

83



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

'EL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL CELEBRADO ENTRE LA FEDERACION Y EL ESTADO DE CHIAPAS'

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ,
JOSE LUIS CALVO MORENO



MEXICO, D.F.

285820 2000



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Cd. Universitaria, D.F., 17 de octubre de 2000.

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

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **CALVO MORENO JOSE LUIS**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada " **EL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL CELEBRADO ENTRE LA FEDERACION Y EL ESTADO DE CHIAPAS**".

Con fundamento en los artículos 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.

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
La Directora


LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO

D E D I C A T O R I A S

A MI ESPOSA E HIJO:

TERECITA DE JESUS Y JUAN DIEGO.

A MIS PADRES:

DANIEL CALVO MORALES Y OLGA MORENO GOMEZ.

A MIS HERMANOS:

DANIEL, MARITZA Y JUAN CARLOS.

A MIS MAESTROS.

AL LIC. JUAN PABLO DE LA SERNA P.

CON LA GRATITUD Y RESPETO DE SIEMPRE.

I N D I C E G E N E R A L

	Página
INTRODUCCION	
I. LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL CONTRIBUTIVA.....	01
A. La coexistencia de poderes públicos	01
B. La competencia constitucional	07
C. Las facultades de los poderes públicos, en materia contributiva	10
1. Antecedentes históricos	11
2. El sistema constitucional fiscal vigente.	17
a. Facultades legislativas en materia contributiva de la Federación	18
1). Facultades coincidentes	18
2). Facultades exclusivas (simples y condicionadas).....	19
3). Prohibiciones.....	24
b. Facultades legislativas en materia contributiva de los Estados	26
1). Facultades coincidentes	26
2). Prohibiciones (absolutas y relativas)	27
c. Facultades legislativas en materia contributiva del Distrito Federal	30
1). Facultades coincidentes	30
2). Prohibiciones	30
d. Facultades legislativas en materia contributiva de los Municipios	31
II. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS COINCIDENTES, EN MATERIA CONTRIBUTIVA.....	34
A. El principio de coincidencia legislativa contributiva	34
B. La multiplicidad contributiva interna	35
C. El sistema nacional de coordinación fiscal ..	37
D. La Ley de Coordinación Fiscal	39
1. Exposición de motivos	39
2. Objeto	40
3. Incorporación al sistema nacional de coordinación fiscal	40
4. Convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal	41
a). Fundamento legal	41
b). Análisis constitucional	44
c). Contenido y requisitos	46
d). Efectos jurídicos	47
e). Modo de terminación y requisitos	47

5. Declaratoria de coordinación en materia de derechos.....	47
6. Fuentes contributivas coordinadas y no coordinadas	47
a). Impuestos coordinados	48
b). Derechos coordinados	55
c). Campos contributivos no coordinados (impuestos y derechos)	56
7. Participaciones federales	57
a). Concepto	57
b). Clases	57
1). Fondo General de Participaciones .	57
2). Fondo de Fomento Municipal	62
3). Participaciones a los Municipios colindantes con la frontera o los litorales	63
4). Participaciones en el I.E.P.S. ...	66
5). Participaciones en algunos productos federales	67
6). Participaciones en los impuestos materia de los convenios de colaboración administrativa.....	67
7). Reservas de contingencia y compensación	68
8). Participación en los ingresos que se obtengan por la operación de puentes de peaje	70
c). Forma y plazo de pago	71
d). Garantía y compensaciones	73
8. Inobservancia del sistema nacional de coordinación fiscal	74
9. Medios de defensa en materia de coordinación fiscal.....	75
a). Juicio de controversias constitucionales..	75
b). Recurso de inconformidad	76
10. Organismos en materia de coordinación fiscal	76
a). Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales	77
b). Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	77
c). Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas	79
d). Junta de Coordinación Fiscal.....	80

III. EL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE CELEBRA LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS Y SUS ANEXOS	81
A. Fundamento jurídico.....	82
B. Contenido.....	83
1. Objeto.....	84
a. Facultades administrativas sobre el I.V.A., I.S.R., I.A. e I.E.P.S.	84
b. Obligaciones administrativas sobre el I.V.A., I.S.R., I.A. e I.E.P.S.	87
c. Facultades y obligaciones administrativas sobre el I.T.U.V.	88
d. Otras obligaciones administrativas sobre los impuestos coordinados	90
e. Facultades y obligaciones administrativas sobre el I.S.A.N.	90
f. Actividades relacionadas con las multas administrativas federales no fiscales.....	92
g. Actividades administrativas relacionadas con la omisión de las declaraciones y avisos.....	93
h. Facultades y obligaciones sobre la procedencia de vehiculos extranjeros,excepto aeronaves y embarcaciones	94
i. Facultades reservadas a la Secretaría...	96
j. De la evaluación.....	97
2. Incentivos económicos	99
a. Incentivos económicos	99
b. Rendición de la cuenta mensual comprobada de ingresos coordinados y el sistema de compensación	102
3. Autoridades fiscales coordinadas	104
a. Autoridades fiscales estatales.....	104
b. Autoridades fiscales municipales	106
C. Cumplimiento, vigencia y terminación	107
D. Otros anexos.....	108
1. Anexo 1.....	108
2. Anexo 4.....	114
3. Anexo 5.....	119
4. Anexo 11	121
5. Anexo 13.....	124
6. Anexo 14.....	127
CONCLUSIONES.....	129
BIBLIOGRAFIA.....	133

