativas presentadas en los dos Congresos Fiscales Nacionales y son las materias en los que la Federación tenía interés en gravar. El interés es histórico, tal es el caso del aguamiel el cual ya no tiene mayor importancia. En 1948 se agregó la cerveza por ser importante. El comercio exterior se incluyó

---

<sup>105</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudios del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994. p.275.

<sup>106</sup> Ley de Coordinación Fiscal, en Sumario Fiscal. Editorial Themis. México, 1994. p.8.



para enfatizar que lo referente al ámbito internacional le corresponde a la Federación. Los recursos mencionados en los párrafos cuarto y quinto son susceptibles de concesionarse a los particulares por la Federación al ser propiedad de la nación representada por la Federación, ésta los grava. Las instituciones de crédito y los seguros así como los servicios públicos de igual forma son federales, por eso le corresponde a la Federación gravarlos.

La segunda parte del artículo 73 fracción XXIX constitucional, señala que de las contribuciones del inciso 5o. la Federación deberá participar a los Estados; estas participaciones son obligatorias por parte de la Federación, es un modo de distribución de recursos.

En el impuesto sobre energía eléctrica, las legislaturas de los Estados deben repartirlo a los municipios. Es un mecanismo de tres faces: de la Federación al Estado y de este al Municipio.

#### 4.3.- Distribución de competencias en lo Local.

Siempre ha sido motivo de cuidado los municipios por parte de la Federación. El maestro Emilio Margáin

Manautou a expresado que los municipios no cuentan con plena potestad jurídica, sobre las contribuciones debido a que los Estados a través de sus legislaturas son los que les autorizan las contribuciones que deberán satisfacer sus presupuestos de egresos, así disminuyéndosele cada vez más las fuentes económicas que pueden gravar.<sup>107</sup>

El artículo 115 constitucional es el primero del apartado de la Constitución denominado "De los Estados de la Federación", en su versión original de 1917 expresó la organización interna del Estado mencionando al Municipio Libre.<sup>108</sup>

El municipio es la base de la organización interna del Estado. El Estado con dos órdenes internos el estatal y el municipal, los dos se conceptualizan en la Constitución como el orden local.

La organización política y administrativa basada en el Municipio, establece que las contribuciones son para financiar el gobierno del Estado y al Ayuntamiento del

---

<sup>107</sup> MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Ob. Cit. p.273,274.

<sup>108</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios 1917-1990. Secretaría de Programación y Presupuesto. Segunda Edición, México, 1990. p.333

Municipio. Este último es el órgano colegiado con el carácter de autoridad ejecutiva.

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución, establece otro mecanismo de distribución de recursos financieros que señala que los municipios deben tener recursos propios para financiarse integrado por los recursos que le da el Estado, este reparto se da en las siguientes materias: Propiedad inmobiliaria, la contribución que obtengan los Estados por este concepto deberán de distribuirlo en los municipios. El poder federal también tiene facultad para gravar la propiedad inmobiliaria.

El ejercicio de la potestad de la legislatura estatal no limita la potestad de la Federación, sin embargo es conveniente incluir a los municipios en virtud de que con estos recursos se fondea al gobierno del Estado.

El artículo 115 constitucional contiene exenciones como es el caso de la propiedad inmobiliaria de la Federación, también prohíbe que la legislación Federal establezca exenciones sobre las contribuciones estatales, así se impide que se introduzca en un campo ajeno.

Finalmente los municipios tiene la facultad de elegir o decidir en que van a gastar sus recursos, esta función la realiza el Ayuntamiento que expide su propio presupuesto de gastos con toda autonomía, de donde se deduce que los Ayuntamientos tiene potestad fiscal.

#### 4.4.- Materias Fiscales Prohibidas.

El artículo 117 constitucional utiliza una técnica distinta de exclusividad a la del artículo 73. El artículo 117 se va por el camino de la técnica negativa "los Estados no pueden..." Son prohibiciones sus fracciones III, IV, VII y IX. La fracción III referente a la emisión de papel moneda, acuñación de la misma y la no emisión de estampillas y papel sellado se debe en gran parte a que en la época de la Colonia el papel sellado era un impuesto importante, que pasa al México independiente a mitad del siglo pasado, transformándose en el impuesto del timbre. En 1980 se suprime con motivo del Impuesto al Valor Agregado, este gravamen sólo es de la Federación y los Estados tienen prohibido imponerlo.

El artículo 117 de la Constitución en las fracciones IV a VII, considera las prohibiciones a los

Estados de gravar mercancías que circulan dentro de su ámbito territorial. Este precepto tiene su origen en las alcabalas, que son gravámenes medievales establecidos por los Estados o Reinos con el objeto de servir como aduanas. Son gravámenes de los más antiguos que llegaron a México en el Virreinato. En el México independiente se plantearon dos cuestionamientos: el espacio interno económico libre y el establecimiento del Gobierno Federal. Las alcabalas eran lo contrario: no permitían la unificación del territorio. México luchó por suprimir las alcabalas y gabelas. Estas disposiciones tienen su origen en la Constitución de 1857 que se aplicó hasta después de 1871. La Constitución de 1917 también busca suprimir la alcabalas. Es hasta 1980 que se suspenden en su totalidad los gravámenes directos e indirectos a las mercancías que circulan.

Cualquier tipo de prebenda que grave el paso de la producción de una autonomía territorial a otra y la carga directa, están prohibidas incluso los gravámenes sobre personas. Este artículo no contempla el Distrito Federal y la Federación. El problema del Distrito Federal lo resuelve el artículo 131 de la Constitución dándole una situación igual a la de los Estados Federados.

¿Que sucede con la Federación? ¿La prohibición a los Estados autoriza a la Federación? ¿cual es su propósito? Estas preguntas se contestan interpretando el artículo 117 constitucional. Así la Federación también tiene prohibición para gravar la mercancía que circula dentro del territorio federal. El artículo 117 fracción XVIII se refiere a empréstitos, no a contribuciones. Es la prohibición para que los Estados pacten empréstitos obligándose a pagar en moneda extranjera, a Estados extranjeros o con personas, sociedades o gobiernos extranjeros a pagar fuera del territorio nacional. A contrario sensu, entendemos que sí se puede.

La fracción IX del artículo 117 constitucional establece que los Estados no pueden gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con cuotas distintas a las que la Federación establece. Esta es otra técnica, es una prohibición negativa, una "restricción a la facultad de los Estados de imponer contribuciones", no es una prohibición absoluta. Así, con esa facultad el Congreso de la Unión puede ir graduando el actuar de las entidades federativas de acuerdo a los problemas surgidos de una realidad histórica.

El artículo 118 de la Carta Magna, utiliza la misma técnica que la fracción IX del artículo 117 constitucional, (una restricción). La fracción primera dice:

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

**I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;..."<sup>109</sup>**

Respecto del comercio exterior hay una oposición con los artículos 73 fracción XIXX-A inciso 1o. y el 131 ambos constitucionales, que da esta facultad únicamente al Congreso de la Unión, esto con el fin de dar uniformidad a la política arancelaria. Existiendo esta oposición hay que interpretar que el Congreso de la Unión no puede autorizar que el Estado grave el comercio exterior ya que hay dos disposiciones contrarias y un fin de uniformidad. En cuanto al gravamen de derechos de tonelaje, también hay oposición, tal es el caso que se considere el paso de una mercancía de un Estado a otro (internos), lo que esta en franca oposición al artículo 117 constitucional y no es operante.

---

<sup>109</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa S.A., 108a. edición. México, 1995. P.97.

El artículo 131 de la Constitución se refiere a la materia del comercio exterior y considera como facultad gravar y regular el comercio exterior únicamente por la Federación. Esta es una facultad impositiva y restringida, consistente en prohibir o gravar productos del comercio exterior.

Es facultad del Congreso de la Unión gravar el comercio, pero en una ley puede autorizar o facultar al titular del Poder Ejecutivo para legislar en caso de creación, modificación o supresión, así como la suspensión de las garantías individuales.<sup>110</sup> Creemos que una ley no puede darle facultades al Poder Ejecutivo, sólo la Constitución puede establecer sus facultades.

El Constituyente le concedió al Poder Ejecutivo la facultad de expedir un "Decreto-Ley" en caso de la suspensión de garantías, en el caso del comercio es un "Decreto delegado", ya que el Congreso de la Unión debe autorizarlo.

De las competencias legislativas se deriva el establecimiento de las contribuciones que le corresponde a la legislatura federal y local. La legislatura federal

---

<sup>110</sup> Ibidem. p.64.



legisla para la Federación y el Distrito Federal, en algunas materias. La legislatura local legisla para el Estado y municipios. Esto origina la múltiple contribución que se entiende como las contribuciones que se establecen en el orden interno, como en el sistema mexicano, que coinciden en su mismo objeto y materia en los varios niveles de gobierno. El mismo asunto se observa en el orden internacional que se da entre sujetos distintos. Varios Estados nacionales tienen derivado de su soberanía una potestad de establecer contribuciones. Al ejercer su potestad legislativa en materia de contribuciones varios Estados respecto al mismo objeto y obligando al mismo sujeto, se origina la múltiple contribución internacional.

La múltiple contribución es en sí un problema, ya que desde el ángulo económico origina una carga fiscal mayor. Desde el punto de vista jurídico en base al ordenamiento jurídico y la Constitución, se está obligado a contribuir con los distintos sujetos o cuerpos políticos. ¿Es justo o equitativo pagar más de un impuesto en el orden interno o externo? De momento lo resolveremos que sí, ya que se está actuando de modo separado en cada legislación como órgano legislativo de cada uno de los cuerpos políticos. Así hay un sentido de proporcionalidad o equidad que se da en

relación al mismo impuesto y sujeto. Esto no se puede extender a diferentes sujetos.

**CAPITULO QUINTO**  
**SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL**

Donde mora la libertad,  
allí está mi patria.

Benjamin Franklin.

**SUMARIO: 5.- Antecedentes y fundamento Constitucional. 5.1.- Finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 5.2.- De las distintas formas de participación. 5.2.1.- Fondo General de Participaciones. 5.2.2.- Fondo de Fomento Municipal. 5.2.3.- Otras participaciones y órganos de la coordinación. 5.3.- Equidad financiera.**

**5.- Antecedentes y fundamento Constitucional.**

El 22 de diciembre de 1978 se publica la Ley de Coordinación Fiscal con la finalidad principal de evitar la doble tributación.

El fundamento jurídico del Sistema Nacional de la Coordinación Fiscal lo encontramos en la potestad fiscal de

la Federación y los Estados para el cobro de las contribuciones y en los artículos 39,40,41,115 y 116 constitucionales.<sup>111</sup>

La doble tributación se presenta cuando se grava dos veces una misma fuente de ingreso, provocándose una desigualdad jurídica.