INTRODUCCION

Actualmente en nuestro país las autoridades fiscales han estimado que los ingresos tributarios representan aproximadamente el 11% del P.I.B. nacional por lo que es una recaudación baja en relación con otras naciones.

Como consecuencia de lo anterior, en fechas recientes se ha observado un mayor incremento en la actuación de las autoridades fiscales locales en materia de administración tributaria federal.

También las causas principales que han provocado dicho fenómeno administrativo fiscal son sin lugar a dudas las de aumentar oportunamente la presencia fiscal en la administración impositiva federal, así como el de fortalecer los ingresos tributarios de las entidades federativas.

En el caso del Estado de Chiapas, las autoridades fiscales del Estado no han sido ajenas en el ejercicio de las facultades administrativas en materia fiscal federal con motivo de la celebración y aplicación del convenio de colaboración administrativa y sus anexos correspondientes.

Así las cosas, en nuestros días resulta necesario y trascendente la investigación del origen, contenido y alcance jurídico del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus Anexos celebrado entre el Gobierno del Estado de Chiapas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en vigor, toda vez que los contribuyentes constantemente son sujetos del ejercicio por parte de las autoridades fiscales del Estado del citado convenio de colaboración administrativa y sus anexos respectivos.

Con la presente investigación se pretende plantear el examen constitucional y legal así como expresar algunas reflexiones del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal suscrito entre el Gobierno del Estado de Chiapas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus anexos correspondientes actualmente vigente.

En ese orden de ideas, se iniciará la exposición del sistema de distribución de la competencia constitucional tributaria que estableció el Poder Constituyente Mexicano de 1917.

Posteriormente, se examinará la Ley de Coordinación Fiscal, que consagra el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el Convenio de Adhesión al igual que sus anexos que celebró el Gobierno del Estado de Chiapas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, se hará el estudio y análisis del multicitado convenio de colaboración administrativa y sus anexos respectivos.

CAPITULO I
LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL CONTRIBUTIVA

SUMARIO

- A. La coexistencia de poderes públicos.
- B. La competencia constitucional.
- C. Las facultades de los poderes públicos, en materia contributiva.
 - 1. Antecedentes históricos.
 - 2. El sistema constitucional fiscal vigente.
 - a. Facultades legislativas en materia contributiva de la Federación.
 - 1).Facultades coincidentes.
 - 2).Facultades exclusivas (simples y condicionadas).
 - 3).Prohibiciones.
 - b. Facultades legislativas en materia contributiva de los Estados.
 - 1). Facultades coincidentes.
 - 2). Prohibiciones (absolutas y relativas).
 - c. Facultades legislativas en materia contributiva del Distrito Federal.
 - 1). Facultades coincidentes.
 - 2). Prohibiciones.
 - d. Facultades legislativas en materia contributiva de los Municipios.

I. LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL CONTRIBUTIVA.

A. LA COEXISTENCIA DE PODERES PUBLICOS.

Con el objeto de poder ubicar el tema de estudio de la presente tesis es menester conocer preliminarmente los aspectos fundamentales de la organización política vigente del Estado Mexicano.

Antes que nada también es pertinente tener una idea previa de lo que encierra la expresión "Estado".

El maestro González Uribe nos advierte que: "el término Estado, para designar la organización política fundamental de los hombres, es de acuñación relativamente reciente en la historia de la cultura occidental. Se remonta apenas al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia. Y sirve para denominar ese tipo histórico que hoy conocemos y estudiamos como el Estado moderno... Y fue precisamente en Florencia en donde comenzó a usarse, por vez primera, una palabra nueva que iba a reducir a unidad ese conjunto abigarrado de situaciones políticas: la palabra Estado. Apareció entre la primeras frases de un opúsculo intitulado El Príncipe (1513), escrito por el político florentino Nicolás Maquiavelo." ¹ y que a la letra dice:

"Todos los estados, todos los señores que han tenido y tienen dominación sobre los hombres son estados y son o república o principados." ²

Sin pretender analizar las diversas opiniones que se han emitido por parte de los tratadistas de la materia respecto a la naturaleza del Estado, éste puede ser definido siguiendo al maestro García Maynez como "la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio." ³

También podemos decir que con el término Estado se expresa a un conglomerado humano soberano que permanece en una determinada porción de la superficie terrestre y que cuenta con su propio gobierno para la consecución del bien público temporal; y, así entendido, es una expresión equivalente al concepto país.

Tradicionalmente se ha considerado que la población, el territorio y el poder público son los tres elementos que constituyen al Estado, aunque también se debe agregar como tal el bien público temporal, como lo denomina Jean Dabin.

Según el profesor Porrúa Pérez "existen tres maneras posibles de concebir jurídicamente al Estado (ya sea tanto como un objeto o establecimiento, o bien, como una relación jurídica o sujeto de derecho)." ⁴

Sin embargo, creemos que la naturaleza del Estado se traduce en una realidad social que cuenta con sus propios elementos constitutivos, que le permiten aparecer y distinguirse dentro de las demás comunidades políticas del mundo contemporáneo; y, en tal

(1) H. GONZALEZ URIBE. Teoría Política. Ed. Porrúa, México, 1980, págs. 143 y 148.

(2) N. MAQUIAVELO. EL Príncipe. Ed. Porrúa, S.A., Colección "Sepan Cuantos...", número 152, México, 1985, pág. 1.

(3) E. GARCIA MAYNEZ. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, México, 1992, pág. 98.

(4) F. PORRUA PEREZ. Teoría del Estado. Ed. Porrúa, México, 1984, pág. 175.

virtud, el Estado como tal carece de personalidad jurídica no obstante que se le designe con un nombre oficial.

En efecto, la cualidad esencial que permite distinguir que una comunidad política se le pueda llamar Estado es la soberanía y, según el constitucionalista mexicano Tena Ramírez, ésta consiste en la "facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una nación." ⁵

Esto es, estimamos que la soberanía se traduce en aquella facultad independiente y suprema que tiene un pueblo de darse su propia Constitución.

Normalmente los tratadistas del derecho público señalan que la soberanía tiene como características el que es perpetua, absoluta, indivisible e inalienable.

A pesar que el poder soberano o constituyente se deposita en el pueblo o nación, éste se ejercita mediante un Congreso o Asamblea Constituyente con el objeto de elaborar y aprobar una constitución, que se traduce en la expresión jurídica de la autodeterminación de un pueblo y en la ley fundamental y suprema de un país (principio de supremacía constitucional).

En efecto, el artículo 39 constitucional, parte inicial, dispone textualmente lo siguiente: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo."

Al respecto, el maestro Tena Ramírez nos aclara que dicho precepto constitucional "asienta una verdad parcial, que el glosador debe completar diciendo que esa soberanía se ejerció mediante el Congreso Constituyente que dio la Constitución". ⁶

Y esto es así dado que "el pueblo o nación, como unidad real, no puede por sí mismo ejercer el poder constituyente", como lo señala el jurista mexicano Ignacio Burgoa. ⁷

En otras palabras, aquí conviene insistir que la soberanía se deposita en el pueblo o nación y su ejercicio se realiza a través del llamado congreso o poder constituyente, puesto que prácticamente es imposible que todos los miembros de un pueblo por sí mismo ejerzan el poder soberano; de tal suerte, que hay que tener siempre presente la distinción, como lo hace Sieyés, entre el poder constituyente y el poder constituido, ya que no es lo mismo "el poder que confiere las facultades de mando y los poderes que ejercitan esas facultades", tal y como lo advierte el constitucionalista mexicano Tena Ramírez. ⁸

Ahora bien, si se toma en cuenta que el otorgamiento de las facultades de mando otorgadas por el constituyente y que se expresan en la Constitución a favor de los poderes constituidos; luego entonces, podemos concluir como lo hace el maestro Ignacio Burgoa que el "poder público forzosamente debe someterse al orden jurídico fundamental del cual deriva." ⁹ y a dicho fenómeno se le conoce con el nombre de principio de legalidad.

(5) F. TENA RAMIREZ. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1984, pág. 19.

(6) *Ibidem.*, pág. 19.

(7) I. BURGOA ORIHUELA. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1984, pág. 249.

(8) F. TENA RAMIREZ. Op. Cit., pág. 18.

(9) I. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit., pág. 254.

En tal virtud, cuando el artículo 41, párrafo inicial, constitucional establece que: "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."; podemos entonces también advertir que dicho precepto constitucional adolece de un grave error como lo denuncia el especialista en materia constitucional Tena Ramírez y que "estriba en atribuir el ejercicio de la soberanía a los órganos constituidos de la Unión y de los Estados".¹⁰

Estimamos, pues, que dicha denuncia constitucional muchas veces olvidada y desconocida es completamente cierta y fundada, en cuanto que el constituyente de 1917 incurrió en un grave error en establecer en el primer párrafo del numeral 41 que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes públicos federal o estatales, ya que como se explicó anteriormente el poder constituyente es única y exclusivamente el encargado de ejercer el poder soberano.