El principio liberal del Federalismo mexicano que ha pasado desde la Constitución de 1824 hasta la actual, en materia fiscal se ha transformado en el principio de la coordinación de las instituciones financieras.

La ley de coordinación vigente sienta las bases para armonizar el sistema tributario de los tres niveles de organización del Estado Mexicano.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se fundamenta en la idea de cooperación, así las decisiones se toman mediante acuerdos que permitan proteger a las partes concertantes, y así salvaguardar su autonomía; además

---

<sup>111</sup> CARBALLO BALVANERA, Luis, La Distribución de la Potestad Normativa de las Contribuciones en México, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a. época, año VI, número 64, México, 1993. p.72.

establece relaciones para que cada nivel de gobierno se complemente de los otros.

El sistema de participación tiende a compartir con los Estados federados y municipios el rendimiento de la recaudación federal a cambio de que las entidades federativas autolimiten la potestad de establecer contribuciones locales o municipales. Con esto se ha alcanzado una homogeneidad tributaria y una nivelación de recursos entre jurisdicciones prósperas y atrasadas mediante el reparto equitativo.

La Coordinación Fiscal, además pretende coordinar el ejercicio de la potestad legislativa tributaria y por ende estructurar al país con un sistema tributario racional, esquemático y acorde a los principios constitucionales y que en conjunto sea proporcional y equitativo.

El objetivo de la Ley de Coordinación Fiscal es enlazar el sistema fiscal nacional con los Estados, Municipios y Distrito Federal para establecer el porcentaje que corresponde a sus haciendas del total de los ingresos federales obtenidos, reglamentando bases y criterios de distribución.

Durante la vigencia de un convenio de coordinación, celebrado entre la Federación y una entidad federativa para el cobro de los impuestos, la entidad coordinada se encuentra sujeta a las bases del mismo, que son las que establece la propia ley de la materia y, por lo tanto para tener derecho a la cuota adicional del impuesto federal de que se trata, debe renunciar la entidad federativa, así sea de forma transitoria a su facultad concurrente de gravar libremente productos dentro de su territorio, pues se ha acogido a las disposiciones de la Ley Federal, ya que de lo contrario se desvirtúan las finalidades del convenio, por medio del cual se unifican en la República todos los gravámenes.

La Coordinación Fiscal Nacional es un sistema jurídico-administrativo a través de convenios celebrados entre el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público y los gobiernos de las entidades federativas, apoyando las relaciones fiscales entre ellos.

En la práctica se llevan a cabo la celebración de dos tipos de convenio: los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa. Los dos son uniformes, siendo adicionados con anexos que son acuerdos especiales con cada

entidad federativa. El Distrito Federal, no celebra convenio alguno, la ley lo declara coordinado, y en acuerdos Presidenciales se fijan sus características.<sup>112</sup>

De conformidad con el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal un estado federado que no se encuentre de acuerdo con dejar de pertenecer al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, puede acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a tramitar la anulación de declaratoria. De la misma forma cualquier controversia suscitada entre las partes integrantes del convenio, ambas podrán en los términos del artículo 105 constitucional acudir al Tribunal Constitucional de la Nación para defender sus derechos.

En nuestros días se han suscitado diversas diferencias entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales respecto al cobro de los impuestos, cuyo estudio no ha lugar por no ser materia de esta tesis, sin embargo comentaremos que estas diferencias, deben de abrir la posibilidad para valorar la descentralización y el Federalismo. Queremos que cambie México, queremos más y

---

<sup>112</sup> DE MIGUEL, Ma. Jesús y BEYER DE ROALANDINI Carmen, La Doble Imposición y la Coordinación Fiscal. La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia de Impuestos 1917-1985. Tribunal Fiscal de la Federación. 2da. edición. México, 1989. p.686.

mejores oportunidades de vida, entonces tengamos una mejor distribución de los ingresos, aprovechando de mejor forma los recursos y mejorándolos, sin permitir el deterioro de la economía de la clase social.

En el orden interno las coincidencias de la Federación y los Estados ocasiona la múltiple contribución, el caso del sistema mexicano se complica más por el Distrito Federal, que tiene coincidencia con una entidad federativa pero no lo es, a esto se le suma la composición de un Estado en Municipios, así hay cuatro entes que originan las mismas contribuciones obligando a los mismos particulares.

Las formas de solución pueden ser:

- 1.- Que un sujeto activo renuncie al ejercicio de su potestad, es decir que exista una acreditación para demostrar que se está pagando a un Estado una contribución por el mismo concepto.
- 2.- Que no renuncie ninguno, sino que se repartan lo que obtienen de las contribuciones, que exista una distribución convenida de la materia imponible, y de lo recaudado.



Las anteriores son soluciones lógicas a la múltiple contribución, todas son formas de división de la materia contributiva.

Las soluciones se trabajan desde el lado de las entidades públicas, es decir de los sujetos activos.

La constitución mexicana ha dado algunos medios para evitar la múltiple contribución, pero ¿cómo se resuelve cuando se presenta?.

En la historia, desde el siglo pasado en la discusión de la Constitución de 1957 (que es la expresión del movimiento de Reforma, el Estado rompe con la Iglesia y otras instituciones de la Colonia, es una segunda independencia), se plantea este problema, hay un proyecto de artículo que pretendía dividir los impuestos clasificándolos en directos que se destinaban a hacer su impacto en la persona que directamente el legislador señalaba y los indirectos que son aquellos que a pesar de que el legislador decida quien está obligado se puede trasladar a un tercero el impacto son los que gravan el comercio, la industria, la producción que trasladaban el impuesto al que adquiere el bien o servicio. El impuesto directo es el que grava de manera efectiva al contribuyente expresado en la ley. Así el

proyecto dispuso que la Federación gravara con contribuciones indirectas y los Estados con directas, es un modo de reparto. Al discutirlo no pasó el proyecto, ni siquiera a ser sometido al debate ya que se dejaba rígido un sujeto activo, así podía fallar.

En la Constitución de 1917 originalmente había algunos artículos que hacían referencia a la distribución como el 131, los otros que hemos estudiado se incorporaron posteriormente, salvo los artículos 117 y 118 que también son originales.

La disposición del artículo 73 fracción XXIX se incorporó en 1942, el artículo 115 fracción IV en 1983, y el segundo párrafo del artículo 131 se agregó en 1950.

Como la Constitución de 1917 en este tema contenía lo mismo que la de 1957, por lo que se replantea el tema de la división de contribuciones.

El Gobierno Federal quiso tener un papel preponderante en el desarrollo de México, así en 1924 establece un impuesto predial en todo el territorio mexicano, buscando nuevos recursos para financiarse, este inquietó a los Estados federados ya que no había

antecedentes porque los impuestos sobre propiedad inmobiliaria siempre correspondió a los Estados, así las cosas, motivó la realización de reuniones que ocasionó la desaparición del impuesto, pero se consideró importante reunirse para discutir la división de contribuciones, este fue el antecedente de las Convenciones Fiscales que se celebran en 1928, 1932 y 1946 los primeros se encuentran en el periodo postrevolucionario del establecimiento de las instituciones, desde el punto de vista de la legalidad en el orden financiero, es el tiempo de la constitución del Banco Central. En las dos primeras convenciones el planteamiento era discutir las alternativas para encontrar una división razonable, el planteamiento dio origen a una discusión muy fuerte sin ponerse de acuerdo, después de las convenciones la autoridad federal promueve reformas a la Constitución que no cristalizaron. En el gobierno de Lázaro Cárdenas el poder ejecutivo promueve reformas a la Constitución que se establecieron en el artículo 73 fracción X, fueron reformas importantes de fondo.

En materia comercial se siguió el ejemplo de Estados Unidos de América federalizando el comercio, junto a estas materias hay otros los asuntos más importantes de la sensibilidad están en ese artículo. Como la energía eléctrica que es federal, pero se participaría a las

entidades federativas, esto fue la novedad. Así el Presidente Lázaro Cárdenas da un paso en la distribución de contribuciones, pero al mezclar materias se da lugar a la interpretación, por esto la Federación se lleva todo, por lo que al término del gobierno de Cárdenas se suprime, y es hasta 1942 donde se retoma la cuestión y se modifica la fracción XXIX del artículo 73.

#### **5.1.- Finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.**

El sistema tributario mexicano se funda en la autonomía de los tres niveles de organización política, salvo ciertas limitaciones consideradas para satisfacer gastos de la Federación y los Estados.

La Constitución Federal en su artículo 115 fracción IV señala los límites de ingresos mínimos de los municipios, ingresos que son reglamentados en las leyes de ingresos y de hacienda municipales.

La concurrencia de facultades legislativas en esta materia ocasiona el fenómeno de la doble tributación, esto produce consecuencias negativas dando por resultado un

sistema tributario complejo y fragmentado que obstaculiza una global política de desarrollo.

Para resolver este problema, en México se han desarrollado actividades institucionales como las Convenciones Nacionales Fiscales, reformas constitucionales, y la Ley de Coordinación Fiscal, creándose así el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.<sup>113</sup>

El sistema de participación tiende a compartir con los Estados federados y municipios el rendimiento de la recaudación federal a cambio de que las entidades federativas autolimiten la potestad de establecer contribuciones locales o municipales. Con esto se ha alcanzado una homogeneidad tributaria y una nivelación de recursos entre jurisdicciones prósperas y atrasadas mediante el reparto equitativo.

La Coordinación Fiscal, además pretende coordinar el ejercicio de la potestad legislativa tributaria y por ende estructurar al país con un sistema tributario racional,

---

<sup>113</sup> DE LA CRUZ ROBLES, José Alfredo. Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipales. Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos, volumen XIV. México, 1990. p.194.

esquemático y acorde a los principios constitucionales y que en conjunto sea proporcional y equitativo.

Las participaciones de los Estados federados y municipios en los recursos de la Federación, se hacen principalmente a través del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal.

La Ley de Coordinación Fiscal también marca las bases para el establecimiento del Sistema de Colaboración Administrativa entre los tres niveles de gobierno.

La Federación y las entidades federativas se coordinan en los ingresos de los impuestos al valor agregado, sobre tenencia o uso de vehículos excepto aeronaves, y las multas impuestas por las autoridades federales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado. Excepto los impuestos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus organismos desconcentrados. También se exceptúan los destinados a un fin específico y los principales con terceros. (D.O. 29 dic 1989).

Los Convenios de Coordinación Administrativa, comprenden las funciones de actualización del padrón de

contribuyentes, fiscalización, recaudación y administración, estas actividades las realizan las autoridades fiscales de las entidades federativas y mediante pacto expreso, las de los municipios.

Respecto del impuesto al valor agregado, los actos de fiscalización deben realizarlos coordinadamente autoridades del Estado miembro y, cuando menos un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las recaudaciones del mismo se efectuarán a través de las Sociedades Nacionales de Crédito que acreditarán que la cuenta se abra a nombre del Estado.