Normalmente la doctrina constitucional distingue entre el poder constituyente originario y permanente, teniendo el primero la función de elaborar y aprobar una Constitución; y, el segundo, de realizar las enmiendas constitucionales.

Al respecto, el constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa nos advierte que "aunque a través de la función legislativa que específicamente tiene por finalidad reformar o adicionar la Constitución del Estado -y que algunos autores indebidamente califican como "poder constituyente permanente" (Tena Ramírez)-, se puede alterar el orden jurídico que esa Constitución instituye, el alcance de la propia función...no debe llegar al extremo de cambiar sustancialmente, en sus principios básicos ideológicos o decisiones políticas, económicas y sociales fundamentales, ese orden jurídico...el supuesto contrario implicaría la enajenación del poder constituyente que pertenece al pueblo o a la nación, en favor de órganos estatales constituidos, como son aquellos en los que se deposita la tarea reformadora y modificativa de la Ley Suprema."¹¹ y esto agrego estaría en contra de lo previsto en la parte final del artículo 39 constitucional, puesto que el pueblo solamente tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Consideramos, además, como inicialmente lo establece dicho precepto constitucional, que el poder soberano reside en el pueblo por lo que dicha facultad no solamente debe ejercerse para crear la Constitución sino que también cuando se realicen las enmiendas constitucionales; de tal manera, que el órgano que tenga como función modificar la constitución debe constituirse con representantes designados por el pueblo para tales efectos y no con los órganos legislativos de los poderes públicos, como lo previene el artículo 135 constitucional, y esto constituye una de las graves fallas de nuestro sistema

(10) F. TENA RAMÍREZ. Op. Cit. pág. 20.

(11) I. BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. pág. 255.

jurídico constitucional, puesto que dichos poderes únicamente deben ejercer las facultades de mando que le otorga el poder constituyente, ya sea cuando crea el ordenamiento jurídico fundamental o con motivo de las reformas o adiciones constitucionales.

Ahora bien, el poder público como elemento del Estado se le puede llamar gobierno y éste puede ser definido como aquella persona moral pública que tiene por objeto desempeñar las funciones legislativas, administrativas o jurisdiccionales, aunque el jurista Hans Kelsen nos aclara que "La tricotomía usual es pues, en el fondo, una dicotomía, es decir, la distinción fundamental entre legis latio y legis executio. La última es subdividida en las funciones judicial y ejecutiva en sentido estricto. A su vez, el poder ejecutivo es a menudo subdividido en dos funciones diferentes, las llamadas política y administrativa (en la terminología francesa y alemana la primera denominase "gobierno", en un sentido estricto)...La división del poder ejecutivo en función gubernamental (política) y función administrativa, tiene, por consiguiente, un carácter más bien político que jurídico. Desde el punto de vista jurídico podría designarse todo el dominio del poder ejecutivo con el nombre de administración." ¹²

Es doctrina general la que considera que la organización y funcionamiento de los gobiernos se rige bajo el principio de la división de poderes, proclamado por Montesquieu, y que consiste en separar las funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales entre los diversos órganos que integran el poder público.

Al parecer en todo Estado debe existir un gobierno o puede haber sobre los mismos elementos humano y geográfico del Estado una coexistencia poderes públicos, pero esto dependerá de la manera conveniente en que se haga el reparto de los asuntos públicos y esto constituirá una de las características de la forma de su gobierno.

Consideramos que la opinión dominante que distingue entre "formas de Estado" y "formas de gobierno", tomando como criterio de distinción la diferencia que existe entre Estado y gobierno, carece de fundamento y justificación jurídico-política, puesto que todas las comunidades políticas estatales se manifiestan de igual modo, en cuanto que tienen los mismos elementos esenciales que las constituyen como tal y solamente lo que permite distinguir jurídicamente a un Estado es la manera de ser de su gobierno.

Las características fundamentales de la forma de gobierno del Estado Mexicano se encuentra prevista en el artículo 40 constitucional al disponer que es voluntad del pueblo mexicano el de constituirse en una república, democrática y federal.