Los convenios establecen que las entidades federativas podrán delegar a las autoridades fiscales municipales en materia de multas administrativas que no sean de carácter fiscal las funciones de notificación, determinación de accesorios y recaudación; inclusive mediante el procedimiento administrativo de ejecución; así como las de efectuar devoluciones de cantidades pagadas indebidamente y conceder autorizaciones para el pago de parcialidades de las citadas multas y sus accesorios.

Durante la vigencia de un convenio de coordinación celebrado entre la Federación y un Estado para el cobro de

los impuestos en general, el Estado coordinado se encuentra sujeto a las bases del mismo, que son la que establece la propia ley de la materia y, por tanto, para tener derecho a la cuota adicional de los impuestos federales de que se trata, debe renunciar dicho Estado, así sea transitoriamente, a su facultad concurrente de gravar libremente sus impuestos que le corresponden, pues se ha acogido a las disposiciones de la Ley Federal de las contribuciones, ya que de lo contrario se desvirtúan totalmente las finalidades de los tributos en general, a través del cual se pretende unificar en toda la República los gravámenes evitándose así una doble y hasta triple tributación.

La Ley de Coordinación Fiscal se expide en base al artículo 73 fracción VII y XIX. El Congreso fija las bases de la coordinación fiscal, mismas que descansan en otorgar parte a los Estados y Municipios con cargo a los ingresos federales y este derecho nace cuando Estado y Municipio no gravan o establecen gravámenes sobre las materias que se señalen en los convenios o leyes respectivas.

La Federación está obligada ante los Estados y Municipios y a su vez estos aceptan las bases como están



constituidos, así la estructura lógica es similar a un contrato de adhesión.

La propia ley de coordinación establece que los Estados suscribirán un convenio de adhesión, este es el elemento jurídico que perfecciona la obligación.

#### **5.2.- De las distintas formas de participación.**

La incorporación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es mediante la suscripción de Convenios de Coordinación Fiscal celebrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Titular del Poder Ejecutivo del Estado.

La adhesión se realiza íntegramente y no sólo en relación con algunos ingresos del Gobierno Federal. Para las entidades federativas es optativo coordinarse en materia de derechos.

Los que se han decidido por este sistema se encuentran limitados en términos de lo dispuesto por el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de derechos, ya que dice este artículo que las entidades

federativas no mantendrán en vigor los derechos estatales o municipales mientras estén coordinados, estos derechos son los siguientes:

I.- Licencias, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de las actividades comerciales o industriales, con excepción de las siguientes:

a) Licencias de construcción.

b) Licencias para conducir vehículos.

c) Expedición de placas o tarjeta para la circulación de vehículos.

d) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.

e) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.

II.- Registros o cualquier otro acto relacionado con los mismos, a excepción del: Registro Civil y del Registro de la Propiedad y del Comercio.

III.- Uso de vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas.

IV.- Actos de inspección y vigilancia.

De igual forma menciona el mismo artículo en comento, que se considerarán como derechos para los efectos de éste artículo, las contribuciones u otros cobros, siempre y cuando tengan la característica de derechos de acuerdo al Código Fiscal de la Federación.

La Ley de Coordinación Fiscal respeta el contenido del artículo 315 constitucional, permitiendo que las haciendas de los municipios continúen percibiendo los derechos comúnmente.

La falta de cumplimiento del Convenio de Colaboración por parte del Estado o Municipio, da lugar a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público previa audiencia al Gobierno del Estado y tomando en consideración el dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, disminuya la participación de la entidad y de los municipios en una cantidad similar al monto recaudado o del estímulo fiscal que se otorgue en contravención de dichas disposiciones.

Si la violación es respecto a derechos la consecuencia es dejar sin efectos la coordinación en esta exclusiva materia.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe comunicar la resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva.

La entidad federativa contará con un plazo mínimo de tres meses para corregir la violación, si no rectifica deja de estar incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La suspensión o derogación de impuestos estatales o municipales en virtud de la separación de un convenio de coordinación no representa de ninguna manera un sacrificio de recaudación para los niveles de Estados.

Los municipios han incrementado sus recursos a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la participación de tributos federales ha constituido un 75% a 95% aproximadamente de los recursos municipales.

Si una entidad federativa quisiera abandonar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Congreso Local tendrá que reimplantar tributos estatales y municipales que estén suspendidos o derogados; dando lugar nuevamente al fenómeno de la múltiple tributación interna.

El Gobierno Federal deberá otorgar participaciones a los Estados miembros, en el rendimiento de las contribuciones especiales que estuvieran vigentes y a los municipios se les otorgarían participaciones en el porcentaje que fijaran las legislaturas locales en el impuesto especial sobre energía eléctrica, de conformidad con el párrafo segundo de la fracción XXIX-A inciso 5o., del artículo 73 constitucional.

El artículo 115 fracción IV inciso b de la Constitución Federal, establece prerrogativas de los municipios de participar en el rendimiento de los ingresos de la Federación, conforme a las bases, montos y plazos que determinen las legislaturas de los Estados miembros. Por base se entiende: a)cuantitativamente, es el mínimo a permitir por los municipios de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal; b)cualitativamente, es el conjunto de fundamentos jurídicos, políticos, económicos y sociales que sirven a los Congresos Locales para determinar los

coeficientes o montos de las participaciones federales que deberán asignarse a los municipios.

Es decir son dos etapas, sucesivas instrumentadas por diferentes órganos legislativos: El Congreso de la Unión primero y después el Congreso local del Estado miembro.

Los montos resultan ser las cantidades que los gobiernos de las entidades federativas deben entregar a cada municipio, después de aplicar a cada caso los indicadores que servirían de base para el cálculo de las participaciones.

Los plazos son los términos que los Gobiernos de cada Estado deben observar para la entrega de participaciones; estos plazos están de antemano determinados por la Ley de Coordinación Fiscal, que señala un plazo de cinco días siguientes a aquel en que el Estado reciba las participaciones. La mora de la entidad federativa produce un pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión.<sup>114</sup>

Las participaciones de los municipios deberán pagarse en dinero y nunca ser sujeto de deducciones o

---

<sup>114</sup> Art.6 párrafo segundo de la Ley de Coordinación Fiscal.

embargos, tampoco pueden estar sujetos a retenciones o a fines determinados por el Gobierno de la Federación o de los estados miembros, salvo el pago de obligaciones contraída por los gobiernos municipales, previa autorización de la legislatura local e inscritos a petición del Ayuntamiento respectivo ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el registro de obligaciones y empréstitos de autoridades y municipios a favor de la Federación, de las Instituciones Nacionales de Crédito o de particulares de nacionalidad mexicana.

Las participaciones deben considerarse en todos los casos como ingresos propios de los municipios, en consecuencia pueden emplear libremente el monto que le corresponda.

Si el Estado Federado retrasa o condiciona la entrega de la participación al municipio, además de tener que pagar el Gobierno local intereses moratorios, el Ayuntamiento está facultado para reclamar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que actuará conforme al artículo 60. de la Ley de Coordinación Fiscal y en consecuencia entregar directamente las participaciones a la hacienda municipal, previa audiencia de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los municipios tienen derecho a participar en el Fondo General de participaciones en una cantidad que nunca será inferior al 20% de las sumas que le hayan correspondido al Estado miembro. Este porcentaje es repartido entre todos los municipios del Estado, de conformidad con las bases de cálculo establecidas anualmente por la legislatura local.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se forma por:

- 1.- Integración de fondos de participaciones.
- 2.- La consecuencia legal de recibir las participaciones los Estados y Municipios siempre que no graven la materia.

Así el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal implica la unidad que a su vez denota coordinación de Estados, Municipios y Federación. Es una comunidad de recursos financieros que financian el gasto público de Estados, Municipios y Federación.

Si un Estado tiene un impuesto antes de la coordinación que es de la Federación, en la coordinación el



Estado abrogará este impuesto, para que únicamente exista el federal.

Jurídicamente el cuestionamiento de este sistema se da de la siguiente manera:

1.- Constitucionalmente ¿tiene el Congreso de la Unión facultades para esto? Sí, el artículo 73 fracciones VII, XI y XXX lo apoyan, además se encuentra facultado para establecer las bases entre Estados y Federación y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la base.

2.- Se admite la posibilidad de una aceptación de Estados y Federación, adhiriéndose los primeros al segundo en un convenio fiscal y se compromete un ente soberano con otro.

3.- Desde el ángulo político se cuestiona la adhesión, es muy difícil una resolución para separar Estados y Federación, los vínculos son muy fuertes, es difícil lograr la desvinculación, porque el Sistema de Coordinación Fiscal en lo jurídico se encuentra bien estructurado.

### 5.2.1.- Integración del Fondo General de Participaciones.

La incorporación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es mediante la suscripción de Convenios de Coordinación Fiscal celebrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Titular del Poder Ejecutivo del Estado.

La adhesión se realiza íntegramente y no sólo en relación con algunos ingresos del Gobierno Federal. Para las entidades federativas es optativo coordinarse en materia de derechos.

Los que se han decidido por este sistema se encuentran limitados en términos de lo dispuesto por el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal respeta el contenido del artículo 115 constitucional, permitiendo que las haciendas de los municipios continúen percibiendo los derechos comúnmente.

La falta de cumplimiento del Convenio de Colaboración por parte del Estado o Municipio, da lugar a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público previa

audiencia al Gobierno del Estado y tomando en consideración el dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, disminuya la participación de la entidad y de los municipios en una cantidad similar al monto recaudado o del estímulo fiscal que se otorgue en contravención de dichas disposiciones.

Si la violación es respecto a derechos la consecuencia es dejar sin efectos la coordinación en esta exclusiva materia.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe comunicar la resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva.

La entidad federativa contará con un plazo mínimo de tres meses para corregir la violación, si no corrige deja de estar incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La suspensión o derogación de impuestos estatales o municipales en virtud de la separación de un convenio de coordinación no representa de ninguna manera un sacrificio de recaudación para los niveles de cada Estado.

Los municipios han incrementado sus recursos a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la participación de tributos federales ha constituido un 75% a 95% aproximadamente de los recursos municipales.<sup>115</sup>

Si una entidad federativa quisiera abandonar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Congreso Local tendrá que reimplantar tributos estatales y municipales que estén suspendidos o derogados; dando lugar nuevamente al fenómeno de la múltiple tributación interna.

El Gobierno Federal de conformidad con al artículo 73 XXIX-A párrafo segundo, deberá otorgar participaciones a los Estados miembros, en el rendimiento de las contribuciones especiales que estuvieran vigentes y a los municipios se les otorgarían participaciones en el porcentaje que fijaran las legislaturas locales en el impuesto especial sobre energía eléctrica.

---

<sup>115</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1993. Resultados Generales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. p.35-36.