El profesor en Derecho Constitucional Elisur Arteaga nos enseña que: "Por virtud del sistema federal coexisten y tienen jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio, dos fuentes de autoridad: una, la central, a la que tradicionalmente se ha llamado

(12) H. KELSEN. Teoría General del Derecho y del Estado. Trad. de Eduardo García Maynez. Ed. U.N.A.M., México, 1979, págs. 303 y 304.

como los poderes federales; y la otra, las locales, que son las que se dan a sí mismos las entidades y a las que la constitución general denomina estados libres y soberanos. Ambas fuentes de autoridad conforman la organización política del país y dan por resultado eso que constitucionalmente se denomina Estados Unidos Mexicanos. Los dos órdenes coextensos deben su creación y están regulados en su organización y funcionamiento por un orden normativo superior: la constitución general; y a ambos, mediante el sistema que la misma establece, ha sido confiada la tarea de introducir los cambios que las necesidades de la unión requieren." ¹³

Como se puede apreciar el pueblo mexicano adoptó como una característica de su forma de gobierno el sistema federal, aunque opinamos que de manera inadecuada la Constitución denomine "Estados" a dichas entidades federativas, al igual como sucede con la expresión "Estado federal", puesto que es utilizar una palabra que se reserva más bien para designar a determinadas comunidades políticas contemporáneas que conforman el concierto internacional y así como también para evitar la confusión entre la ideas gobierno y Estado; además, el maestro Tena Ramírez, advierte que cuando el artículo 40, primer párrafo, constitucional "habla de la Federación, "compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior", está empleando el vocablo "soberanos" en una acepción que no es la propia...La competencia de los Estados miembros de la Federación, para gobernarse por sí mismo dentro de las limitaciones impuestas por la Constitución federal, no es soberanía. Los Estados no tienen sino una potestad relativa, por acotada, de autodeterminación" y que se llama autonomía ¹⁴; aunque consideramos que ésta se deposita en el conglomerado humano asentado en la parte territorial de esos "Estados"; y, además, el ordenamiento jurídico fundamental mediante el cual se expresa la autonomía se le debe asignar una denominación distinta a la que tiene actualmente.

Conforme al artículo 115, primer párrafo, constitucional, los Estados adoptarán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa: El Municipio.

El constitucionalista mexicano Tena Ramírez considera que un "Estado-miembro, en su calidad de tal, no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal cuanto porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos municipios conduciría al caos. La división territorial de los Estados no tiene por base al Municipio, sino a ciertas circunscripciones territoriales muchos más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esta división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios. Lo que el precepto quiso instituir, a través de una fórmula imprecisa, fue la

(13) E. ARTEAGA NAVA. Derecho Constitucional Estatal. Ed. Porrúa, México, 1988, pág. 3.

(14) F. TENA RAMIREZ. Op. Cit. pág. 19.

libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos de coordinación con el Estado." ¹⁵

Generalmente la doctrina mexicana ha considerado que los municipios son un fenómeno de descentralización administrativa regional o territorial. Así, pues, nos dice el administrativista mexicano Gabino Fraga que "el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada." ¹⁶

Creemos que esa no fue la intención del Poder Constituyente de 1917 sino la de establecer los gobiernos municipales dentro de la organización política de nuestro país, aunque quedó incompleta su obra constitucional en cuanto a su organización y funcionamiento y fines, de modo tal que el Municipio constituye un poder público junto con los gobiernos federal y estatales.

Siguiendo con ese orden de ideas habría que señalar que si los Estados y los Municipios son dos poderes públicos diferentes, entonces las constituciones particulares deberían delimitar además una porción territorial adecuada y distinta a la de los Municipios para que sea el lugar de residencia de los poderes estatales, que se podría llamar "Distrito Estatal" u otro equivalente, y así evitar que sobre dicha porción territorial pudiera actuar cualquier gobierno municipal.

Se puede concluir de lo anteriormente expuesto, que una de las características de la forma de gobierno del Estado Mexicano es la que se refiere al principio de coexistencia de poderes públicos (régimen federal y municipal) y, por tal motivo, cuenta con tres especies de gobiernos: La Federación, los Estados y los Municipios, aunque habría que agregar lo que la Constitución denomina el "Distrito Federal".

Efectivamente, el maestro Ignacio Burgoa considera que "El Distrito Federal no es lisa y llanamente el lugar donde residen los órganos primarios del Estado federal mexicano, sino desde el punto de vista jurídico y político es una entidad que, según el artículo 43 constitucional, forma parte integrante de él" ¹⁷; sin embargo, estimamos que esto es tergiversar el régimen federal, puesto que de acuerdo con el mismo solamente deben coexistir dos especies de gobiernos (federal y estatal) y la idea del Distrito Federal nació únicamente para designar el lugar de residencia del gobierno federal con el objeto de quedar exento de cualquier actuación que sobre el mismo podrían ejercer los gobiernos estatales y no para denominar así a otra entidad política que forme parte integrante del sistema federal mexicano.

(15) *Ibidem.*, pág. 145.

(16) G. FRAGA. *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México, 1992, pág. 219.

(17) I. BURGOA ORIHUELA. *Op. Cit.*, pág. 886.

B. LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL.

Como el pueblo mexicano adoptó el principio de coexistencia de poderes públicos (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal), entonces esto trae como consecuencia la necesidad de conocer someramente como nuestra Constitución regula la distribución de competencias entre los poderes públicos, esto es, el reparto de la competencia constitucional, entendida ésta como el ámbito material o espacial dentro del cual los poderes públicos pueden ejercer sus facultades legislativas, administrativas o jurisdiccionales.

El constitucionalista mexicano Jorge Carpizo expresa que "parece que la distribución de competencias es asunto fácil y claro. Todo lo contrario, es espinoso y de difícil manejo." ¹⁸

El maestro Tena Ramírez observa que el "reparto en concreto de las zonas se realiza de distinta manera en cada Constitución federal, pero todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes." ¹⁹

Conforme a los artículos 124, 117 y 118 constitucionales, se puede sostener que la manera de realizar el reparto de las materias entre la Federación y los Estados es mediante el sistema de facultades expresas otorgadas a la Federación y las que derivan de las materias que se encuentran prohibidas a los Estados; o bien, siguiendo al maestro Herrera y Lasso, se puede decir que los "Estados tienen todas las facultades de gobierno, menos las que la Constitución atribuye expresamente a las autoridades federales", ²⁰ aunque advierte que a los Estados nuestra Constitución los "constriñe con prohibiciones absolutas (las del artículo 117 y la de no reelección de los gobernadores del artículo 116); prohibiciones relativas (las de los artículos 118 y 116), y las que he denominado "inhibiciones" que, aunque son también prohibiciones absolutas, no implican negación total de la potestad de los estados sino atemperaciones a su arbitrio, limitado por las varias reglas de maximun y de minimun del artículo 116." ²¹

El constitucionalista mexicano Tena Ramírez advierte que "En el sistema, como el norteamericano, donde el poder federal está integrado por facultades expresas que se restaron a los Estados, la duda (acerca de quien le corresponde tal facultad) debe resolverse a favor de los Estados, no sólo porque éstos conservan la zona no definida, sino también porque la limitación de las facultades de la federación, dentro de lo expresamente le está conferido, es principio básico de este sistema..."; ⁽²²⁾ y, agrega, que "las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente

(18) J. CARPIZO. Estudios Constitucionales. Ed. U.N.A.M., México, 1983, pág. 99.

(19) F. TENA RAMÍREZ. Op. Cit., pág. 114.

(20) M. HERRERA Y LASSO. Estudios Políticos y Constitucionales. Recopilación Herrera Lasso y Jaime del Aronal Fenocho. Ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1986, pág. 92.

(21) Ibidem., pág. 92.

(22) F. TENA RAMÍREZ. Op. Cit., pág. 113.

previstos. La ampliación de la facultad así ejercida significaría en realidad o un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad: en ambos casos el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los Poderes federales." ²³

Al parecer, las facultades expresamente conferidas a los poderes federales pueden ser explícitas o implícitas. Las primeras 29 fracciones del artículo 73 constitucional contiene las facultades legislativas explícitas y las que se encuentran en los artículos 89 y 103, 104 y 105 constitucionales igualmente son facultades administrativas y jurisdiccionales explícitas, respectivamente; y, en cambio, la fracción XXX del artículo 73 constitucional establece para el órgano legislativo federal las llamadas facultades implícitas o tácitas.

Aclara el maestro Tena Ramírez que mientras "las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas." ²⁴

Por otra parte, como una excepción al régimen de facultades expresas a los poderes federales son las llamadas facultades coincidentes o simultáneas, las coexistentes y las exclusivas.

Según el maestro Tena Ramírez las facultades coincidentes son "las que se ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados." ²⁵ y que existen pocos casos de facultades coincidentes en nuestra Constitución, tales como las que se encuentran previstas en los artículos 117, in fine (la facultad de legislar para el combate del alcoholismo) y 104, fracción I, (la facultad jurisdiccional en materia mercantil) constitucionales.

Sin embargo, no hay que confundir las llamadas facultades coincidentes con las concurrentes. Según el maestro Jorge Carpizo las facultades concurrentes "son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto." ²⁶; de modo tal, que se está en presencia de una facultad coincidente en el caso en que los poderes federales y estatales pueden ejercer sus facultades sobre una misma materia; y, en cambio, la facultad concurrente implica que sobre una determinada materia los Estados pueden ejercer sus facultades, mientras no la haga la Federación.

La doctrina constitucional dominante considera que en nuestra Constitución no existen las llamadas facultades concurrentes.

Por otra parte, nos advierte el constitucionalista mexicano

(23) *Ibidem.*, pág. 115.

(24) *Ibidem.*, pág. 119.

(25) *Ibidem.*, pág. 121.

(26) J. CARPIZO. *Op. Cit.*, pág. 102.