### 5.2.1.- Fondo General de Participaciones.

El Fondo General de Participaciones se integra con el 18% de la recaudación federal participable, la que está integrada por ingresos de la Federación obtenidos en cada ejercicio por concepto del total de sus impuestos y por derechos sobre hidrocarburos y de minería.

No forma parte de la recaudación federal participable los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y derivados y del 20% de las demás exportaciones, ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre hidrocarburos.

Las entidades federativas coordinadas en materia de derechos adicionalmente participarán de un 0.5% sobre la recaudación total participable.

La ley establece un régimen definitivo para la distribución de las cantidades resultantes de este fondo, así el 50% se repartirá en proporción directa al número de habitantes de cada Estado y Distrito Federal, y el 50% restante se distribuirá aplicando el coeficiente que se

### 5.2.1.- Fondo General de Participaciones.

El Fondo General de Participaciones se integra con el 18% de la recaudación federal participable, la que está integrada por ingresos de la Federación obtenidos en cada ejercicio por concepto del total de sus impuestos y por derechos sobre hidrocarburos y de minería.

No forma parte de la recaudación federal participable los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y derivados y del 20% de las demás exportaciones, ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre hidrocarburos.

Las entidades federativas coordinadas en materia de derechos adicionalmente participarán de un 0.5% sobre la recaudación total participable.

La ley establece un régimen definitivo para la distribución de las cantidades resultantes de este fondo, así el 50% se repartirá en proporción directa al número de habitantes de cada Estado y Distrito Federal, y el 50% restante se distribuirá aplicando el coeficiente que se

determine conforme a las fracciones primera y segunda del artículo 30. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para el cálculo del porcentaje de la recaudación federal que constituye el núcleo del fondo, se toma en cuenta los ingresos por todos los impuestos federales y los derechos sobre hidrocarburos y de minería recaudados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como por las tesorerías estatales y en su caso las municipales.

Para los fines de distribución del fondo se entiende por recaudación asignable la derivada de las contribuciones plenamente identificables en cuanto a su origen, a fin de determinar la fórmula individual de cada Estado para encontrar su coeficiente de participación.

La ley considera contribuciones asignables: impuesto federal de automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos y especial; sobre producción y servicios en los conceptos petrolíferos, aguas envasadas, bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos labrados; impuesto predial y derecho de consumo de agua que son municipales.

Se ha establecido que el fondo se distribuirá de conformidad a lo previsto en la fracción segunda del

artículo 5o. del Decreto publicado el 28 de diciembre de 1989.

El Fondo General de Participaciones se forma aplicando un coeficiente sobre una base determinada que es el ingreso federal participable, la ley resuelve que en el ingreso federal participable, se incluyen todos los ingresos federales, esta base es más amplia que la Constitución Federal que señala en el artículo 73 fracción XXIX inciso quinto, así la decisión del Congreso de la Unión es más amplia que la Constitución ¿esto es posible? es un problema jurídico, ¿esta ley de coordinación será en contra de la Constitución? para algunos si, ya que el Congreso da más que lo establecido en la Constitución, aquí no ha habido mucho análisis, se alega la bondad del Congreso. Por todos los ingresos federales participables se entiende:

- 1.- los participables de acuerdo a la Constitución.
- 2.- los concurrentes, y
- 3.- los exclusivos; hasta los impuestos que se recauden por el comercio exterior , además de



4.- los derechos de hidrocarburos y minería que son contribuciones por el aprovechamiento de un servicio exclusivo de la Federación.

El porcentaje del ingreso federal participable es el 18.51% que se separa de la masa total para integrar el Fondo General de Participación que es aproximadamente de un quinto del total, esto último es para Estados y Municipios.

#### 5.2.2.- Fondo de Fomento Municipal.

Integrado con el 0.42% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por derechos de minería e hidrocarburos, con exclusión de los derechos extraordinarios de los mismos.

El 30% se distribuye entre los municipios y el 70% restante servirá para incrementar el fondo; pero sólo para beneficiar a los municipios de los Estados coordinados en materia de derechos.

El fondo se distribuye en todas las entidades federativas en proporción inversa a la participación por habitantes que tenga la autonomía territorial en el Fondo

General de Participaciones. Los Estados entregarán a cada municipios las participaciones por lo que a este rubro se respecta.

Este fondo se reparte entre los 32 Estados y 2500 municipios. El fondo tiene tres formas de distribución; uno toma en cuenta el criterio de la aportación de la entidad federativa a favor de la recaudación federal (que entidad aporta más impuestos federales), así se reparte más de la entidad que aportó a la recaudación fiscal, este es el primer criterio.

El segundo criterio es de equilibrio y es el que desde 1988 se incluyó a la Ley de Coordinación Fiscal con el propósito de quitar el Fondo Complementario que tenía, por fin el equilibrio atendería al número de población y al gasto de educación. Creemos que el criterio de equilibrio beneficia más a las entidades federativas en los que la proporción de participación por habitante es menor.

El tercer criterio es atendiendo a las necesidades de cada estado. Se plantea en forma inversa a la proporción de habitantes que tiene una entidad federativa, para así otorgarle su participación.

La participación es un pago que hace la Federación a los Estados es inembargable e imprescriptible, no puede afectarse a fines específicos, ni estar sujeto a retención, se registra en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la obligación y crédito de pago, así como la autorización del Congreso local para efectuar la retención y con esta pagar al deudor correspondiente, como instituciones de crédito y personas físicas o morales mexicanas, estas últimas pueden ser los acreedores, esta es la única retención.

El artículo 60. de la Ley de Coordinación Fiscal establece las participaciones a los municipios, estos nunca serán inferiores al 20% de los que le corresponda al Estado, el cual deberá cubrirlo la legislatura estatal y este último decide como reparte ese 20% entre los municipios; la Federación entrega la participación a los municipios a través de los Estados, y estos deberán entregarlo a los Municipios dentro de los cinco días siguientes, si incumple se cubrirán intereses, si el Estado continúa sin entregar la participación a los Municipios la Federación directamente la entregará a estos.

**Regla de anticipos a cuenta de participaciones.**

Las participaciones se calculan por el ejercicio fiscal que es anual; la ley establece que se pueden entregar anticipos a cuenta de participación, el cálculo se hará en mayo del año siguiente, así será sobre bases consolidadas y se determinará si se le debe al Estado o este tiene un cargo y se hará un ajuste cada cuatro meses. La diferencia se cubrirá dentro de los dos meses siguientes, de acuerdo a lo que establece el artículo 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Existe también la posibilidad de convenios en lo formal o administrativos. Son Convenios de Colaboración Administrativa, que se prevén con posibilidad si antes se firmó un convenio de adhesión.

El Convenio de Colaboración Administrativa tiene importantes efectos jurídicos; permite que las autoridades de los Estados apliquen disposiciones federales; la autoridad local se convierte en federal, el convenio les da esa facultad, por ejemplo así sucedió de 1980 a 1989 con el impuesto al valor agregado.

La administración de los ingresos federales consiste en la recaudación, fiscalización, administración y registro federal, estos son los actos que podrá ejercer la autoridad administrativa local o municipal como federal, de conformidad con el artículo 13 de la Ley que dice:

"El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de los Estados que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente."<sup>116</sup>

El Convenio de Colaboración Administrativa señalará que facultades se pueden ejercer y como se aplicarán, el convenio entra en vigor al día siguiente de la firma.

---

<sup>116</sup> Ley de Coordinación Fiscal, en Sumario Fiscal. Editorial Themis, S.A. de C.V. México, 1994. p.11

Se requiere que de conformidad con la Constitución local la autoridad administrativa local cuente con la competencia específica para realizar las facultades totales o parciales del convenio, esto también lo deben estipular las leyes locales, lo anterior es necesario en todo convenio de colaboración administrativa, ejemplos:

1.- El derecho federal sobre bienes inmuebles es lo que actualmente se encuentra en los convenios de colaboración administrativa, así esto es administrado y por las autoridades locales y especialmente los municipios a pesar de ser un derecho federal.

2.- El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos es federal, esta ley federal la aplican las autoridades federales y se paga junto con el derecho de placas que es local, el impuesto federal grava hasta vehículos de 10 años, así los Estados gravan vehículos más viejos de 10 años.

El artículo 14 dice que se sabe que no son autoridades federales, sino autoridades locales, pero se considerarán federales en lo referente al Convenio de Colaboración Administrativa, así el medio de impugnación es

el contenido en la ley federal aunque sean autoridades locales, al respecto dice:

Art.14.- "Las autoridades fiscales de las entidades que se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y las de sus Municipios, en su caso, serán consideradas, en el ejercicio de las facultades a que se refieren los convenios o acuerdos respectivos, como autoridades fiscales federales. En contra de los actos que realicen cuando actúen de conformidad con este precepto, sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales."<sup>117</sup>

Actualmente los convenios de coordinación fiscal de tenencia de vehículos están operando. También sobre los derechos federales de bienes inmuebles.

En síntesis el efecto jurídico de estos convenios es que la autoridad estatal se convierta en autoridad federal.

---

<sup>117</sup> Ibidem. p.12

### 5.2.3.- Otras participaciones y órganos de la coordinación.

Los municipios tienen derecho a participar en recargos sobre impuestos federales y en multas por infracción a las leyes federales administrativas que no sean fiscales y sean cobradas por la tesorería del municipio.

La Federación cede al Municipio que la cobre 90% y el 8% al Estado.

A los municipios colindantes con frontera o litoral que realice materialmente entrada al país o salida de naves, que importen o exporten, les corresponde el 95% del 2.8% del impuesto general de importación y el 2% adicional sobre el impuesto general de exportación.

Corresponde el 3.7% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten excluyendo el derecho extraordinario. Y el 3% sobre el impuesto general en exportación de petróleo crudo, gas natural y derivados a los municipios colindantes con fronteras o litorales por donde materialmente se realice la salida del producto.

También les corresponde el 80% de los derechos de las concesiones por uso o goce de pozos federales marítimos-



terrestres y de inmuebles ubicados en ellos al municipio en el cual se localizan.

Lo antes señalado lo entrega directamente el Gobierno Federal a las haciendas municipales y no por conducto de los Gobiernos Estatales, como es el caso de las participaciones derivadas de los fondos.

Son órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

- 1.- Reunión Nacional de funcionarios fiscales.
- 2.- Comisión permanente de funcionarios fiscales.
- 3.- Instituto de Desarrollo Técnico (INDETEC).
- 4.- Junta de Coordinación Fiscal.

**Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.**

La Reunión nacional de Funcionarios Fiscales se reúne anualmente, es el órgano máximo de la Coordinación y su función es revisar el funcionamiento de la Coordinación Fiscal considerando el último año, es un órgano de consulta

y proposición puede proponer las medidas necesarias para el mejor funcionamiento de la Coordinación, también tiene funciones financieras.

La Comisión permanente se reúne cada tres meses, está compuesta por funcionarios locales y federales, lo locales son representantes de cada una de las ocho secciones integradas por cuatro entidades federativas, cada año se elige el representante de la sección.

Conoce de irregularidades, denuncias, quejas, las dictamina y prepara los proyectos de distribución de aportaciones, vigila el destino de fondos y las liquidaciones anuales de cada entidad.

#### **Instituto para el Desarrollo Técnico.**

Funciona en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, fórmula estudios técnicos y dictámenes de asuntos que se presenten, tiene publicaciones periódicas y realiza estudios específicos. Es un órgano de investigación técnico y científico.

### **La Junta de Coordinación Fiscal.**

La Junta de Coordinación Fiscal es creada en 1990, su función es jurídica, integrada por representantes designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por representantes locales que designa la junta permanente.

### **Medios de defensa e incumplimiento de la Coordinación Fiscal.**

La regla de cumplimiento o su contraria en materia de coordinación fiscal se regula en los artículos 11, 11a y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El artículo 11 se refiere a los casos de violación de normas constitucionales referentes a los campos exclusivos de la Federación o prohibiciones o restricciones de las entidades federativas.

Una ley ordinaria como la Ley de Coordinación Fiscal toma el caso de la violación de la Constitución.

El segundo supuesto es la falta del cumplimiento del convenio celebrado, que puede ser de adhesión o de

coordinación (el de adhesión es sustantivo para obtener participación de la Federación).

La Ley del Impuesto al Valor Agregado, los estados no gravarán las materias de este impuesto.

Ley del impuesto especial sobre producción y servicios (tabacos labrados, cerveza, gasolina, bebidas alcohólicas).

Ley del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos (camiones, motos, aviones, embarcaciones).

Ley del impuesto sobre adquisición de inmuebles. El Estado estará coordinado cuando el objeto y el sujeto del gravamen sea el mismo que el de la Federación.

Estas leyes establecen prohibiciones a los Estados, también la Ley de Coordinación Fiscal en lo referente a derechos los Estados no gravaran sobre patentes.

Así la entidad federativa que falte a los convenios, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede:

1.- Conociendo y comprobando.

2.- Oyendo a la entidad afectada (audiencia), y

3.- Teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la comisión permanente de Funcionarios Fiscales, dictará una resolución que:

1.- Disminuya la participación de la entidad federativa en una cantidad equivalente a la estimación de la recaudación derecho o gravamen contrario.

Puede ocurrir que en el convenio se pacte que el Estado no conceda estímulos a la industria, esto se ha suprimido, así se busca que la entidad no conceda estímulos que rompa con la equidad, lo que se busca es una aplicación pareja. Si la entidad otorga estímulos, se disminuirá la participación.

La resolución de disminución de participación es provisional de cierto modo, la resolución debe estar fundada y motivada y dar como ya ha quedado mencionado un plazo de tres meses para corregir la situación.

El artículo 11 de la ley en comento, señala que la resolución debe notificársele a la entidad coordinada, quién tendrá un plazo de tres meses para corregir la situación. Sino la corrige se considera que la entidad dejará de estar en la coordinación, así habrá separación por incumplimiento, la autoridad sólo le queda constar el hecho y declarar la separación, la declaratoria su publicará en el Diario Oficial de la Federación. Por sus efectos frente a terceros debe ser conocida, de aquí la publicidad, la declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de haber sido hecha.

Para el cómputo sólo se tomarán en cuenta los días hábiles cuando son días, si habla de periodos como el de tres meses, se computarán también los días inhábiles.

Sino se cumple con la corrección la disminución de reparto será definitiva, así se incrementa el Fondo General que se reparte entre las entidades federativas.

De esta manera se deja la posibilidad de impugnación de la entidad federativa infractora, relacionado con el artículo 12, que a su vez tiene su base en el artículo 105 constitucional, que señala la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver las controversias por competencias entre diferentes órganos de

gobierno. El artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal reglamenta al 105 de la Constitución Federal, en cuanto a conflicto entre los Estados y la Federación por contribuciones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene dos vías para conocer de controversias por contribuciones:

1.- Vía ordinaria, el juicio de amparo promovido por particulares, cuando son decisiones legislativas, no hay otro medio de defensa.

2.- Cuando hay controversia entre autoridades, la entidad federativa puede combatir la declaratoria de impugnación y llevarlo al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por vía del artículo 105 constitucional, que en la parte que interesa dice:

"Art.105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión;..."

En 1990 se incluye en la Ley en comento el recurso de inconformidad que podrá hacer valer el particular que resulte afectado por el incumplimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al efecto dice el artículo 11-A en su párrafo primero:

"Las personas que resulten afectadas por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles, podrán presentar en cualquier tiempo recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."<sup>11\*</sup>

El artículo 11a. señala el caso de personas que resulten afectadas por el incumplimiento de lo pactado entre las entidades federativas y la Federación, podrá presentar un recurso de inconformidad ante al Secretaría de Hacienda y

---

<sup>11\*</sup> Ibidem. p.9



**Crédito Público.** Este recurso de inconformidad lo que hace es repetir el medio de defensa del juicio de amparo.

Este recurso de inconformidad podrá presentarse por un contribuyente o por un conjunto de contribuyentes (esto último es una novedad, en otros países se conoce como acción de masas) que tengan un representante común.

Este recurso se tramitará como el recurso de revocación, contenido en el artículo 116 y siguientes del Código Fiscal de la Federación, con las siguientes salvedades:

- 1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a la entidad federativa de que se trate, así la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se convierte en un juzgador ¿es correcto que una Secretaría de Estado sea juzgador de una autoridad estatal? Un principio constitucional básico es el respeto a la forma de gobierno y a los poderes de los Estados y Federación.
- 2.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará un dictamen técnico a la junta de Coordinación Fiscal.

3.- El plazo para resolver el recurso será de un mes a partir que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el dictamen.

4.- La resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá obligar a la Tesorería de la Federación, devolver la cantidad que se disminuyó, es decir, la contribución pagada. La resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Si la resolución es contraria al Estado, ésta podrá impugnarse de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El objeto de este recurso es abrir la posibilidad de que los contribuyentes se estimulen a promover juntos una acción contra el Estado Federal, a fin de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conozca la posibilidad de un gravamen que afecte la coordinación fiscal.

El artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece el procedimiento completo, así la entidad federativa inconforme por la declaratoria que lo separará del sistema, podrá recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el artículo 105 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, demandando la anulación, en estricto sentido es un juicio de anulación que promueve el Estado dentro de los treinta días siguientes a los que se haya publicado la declaración en el Diario Oficial (treinta en oposición a noventa días de entrada en vigor, para evitar la definitividad de la resolución).<sup>119</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación corre traslado de la demanda al Titular del Poder Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es quién dictó la declaratoria, los dos deben de contestar la demanda dentro de los treinta días siguientes al recibir la demanda que fijará la fecha para la audiencia en los siguientes noventa días.

Desde que se admita la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria por ciento cincuenta días. En la audiencia se reciben las pruebas ofrecidas, se formularán los alegatos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronuncia su fallo, se nombrará desde el inicio un Ministro instructor. El fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, produce sus efectos treinta días después que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>119</sup> Ibidem. p.10

### 5.3.- Equidad financiera.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal constituye la base misma del equilibrio entre los diferentes niveles de gobierno de nuestra nación.

Por medio de este sistema se permite que la responsabilidad de fijar contribuciones se realice en forma eficaz, organizada y concertada por todos. Asimismo no permite que existan fluctuaciones económicas que solo dañan la economía nacional, produciéndose resultados negativos en el ingreso del contribuyente.

La equidad financiera consiste en aplicar de manera uniforme las obligaciones de carácter fiscal en toda la República Mexicana.

Parafraseando al Maestro Luis Carballo Balvanera, concluiremos diciendo, que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal conjunta y armoniza las fuentes, materias y bases más importantes a nivel nacional, permitiendo a la Federación un reparto de participaciones,

al tiempo que mantiene las contribuciones que complementan la recaudación regional.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> CARBALLO BALVANERA, Luis. Examen del Marco Jurídico de la Coordinación Fiscal. Perspectivas de avance. Ponencia presentada en el Foro de Consulta Popular, Federalismo Fiscal. Hermosillo, Sonora. México, 1995. p. 13

**CAPITULO SEXTO**  
**TRANSFERENCIAS PRESUPUESTALES**

Nada con la fuerza: todo con el  
derecho y la razón: se conseguirá  
la práctica de este principio con  
sólo respetar el derecho ajeno.

Apuntes para mis hijos, p.275

Benito Juárez

Flor y Látigo, p.25

**SUMARIO: 6.- La teoría de los equilibramientos. Equilibramientos verticales y horizontales. 6.1.- Las transferencias intergubernamentales. 6.1.1.- Transferencias Corrientes o vía Gasto. 6.1.2.- Transferencias de Capital o vía Precios y Tarifas. 6.1.3.- Transferencias Explícitas o vía Financiera. 6.1.4.- Transferencias Implícitas o vía Ingreso. 6.2.- Las participaciones federales y su régimen presupuestal.**

**6.- La teoría de los equilibramientos. Equilibramientos verticales y horizontales.**

En todos los presupuestos de egresos y de ingreso debe existir una concordancia entre lo que entra y lo que sale del gasto público. Así tenemos que la cuenta pública debe tener un balance; en algunas ocasiones se detectan errores contables que desequilibran el asiento contable de la Cuenta Pública.

Los desequilibrios fiscales ocurren dentro de la Administración Pública en sus estados de cuentas. Estos estados financieros se pueden ajustar mediante un asiento contable que corrige un error detectado como consecuencia de un examen de cuentas por un contador público o por un auditor externo.

Así tenemos que hay ajustes de periodos anteriores cuyas ganancias o pérdidas de valor sustancial que constituyen un ajuste sobre las utilidades presentadas en años anteriores y que están registradas directamente en la cuenta pública de utilidades retenidas, se modifiquen al año fiscal que inicia.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Diccionario de la Administración Pública. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental. México, 1994. p.30.

El ajuste o equilibramiento presupuestal es un mecanismo por medio del cual se modifica la Administración Pública tanto en su presupuesto como en sus instancias operativas, como resultado de los cambios en la política económica y/o en las variables externas.<sup>122</sup>

Dentro de la Administración Pública encontramos diferentes tipos de equilibramientos:

El equilibramiento de tipo federal es uno de ellos que tiene una doble significación dependiendo de la dirección del mismo, así tenemos equilibramiento vertical y horizontal.

El equilibramiento vertical es un sistema mediante mecanismos que no impliquen la pérdida o menoscabo de la autonomía fiscal. En las federaciones avanzadas los estados prefieren dejar un cierto margen de desequilibrio en los ingresos y corregir dicho desequilibrio mediante mecanismos de coordinación en el gasto entre ambos niveles, a emplear mecanismos más equilibrados de los ingresos pero rígidos y permanentes que importen en el largo plazo una pérdida de la soberanía tributaria local.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Ibidem.p. 31.