Tena Ramírez que existe en "nuestro derecho constitucional, aparte de las facultades que como coincidentes terminamos de exponer, otras que sólo en apariencia participan de la misma característica (facultades coincidentes aparentes). Ellas son, entre otras, las relativas a salubridad, a vías de comunicación y a educación. Estas facultades son a primera vista coincidentes por cuanto corresponde a la federación y a los Estados legislar simultáneamente en cada una de esas materias. Pero en realidad no son coincidentes, porque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la federación y otra a los Estados." ²⁷ y a este tipo de facultades el maestro Jorge Carpizo las denomina facultades coexistentes y precisamente "son aquellas que una parte de la misma facultad compete a la federación y la otra a las entidades federativas." ²⁸; de tal suerte, que las facultades coexistentes se distinguen de las coincidentes, en cuanto que las primeras implican que los poderes públicos pueden ejercer sus facultades sobre un aspecto particular o general de una misma materia y en las segundas tanto la Federación como los Estados pueden actuar sobre todos los aspectos de una determinada materia.

Al parecer, consideramos que existen en nuestra Constitución otras facultades que no se ubican dentro de las llamadas facultades coincidentes y coexistentes y que se les puede llamar facultades exclusivas o privativas.

Las facultades exclusivas consisten en aquellas mediante el cual un poder público se reserva a su favor alguna porción de una materia determinada pero comparte con el otro poder público el resto de la misma. Dichas facultades se parecen a las coincidentes en cuanto que sobre una misma materia ejercen sus facultades diversos poderes públicos, pero se reserva una parte de la misma a uno de dichos poderes públicos; y, en cambio, se distinguen de las coexistentes en que las facultades exclusivas no se refieren a la particularidad o generalidad de una misma materia para que sea asignada a cada uno de los poderes públicos, como sucede con las coexistentes, sino que uno de los poderes se le reserva una determinada materia por diversas razones pero no excluye a otro poder público para que ejerza también sus facultades sobre la misma materia no reservada.

Finalmente, respecto a la distribución de competencias entre los Estados nos enseña la maestra Laura Trigueros "que las facultades de las entidades federativas se inscriben dentro de lo que se ha llamado por la doctrina competencia residual: desde el punto de vista de la materia, les corresponde, por igual, ejercer todo aquello que no fue concedido explícita o implícitamente a los poderes centrales. Cada una de las entidades se hace cargo de estas facultades (reservadas) dentro de los límites de su propio territorio." ²⁹ así como también, agrego, cuando se trate de facultades coincidentes o coexistentes.

(27) F. TENA RAMÍREZ. Op. Cit., pág. 123.

(28) J. CARPIZO. Op. Cit., pág. 101.

(29) L. TRIGUEROS. Derecho Constitucional Comparado entre México-Estados Unidos. Ed. U.N.A.M., México, 1990, pág. 249.

C. LAS FACULTADES DE LOS PODERES PUBLICOS, EN MATERIA CONTRIBUTIVA.

Se ha visto que los poderes públicos como tal cuentan con órganos que realizan diversas actividades: el de crear leyes y aplicarlas y prestar servicios públicos así como impartir justicia, de tal suerte que dichos gobiernos para poder desempeñar sus funciones necesitan obtener dinero principalmente de los gobernados a fin de sufragar los gastos que originan la realización de las actividades públicas.

El fiscalista mexicano De la Garza ha escrito que dichas "aportaciones han recibido el nombre de tributos, de contribuciones, de impuestos. Tributos e impuestos son palabras que denotan por sí mismas esa situación de superioridad o de soberanía del Estado, muchas veces ejercida, en épocas pasadas, en forma despótica y arbitraria. En cambio, la palabra contribución tiene una denotación más democrática, que está más a tono con la época moderna, en que el Estado procura, guiado por criterios de justicia, hacer que los particulares hagan esas aportaciones de acuerdo con su capacidad contributiva, dando el sentido de que los particulares verdaderamente "contribuyen" para que el Estado pueda realizar sus atribuciones." 30

Al parecer existe la corriente doctrinal de distinguir el poder tributario y la competencia tributaria, pero considero que es preferible hablar simplemente de competencia constitucional contributiva, que se traduce en las facultades legislativas, administrativas o jurisdiccionales de los poderes públicos en materia contributiva.

Así, pues, el maestro Sergio Francisco de la Garza nos advierte que el "poder tributario, llamado también poder fiscal, o potestad tributaria (Berliri), o poder de imposición (Ingrosso y Blumenstein), es la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones...A su vez debe distinguirse la competencia tributaria, que consiste en el poder recaudar para el tributo cuando se ha producido un hecho generador...Puede suceder, y es el caso más general, que coincidan las titularidades del poder tributario y de la competencia tributaria en una misma entidad. Por ejemplo, el Gobierno Federal es titular del poder tributario para gravar las rentas de las sociedades mercantiles y de las personas físicas, y a su vez es titular de la competencia tributaria, pudiendo cobrar dichos impuestos. Pero también el titular de la competencia tributaria puede ser una entidad (como es el Municipio) y el titular del poder tributario sobre el mismo tributo otra entidad, esto es, el Estado donde se localiza el Municipio." 31

El problema de la distribución de la competencia constitucional contributiva es un reflejo del principio de coexistencia de poderes públicos, aunque es una cuestión que constitucionalmente se ha

(30) S. F. DE LA GARZA. Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1994, pág. 208.