<sup>123</sup> Ibidem.p. 45



El equilibramiento de tipo horizontal es un sistema moderado de transferencias equilibradoras entre entidades políticas de oposición a transferencias redistributivas del ingreso de los individuos, a través de mecanismos de coordinación en el gasto, con énfasis en las políticas de desarrollo regional de largo plazo inducido mediante el gasto federal directo de inversión.<sup>124</sup>

#### 6.1.- Las transferencias intergubernamentales.

Dentro de los ingresos del Estado las contribuciones ocupan un lugar preponderante, pues proporcionan la mayor parte de ellos. Un concepto amplio del impuesto lo contiene el Código Fiscal de la Federación en su artículo segundo inciso primero que dice:

"Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que

---

<sup>124</sup> Loc.Cit

sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.<sup>125</sup>

Es por medio de estas contribuciones como el Gobierno Federal puede dar pasos firmes en su proceso de crecimiento y reestructuración para financiar el gasto público.

De igual manera las transferencias intergubernamentales constituyen la base misma de la estructura del Presupuesto de Egresos de la Federación. En el año de 1993 las trasferencias que el sector público concedió a la economía ascendió a 69 mil 935.8 millones de nuevos pesos<sup>126</sup>, cifra que es superior a la de años anteriores.

Las transferencias consisten en el traslado de recursos de naturaleza corriente o de capital que otorga el sector público al resto de la economía, sin obtener por ello ninguna contraprestación.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Código Fiscal de la Federación, en Sumario Fiscal. Editorial Themis S.A. de C.V., México, 1994. p.1

<sup>126</sup> Registro Unico de Transferencias 1993. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental. México 1993. p.14

<sup>127</sup> Ibidem. p.99

Existen diferentes tipos de transferencias en la actualidad que permiten la locomoción de recursos del Gobierno Federal hacia diferentes campos y entidades federativas. Estas transferencias se clasifican según su objeto, así tenemos transferencias Corrientes o vía Gasto, de Capital o vía Precios y Tarifas, Explícitas o vía Financiera e Implícitas o vía Ingreso.

#### 6.1.1.- Transferencias Corrientes o vía Gasto.

Son recursos que concede el Gobierno Federal a organismos, instituciones y familias, con el objeto de financiar su déficit de operación y promover actividades destinadas al bienestar social.<sup>128</sup>

#### 6.1.2.- Transferencias de Capital o vía Precios y Tarifas.

Traslado de recursos que el Gobierno Federal otorga a las entidades e instituciones para que realicen obras públicas, incrementen su capital y cubran la amortización de sus pasivos.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> Loc. cit.

<sup>129</sup> Loc. cit.

### **6.1.3.- Transferencias explícitas o vía Financiera.**

Se refiere a los apoyos otorgados mediante mecanismos directos, en los cuales su cuantía está claramente determinada como son: Aportaciones, Ayudas, Contribuciones, Cuotas, Donaciones, Participaciones, Estímulos Fiscales y Subsidios, así como la condonación de pasivos y los descuentos directos acordados contractualmente o por pronto pago, por parte de las instituciones financieras de fomento.<sup>130</sup>

### **6.1.4.- Transferencias Implícitas.**

Transferencia de recursos realizada por las empresas públicas y las instituciones del Sistema Financiero de Fomento, mediante la venta de bienes y servicios a precios inferiores a sus costos de producción, así como el otorgamiento de créditos a tasas de interés preferenciales, es decir, inferiores al costo de fondeo que se expresa por medio de una tasa de referencia.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Loc. cit.

<sup>131</sup> Ibidem. p.100

**6.2.- Las participaciones federales y su régimen presupuestal.**

En la actualidad se manejan el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, ambos regulados en la Ley de Coordinación Fiscal.

Las participaciones federales son recursos que otorga el Gobierno Federal a los Estados y Municipios para apoyar sus finanzas, a través del Fondo de Fomento Municipal.

De conformidad con el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 18.51% del total de la recaudación federal.

En la actualidad los porcentajes que se manejan en el Fondo General de Participaciones se actualizaron para quedar de la siguiente manera: 36.15% se otorgó de forma directa al número de habitantes de cada entidad; 54.19% se distribuyó en razón a la recaudación obtenida por cada estado por concepto de impuestos asignables; por último 9.66%, se concedió en proporción inversa a las participaciones recabadas por ingreso directo e impuesto

asignable. En el año de 1992 la estructura obtenida fue de 27.10% en proporción directa, 63.24% recaudación obtenida y 9.66 en proporción inversa.<sup>132</sup>

En 1993 las entidades federativas tuvieron participaciones por 36 mil 505.9 millones de nuevos pesos, así su incremento fue de 4.6% anual. El Fondo General de Participaciones asignó 32 mil 283.9 millones de nuevos pesos, superando en 3.8% lo del año anterior.<sup>133</sup>

Los recursos del Fondo de Fomento Municipal comprendieron 896.05 millones de nuevos pesos, cifra que rebasó en 3.8% lo otorgado en el ejercicio previo. Las participaciones tuvieron un crecimiento real de 20.8%, y el producto interno bruto creció en 15.5%.<sup>134</sup>

Los Estados y Municipios tuvieron participación en las transferencias vía gasto de 27,796.4 de un total de 55,093.9 millones de nuevos pesos, así se erigieron como los principales receptores de transferencias, cantidad que superó en más de seis veces el ejercicio fiscal anterior. Así tenemos que de conformidad con los datos de la

---

<sup>132</sup> Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1993. Resultados Generales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. p.35.

<sup>133</sup> Idem.

<sup>134</sup> Idem.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público se pasó de 9.2% en 1992 a 39.7% en 1993.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup> Registro Unico de Transferencias 1993. Ob.Cit. p.19.

**CAPITULO SIETE**  
**NUEVAS PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS DEL SISTEMA NACIONAL DE**  
**COORDINACION FISCAL**

"La conciencia del abogado no puede  
quedar satisfecha, sino cuando ha dicho  
todo lo que debía de decir; la del juez,  
cuando ha escuchado todo."

J.Moliérac.<sup>136</sup>

**SUMARIO: 7.- Nuevas perspectivas de la Coordinación Fiscal mexicana. 7.1.- Propuestas de la opinión pública. 7.2.- Propuestas de los partidos políticos. 7.3.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.**

---

<sup>136</sup> **MOLIÉRAC.J. Iniciación a la Abogacía. Editorial Porrúa, S.A., México, 1990. p.17**



## 7.- Nuevas perspectivas de la Coordinación Fiscal Mexicana.

Durante los meses de marzo, abril y mayo de este año los mexicanos hemos vivido dos acontecimientos importantes relacionados con el fortalecimiento del federalismo fiscal. En efecto nos referimos al Foro Nacional celebrado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco intitulado "Hacia un Auténtico Federalismo", al "Foro de Consulta Popular sobre Federalismo Fiscal" , este último realizado en Hermosillo, Sonora y por último el "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000" presentado por el titular del Poder Ejecutivo.

En los primeros auténticos "Agoras del Federalismo", se discutió en más de treinta mesas de trabajo, más de cuarenta ponencias y trescientas personas aproximadamente participando, debatieron sobre los diferentes aspectos y cambios que debe tener hoy nuestra patria relacionados todos con el Federalismo, en especial en la materia fiscal. Ya durante la consulta al Plan Nacional de Desarrollo se efectuaron noventa y siete foros, doce mil ponencias presentadas y trescientas mil aportaciones de la población, las cuales se recogieron en buzones y centros de recepción instalados en toda la República Mexicana.

Ha manera de resumen enumeraremos las tesis más representativas a nuestro parecer sobre el particular, divididas en tres grandes grupos: 1) Opinión pública; 2) Partidos políticos; y 3) Plan Nacional de Desarrollo.

#### **7.1.- Propuestas de la opinión pública.**

Estas propuestas se recogen principalmente de dos foros de composición plural, a los cuales ya nos hemos referido con anterioridad.<sup>137</sup>

En la ciudad de Guadalajara se concluyó:

a).- Reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para transferir materias impositivas, actualmente reservadas a la Federación para dársela a los Estados.

b).- Reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para que sea equitativo, simple y eficiente.

---

<sup>137</sup> Memorias del Foro Nacional "Hacia un Auténtico Federalismo". Compilación del Partido Acción Nacional. México, 1995.

c).- Proveer una distribución equitativa del ingreso nacional entre las entidades federativas, municipios y Federación.

d).- Lograr una participación de Estados y Municipios en el diseño de las políticas tributarias de la Federación.

e).- Que los gobiernos estatales tengan la facultad para determinar el monto de la tasa de impuesto y se promueva así la competencia interestatal.

f).- Que el Gobierno Federal de informes reales, oportunos y públicos sobre los ingresos y egresos de la Federación.

f).- Que los Municipios y gobiernos estatales recauden los impuestos y conserven la parte proporcional correspondiente antes de enviarla al Gobierno Federal.

Asimismo en el foro efectuado en la ciudad de Hermosillo, Sonora se llegaron a las siguientes conclusiones:<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> Periódico La Jornada, del día 22 de abril de 1995. México, p.46.

a).- Los criterios utilizados para determinar las participaciones estatales no son los más adecuados.

b).- Corregir la no adecuada delimitación de las responsabilidades del gasto y establecer una correspondencia entre los tres niveles de gobierno.

c).- Que la Federación conserve el 70 por ciento del total de la recaudación y el restante 30 por ciento lo reciban las entidades federativas y sus municipios, en lugar de 20-80 que se maneja actualmente.

#### **7.2.- Propuestas de los partidos políticos.**

El Partido político con más presencia en lo relativo a propuestas y proyectos es el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional a últimas fechas lanzó sus propuestas para un cambio en el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Los demás partidos políticos del país hasta este momento, no han planteado algún cambio relacionado con la distribución de recursos y competencias en el federalismo fiscal. Es por ello que no se mencionan otras tesis de otros partidos y sólo nos

ocuparemos de las propuestas de los partidos antes citados, que ha últimas fechas ha cobrado importancia.

Enumeraremos sus principales propuestas planteadas todas ellas en diferentes documentos:

**I.- Federalismo Tributario.**

Proyecto de iniciativa de Ley para reformar los artículos 71, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 17 de diciembre de 1992 ante el Pleno de la H. Cámara de Diputados.

1.- Participaciones sobre el artículo 27 constitucional párrafos cuarto y quinto: contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos derivados de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza. Contribuciones de renta, personas físicas y morales y valor agregado.

El Partido Acción Nacional sigue la línea de dar derecho sobre el producto de algunas contribuciones y no por la atribución sobre determinadas materias imponibles.

2.- Participación a los Estados y municipios sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional.

3.- Especiales sobre 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, recibirán el rendimiento de estas contribuciones como lo establezca la ley secundaria que al efecto elabore el Consejo Federal Tributario.

4.- Propuesta de adición al artículo 73 fracción XXIX, se le adicionan un punto con relación a las personas físicas y morales e impuesto sobre la renta; corresponde el 50% a la Federación y el otro 50% a las entidades federativas y municipios. Con esta última parte se constituirá un Fondo General de Participaciones, el cual será administrado y distribuido por el Consejo Federal Tributario, en la proporción, términos y condiciones que establezca la ley secundaria, cuya iniciativa presentará dicho Consejo.

5.- Sobre el valor agregado propuesta de adición al artículo 73 fracción XXIX constitucional.

Del producto derivado en su totalidad corresponde 50% a la Federación y 50% a las entidades federativas, y esta última parte será aplicada en los términos y condiciones que determine la ley cuya iniciativa presentará el Consejo Federal Tributario.

Como se ha visto el Consejo Federal Tributario que propone el Partido Acción Nacional rompe con nuestro orden constitucional y violenta de forma clara nuestro derecho positivo.

Solo le compete el Presidente de la República la realización de las iniciativas de Ley en materia fiscal de conformidad con el artículo 74 párrafo quinto de la Constitución Federal que dice:

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos."

De igual manera, se plantea durante el primer ejercicio de aplicación se establezca un 25%, y se incremente cada año en cinco puntos porcentuales hasta alcanzar el 50%. Los panistas todo lo justifican por el derecho de las entidades federativas y municipios a obtener la mitad del producto derivado de dichas contribuciones, por ser ellas donde radica la fuente impositiva.

A mayor abundamiento el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal incluye a todos los impuestos y otorga flexibilidad a las entidades federativas respecto de su adhesión al Sistema y les otorga mayores recursos a través de los Convenios de Colaboración Administrativa.

#### **Creación del Consejo Federal Tributario.**

Sus facultades son las siguientes: iniciar leyes en materia tributaria, previo estudio y discusión por el propio Consejo. Fijar a través de la presentación de dichas iniciativas la forma, proporción, términos y condiciones por medio de los cuales las entidades federativas y municipios obtendrán los recursos económicos derivados de su derecho sobre contribuciones de propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y



mejora y se autoriza a los municipios para que mediante reglamento puedan fijar las bases y tasas sobre dichos impuestos, además de las leyes secundarias.

El Consejo estará integrado por representantes de las entidades federativas y municipios. Así se asegurará que las decisiones de potestad tributaria, asignada a las entidades federativas y municipios, será respetada en su totalidad su voluntad soberana que determina cuanto, como y cuando deberán percibir los recursos económicos que les correspondan a las entidades federativas y municipios.

Esto último no lo creemos adecuado, toda vez que el Congreso de la Unión y el de cada uno de los Estados federados, son los que discuten y en su caso aprueban los impuestos, de conformidad con la iniciativa que mande el Titular del Ejecutivo Federal en su caso y el titular del Poder Ejecutivo estatal.

El Congreso de la Unión tiene la facultad de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. El artículo 74 fracción IV párrafo segundo constitucional, como ya hemos visto líneas arriba, contiene la obligación para el Ejecutivo Federal de hacer llegar a la

Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así las cosas, esta propuesta del Partido Acción Nacional rompe con el esquema constitucional y lesiona de manera grave las facultades del Poder Ejecutivo.

El Consejo evaluará y asignará en sus caso recursos para inversiones de importación de importación especial de los Estados, Distrito Federal y de los Municipios, buscando a la vez dotar en tiempo y en cantidad suficientes recursos a aquellas entidades y municipios que hubiesen sufrido daños.

#### **Atribuciones del Consejo Federal Tributario.**

Elaborar, discutir y decidir por mayoría de votos la presentación ante la Cámara de Diputados de las iniciativas de ley a que se refiere el artículo 73 fracción XXIX, números 2o., 5o., 6o., y 7o. de la Constitución Federal, iniciativas que deberán estar inspiradas en la densidad demográfica e ingreso promedio tributario por habitante.

Administrar y distribuir los recursos que integren el Fondo General de Participaciones a que se refiere el último párrafo del número 6, fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, de conformidad con la propuesta del Partido Acción Nacional, referente al impuesto sobre la renta de las personas físicas y morales.

En conclusión y una vez descrita la propuesta que plantea el Partido Acción Nacional, cabe hacer mención sobre el derecho comparado que siempre brinda una visión diferente y novedosa, en algunas ocasiones.

El Consejo Federal Tributario tiene su origen en Alemania. En este país existe una norma jurídica llamada "Ley de un Consejo de Coyuntura" (*Konjunkturrat*) que prevé la creación del Consejo de la Coyuntura, cuyo órgano consultivo se encuentra integrado por representantes del "Bund", los "Lander" y los municipios con misiones de coordinación de las medidas económicas de estabilización y en especial de informe previo de las medidas federales de incidencia sobre la economía presupuestaria de los "Lander" y municipios.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Ob. Cit. p.206

Como se observa, existe una clara similitud entre el "Consejo Federal Tributario" propuesto por el Partido Acción Nacional y el "Consejo de Coyuntura" ideado en Alemania y con una naturaleza jurídica distinta, porque en la Constitución Alemana se prevé una lista de las materias que podrá gravar sólo la Federación, todas las demás materias es para los "Lander" y municipios.

El Partido Acción Nacional creyó que su propuesta de iniciativa de Ley era inatacable. Y de tan perfecta que creyeron que era, como todo lo perfecto llevaba en sí la caducidad. Y a pasos agigantados pasado, residuo. Un sistema la descoyuntó, la enterró, aunque como en "Los Espectros" de Ibsen, vuelva algo. Y su vuelta da más vigor a lo reencarnado. Pero el sistema fue único y se llama: Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

II.- "La Fuerza de la Democracia" Plataforma Política 1994-2000.<sup>140</sup>

a).- Las entidades federativas y los municipios bajo su jurisdicción tendrán a cargo los programas de desarrollo social y sus recursos.

---

<sup>140</sup> La Fuerza de la Democracia. Plataforma Política 1994-2000. Partido Acción Nacional. México, 1994.

b).- Realización de transferencias de recursos financieros suficientes, así como de poderes y responsabilidades a las entidades federativas y sus municipios.

c).- Posibilidad legal de los municipios de impugnar leyes o actos de autoridades estatales o federales que lesionen su autonomía o se las nieguen o escatimen recursos necesarios para cumplir sus funciones a su cargo.

d).- Fuentes propias de ingresos se establecerán para los municipios y participaciones definidas de los impuestos federales y estatales, cuya recaudación la realizará el Ayuntamiento de cada Municipio.

e).- Los municipios dispondrán de una proporción del producto derivado de contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de sus recursos naturales.

f).- Reformar el artículo 115 constitucional para que la integración de los cabildos se realice bajo la fórmula de representación proporcional, con dominante mayoritario.

**Propuestas del Partido Revolucionario Institucional.**

Son seis puntos sobre los que descansa la propuesta del Partido Revolucionario Institucional:<sup>141</sup>

1.- La Federación compartirá con los Estados algunas facultades que actualmente le están reservadas, y la otra para eliminar algunos gravámenes a nivel federal con el objeto de que los gobiernos locales sean los únicos encargados de su establecimiento, fiscalización y recaudación.

2.- Cada gobierno local atendiendo a sus necesidades financieras podrá proponer a su ciudadanía las ventajas y desventajas del establecimiento de determinados impuestos para recaudar los ingresos que requieran para el financiamiento de su gasto público.

3.- Modificación de los actuales convenios de colaboración administrativa de tal manera que se otorgarán mayores recursos a los Estados, que se deriven de la comisión de infracciones que éstos detectan.

---

<sup>141</sup> Periódico Excélsior, del día 28 de julio de 1995.

4.- Redistribución de responsabilidades, recursos y competencias, ya que el fortalecimiento jurídico de los Estados y Municipios no basta para asegurar un crecimiento equitativo y justo entre todas las entidades.

5.- Se transformará el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un auténtico Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, para lo cual se proveerán las reformas necesarias e insistió en que el objetivo será el de fortalecer las haciendas estatales y municipales, mediante la transferencia de potestades tributarias.

6.- Se buscará que los Estados cuenten con fuentes propias de ingresos, bajo tres principios: a) equilibrio en las finanzas públicas; b) mayor eficiencia en la provisión de servicios a la población y c) aliento al crecimiento, el empleo y a la competitividad de la economía.

### 7.3.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Se reduce a once puntos principales lo relativo a distribución de competencias en materia fiscal federal:<sup>142</sup>

---

<sup>142</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1995. p.59-62.

1.- Propone apoyar las iniciativas de Estados y Municipios con el fin de estabilizar sus finanzas públicas y consolidar fuentes propias de ingreso.

2.- Modificación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para otorgarles mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas. El propósito compartido debe ser fortalecer el federalismo y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas.

3.- Posibilidad de extensión del periodo constitucional de los Ayuntamientos, para una mejor administración de los recursos.

4.- Fortalecimiento económico en las comunidades de alta participación indígena, mediante mecanismos que respeten sus formas de organización.

5.- Otorgar facultades de decisión, ejecución y evaluación a los Municipios de todo el país en materia tributaria.

6.- El Nuevo Federalismo propone fortalecer la capacidad institucional con los recursos públicos en los órdenes de



gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades.

7.- Se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los Estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

8.- Propósito compartido entre entidades federativas y Federación para fortalecer el federalismo para así mantener y reforzar el apoyo a las zonas más atrasadas y de menores recursos.

9.- Propiciar una integración racional basada en Ayuntamientos fuertes, base de gobiernos estatales sólidos.

10.- Ampliar los cauces para que las comunidades participen activamente en la definición de los programas sociales prioritarios.

11.- Promoción de la descentralización administrativa para fortalecer el federalismo, asimismo se evaluarán las funciones que actualmente realiza la Federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos

costosa, y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales.

**CONCLUSIONES**

...no hay grandes pueblos sin respeto a los derechos.

Alexis de Tocqueville.

La Democracia en América,

tomo I, p.234.

**PRIMERA.-** El Estado Federal significa, de acuerdo con la doctrina más autorizada, una forma de división del poder político, tanto en el ámbito funcional como en el espacial.

**SEGUNDA.-** El Estado Federal se caracteriza, de acuerdo con la propia doctrina, por la existencia de un poder único que opera sobre un ámbito material de validez determinado, y de una pluralidad de poderes que operan sobre otros ámbitos de validez también determinados.

**TERCERA.-** El sistema de distribución de competencias en materia fiscal se realiza a través de cuatro entes jurídicos que forman parte del Estado: Federación, Estados federados, Distrito Federal y Municipios.

**CUARTA.-** En el Estado Federal operan, como categorías político-jurídicas, la Federación, el Distrito Federal y los Estados Federados. La Federación ejerce el poder dentro de su ámbito de validez espacial que abarca la totalidad del territorio nacional. El Distrito Federal y los Estados Federados ejercen, también dentro de su ámbito de validez material específico, el poder propio sobre un ámbito de validez espacial que comprende sus propios territorios.

**QUINTA.-** Es necesario hacer una revisión a la distribución de las competencias establecidas en la Constitución, para establecer un justo medio que permita una vigencia del federalismo fiscal. Para ello es preciso señalar quién, cómo, cuando y dónde se deben recibir las contribuciones a cargo de las entidades federativas y los municipios, hasta ahora sólo el Gobierno Federal se reserva dicha facultad, consideramos que es preciso modificar las reglas de entrega del porcentaje que le toca a los Municipios, que ésta se haga de forma directa por parte del Gobierno Federal.

**SEXTA.-** Se debe plantear un cambio a la estructura fiscal señalada en los artículos 71, 73 fracción XXIX, 115, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que constituyen la base misma de la estructura

del actual sistema de distribución de competencias en materia de contribuciones, reglamentando obligaciones a los Estados Federados, en razón a que puedan atender los problemas propios de su región y no deban ser resueltos por el Gobierno Federal.

**SEPTIMA.-** El actual Estado Mexicano cuenta con un reparto nada equitativo entre las entidades federativas y los municipios. El Estado puede imponer cualquier tipo de contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de la nación. Sin embargo, es necesario que un porcentaje considerable de las percepciones logradas por las entidades federativas y los municipios se quede en estos y el resto se entregue al erario federal. Se trata de encontrar una equidad distributiva vertical y horizontal en presupuesto y sólo una ordenación jurídica correcta acompañada de la técnica legislativa adecuada permitiría una distribución justa entre las entidades federativas y la Federación.

**OCTAVA.-** La descentralización es una forma que reafirma los lazos entre la sociedad y el Estado. Los Gobiernos Estatales y Municipales son los primeros en tener contacto directo con la comunidad y al mismo tiempo son los primeros en ver los resultados de las demandas plantadas por ellos. Así las cosas, los Estados y Municipios deben tener

mayor autonomía financiera para obtener sus recursos y así lograr una mejor distribución del ingreso que propiciará un mayor vigor en la economía y un justo reparto de la riqueza.

**NOVENA.-** Establecer un nivel de respaldo, colaboración y ayuda interestatal, donde los Estados con mayor capacidad financiera deban apoyar económicamente al Estado con problemas de liquidez.

**DECIMA.-** Sería conveniente mencionar de forma clara dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la facultad de la Asamblea de Representantes para expedir el Código Financiero, con el objetivo de evitar interpretaciones al respecto.

**DECIMA PRIMERA.-** Las propuestas planteadas por el Partido Acción Nacional son sin duda un avance en cuanto a distribución de recursos. Sin embargo creemos que se debe profundizar más en la creación de un "Consejo Federal Tributario", para evitar duplicidad de funciones y no contravenir la Constitución Federal, toda vez que el Congreso de la Unión con representantes de cada partido político es el que elabora, discute y decide por mayoría de votos las iniciativas de Ley.

**DECIMA SEGUNDA.-** El organismo que propone el Partido de Acción Nacional, tiene su origen en Alemania, ya que como hemos visto esta nación cuenta con un "Consejo de Coyuntura" que lo integran representantes del "Bund" y de los "Lander" y los municipios tienen como tarea principal metodizar las medidas económicas de estabilización y elaborar un informe de las medidas federales de incidencia sobre el presupuesto de todos los niveles.

**DECIMA TERCERA.-** El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal constituye un mecanismo justo, ordenado y respetuoso de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha conferido a sus entes políticos. A este respecto hemos sido testigos de un avance, al otorgársele a las entidades federativas más campos propios y un porcentaje de 30% Estados y 70% Federación; los gravámenes que por su importancia destacan son: impuesto predial, impuesto a la transmisión de la propiedad de inmuebles, impuesto al ejercicio de una actividad profesional independiente, a la prestación de un servicio personal subordinado, impuesto a los espectáculos públicos, e impuesto sobre tenencia y uso de automóviles.

**B I B L I O G R A F I A .**

ARNAIZ AMIGO, Aurora. Ética y Estado. Miguel Angel Porrúa, S.A. México, 1986.

ARROYO BELTRÁN, Guillermo. Derecho y Finanzas. Editorial Jus, S.A. México, 1959.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. México, 1993.

BURGOA ORIGUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 8a. edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1991.

CARBALLO BALVANERA, Luis. La Distribución de la Potestad Normativa de las Contribuciones en México. San Sebastián, España, 1993. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 3a. época, año VI, abril de 1993.

CARBALLO BALVANERA, Luis. Los Sistemas de Participación en los Ingresos el caso de México.

CÁRDENAS ELIZONDO, Francisco. Introducción al Estudios del Derecho Fiscal. Editorial Porrúa S.A. México, 1992.



CARMAGNANI, MARCELLO. Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas. Editorial Porrúa S.A. México, 1977.

CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. Ensayos Jurídicos en Materia Tributaria. 1a. edición. Editorial Themis. México, 1993.

CASO LOMBARDO, Andrés. Cuatro Ensayos de Política y Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1992.

DE CERVANTES SAAVEDRA, Miguel. Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha. Deudécima Edición. Aguilar. Madrid, 1962.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. 17a. edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1992.

DE JUANO, Manuel P. Bases Constitucionales del Régimen Tributario Argentino. Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Derecho Constitucional. Santa Fe, República Argentina. 1961.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto Y LUCERO ESPINOZA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. 1a. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1994.

DUBLÁN, Manuel. Derecho Fiscal. Reproducción facsimilar de la primera edición de 1865. Librería Manuel Porrúa, S.A. México, 1975.

FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas. 2a. edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1986.

FLORES SAUCEDO, Roberto. La Imposición Federal al Gasto y la Concurrencia Fiscal. Ediciones de Ciencias Económicas. México, 1962.

FLORES ZAVALA, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. 30a. edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1993.

FONROUGE, Giuliani. Derecho Financiero, volumen I. 3a. edición. Ediciones Depalma Buenos Aires. Argentina, 1986.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 23a. edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1984.

GARCIA ECHAVARRIA, Santiago. Intervenciones Estatales en la Economía de Mercado. Instituto de Dirección y Organización

de Empresas. Universidad de Alcalá de Henares. Editorial Esic. Madrid, 1979.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española. Publicación del Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1980.

JUÁREZ, Benito. Flor y Látigo. Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1964.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Traducción de Eduardo García Máynez. Segunda edición. Cuarta reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

MARGAÍN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario. 11a. edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1993.

MARTÍNEZ BAEZ, Antonio. La División de Competencias Tributarias en el Constituyente de 1824. Artículo publicado en el número extraordinario de la "Revista del Tribunal Fiscal de la Federación" de 1965.

ORTEGA LOMELÍN, Roberto. El Nuevo Federalismo la Descentralización. Editorial Porrúa S.A. México, 1988.

ORTEGA LOMELÍN, Roberto. Federalismo y municipio. Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V., México, 1994.

PALACIOS ALCOCER, Mariano. El Municipio Libre en México, Origen, Evolución y Fortalecimiento. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXVII números 151, 152, y 153.

PHILIP E., Taylor. Economía de la Hacienda Pública. Traducción del inglés por María Teresa Fuentes Quintana y José María Lozano. Aguilar S.A. de Editores. Madrid, España, 1960.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 26a. edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1993.

PUGLIESE, Mario. Instituciones de Derecho Financiero. 2a. edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1976.

REBOLLEDO GOUT, Juan. La Reforma del Estado en México. Una Visión de la Modernización de México. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

REYES HEROLES, Jesús. La Historia y la Acción. Editorial Muñoz, S.A. México, 1968.

REYES HEROLES, Jesús. El liberalismo mexicano en pocas páginas. Fondo de Cultura Económica. México, 1985.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. El Contrato Social. Editorial Porrúa S.A. México, 1979.

SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. 12a. edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1993.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. 12a. edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1994.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 10a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1970.

TOCQUEVILLE, Alexis de. La Democracia en América. Tomo I, edición crítica. Editorial Aguilar, S.A. de Ediciones. Madrid, España, 1989.

TUNC, André y TUNC, Suzanne. El Derecho de los Estados Unidos de América. Traducción de Javier Elola. Instituto de Derecho

Comparado. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. México, 1957.

#### **ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS.**

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo VII. Editorial Themis. Argentina, 1980.

ALONSO, Martín. Enciclopedia del Idioma. Tomo III N-Z. Editorial Aguilar S.A. Ediciones. México, 1991.

Diccionario de la Administración Pública. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. Dirección General de Contabilidad Gubernamental. México, 1994.

#### **LEGISLACIONES.**

Diario Oficial de la Federación del día 25 de octubre de 1993.

Diario Oficial de la Federación del día 26 de octubre de 1993.

Diario Oficial de la Federación del día 26 de julio de 1994.

Diario Oficial de la Federación del día 22 de diciembre de 1978.

Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973 y el 20 de julio de 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios 1917-1990. Secretaría de Programación y Presupuesto. Segunda Edición. México, 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 105a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994.

Constitución de la Nación Argentina. Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica S.A. de C.V. Primera Edición. México, 1994.

Constitución de la República Federativa de Brasil.  
Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura  
Económica S.A. de C.V. Primera Edición. México, 1994.

Constitución de los Estados Unidos de América. Editada por  
la Biblioteca Benjamín Franklin. México, 1990.

Reglamento del Impuesto al Activo. Sumario Fiscal. Editorial  
Themis. México, 1994.

Código Fiscal de la Federación. Sumario Fiscal. Editorial  
Themis. México, 1994.

Ley de Coordinación Fiscal. Sumario Fiscal. Editorial  
Themis. México, 1994.

Registro Único de Transferencias, Resultados 1993.  
Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad  
Gubernamental, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
México, 1993.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo  
Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México,  
1995.



**DOCUMENTOS Y PERIODICOS.**

La Fuerza de la Democracia. Plataforma Política 1994-2000.  
Partido Acción Nacional. México, 1995.

Federalismo Tributario. Partido Acción Nacional. México,  
1992.

Memorias del Foro Nacional "Hacia un Auténtico Federalismo".  
Compilación del Partido Acción Nacional. México, 1995.

Periódico, "La Jornada" del día 22 de abril de 1995.

Periódico, "Excelsior" del día 28 de julio de 1995.

**JURISPRUDENCIA.**

Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo  
XXXI, pp.1495-1496.

Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo III,  
enero -junio de 1989, primera parte, pp.132-133.

Semanario Judicial de la Federación, quinta época, tomo  
XXXVI, PP.1069-1070.