(31) *Ibidem.*, págs. 209 y 210.

manejado de diversas formas por lo que a continuación se hará un breve recorrido histórico, así como un estudio y análisis sobre el régimen jurídico vigente del reparto de la competencia constitucional contributiva en nuestro país, que se traduce principalmente en un problema de delimitación de las facultades legislativas en materia contributiva.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

El estudioso del derecho fiscal mexicano Sergio Francisco De la Garza nos enseña que el "Acta Constitucional del 31 de enero de 1824 sigue el sistema de la Constitución Americana en cuanto que no dispone una distribución de poderes tributarios entre la Federación y los gobiernos de los Estados. El artículo 13, frac. IX, da poderes al Congreso General para establecer los impuestos que sean necesarios para proveer los gastos generales de la República, así como para determinar su inversión y para hacer al Poder Ejecutivo responsable de ella. Además de disponer en los artículos 27 y 28 que ningún Estado puede establecer ningunos derechos de tonelaje sin el consentimiento del Congreso General y que no tenían poder para establecer ningunos impuestos o derechos sobre comercio exterior antes de que se aprobara una ley por el Congreso General reglamentando la manera de hacerlo. El 4 de agosto de 1824, el Congreso Federal aprobó una Ley sobre Clasificación de Rentas Generales y Particulares, la cual intenta hacer una distribución de poderes tributarios. En efecto, esta ley reserva al gobierno Federal los derechos de importación y de exportación, los derechos del 15% de internación, las rentas sobre tabacos, salinas y minas, la lotería y dispone además que todas las otras rentas pertenecen a los Estados. Además disponía que los Estados debían pagar una contribución al Gobierno Federal a fin de subsanar el déficit de las rentas federales necesarias para hacer frente a los gastos federales, distribuyéndose tal contribución sobre la base de derrama de acuerdo con la población de los Estados." ³²

La Constitución del 4 de octubre de 1824 contempló en su artículo 50, fracciones VIII y XI, la facultad del Congreso General de fijar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales y regular el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados y tribus de los indios; e impone a los Estados las prohibiciones de establecer, sin el consentimiento del Congreso General, derecho de tonelaje, ni otro alguno de puerto, y contribuciones sobre importaciones o exportaciones, mientras no se expida la ley que lo regule, tal y como lo previenen las fracciones I y II de su artículo 162; y, también instituyó en su numeral 161, fracción VII, la obligación de los Estados de contribuir para el pago de la deuda nacional y, nos dice el maestro De la Garza, que el 11 de febrero de 1832 "una ley estableció tal contribución en la cuantía del 30% de las rentas públicas de los Estados" ³³. Consecuentemente,

(32) *Ibidem.*, pág. 214.

(33) *Ibidem.*, pág. 214.

dicha Constitución previó un sistema de facultades legislativas "concurrentes" en materia contributiva entre la Federación y los Estados, salvo lo relativo a las materias contributivas prohibidas relativamente a estos últimos, provocando con ello el problema de la doble tributación interna. Finalmente, las facultades legislativas en materia contributiva del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación quedaron comprendidas dentro de las facultades del Congreso General de ejercer en el Distrito Federal las atribuciones del poder legislativo de un Estado y en los territorios federales el de expedir leyes para el arreglo de la administración interior de dichos territorios, en los términos de las fracciones XXVIII y XXX del artículo 50 de la Constitución citada.

En 1836 se estableció en nuestro país el régimen unitario, de tal suerte que de acuerdo con el artículo 44, fracción III, de la Tercera Ley Constitucional el Congreso General gozaba de la facultad exclusiva de establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos, y se señaló como una de las obligaciones de los mexicanos el de "Cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y le comprendan." (artículo 3, fracción II, de la Primera Ley Constitucional); en cambio, el Presidente de la República contaba con la atribución de "Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones, con arreglo a las leyes." (artículo 17, fracción IX, de la Cuarta Ley Constitucional). Sin embargo, quedaron facultadas las Juntas Departamentales conforme el artículo 14, fracción I, de la Sexta Ley Constitucional para presentar iniciativas en materia contributiva, ya que en los términos de la fracción I del artículo 15 de la Sexta Ley Constitucional los gobernadores y juntas departamentales se les impuso la restricción de que "Ni con el título de arbitrios, ni con cualquier otro, podrán imponer contribuciones, sino en los términos que expresa esta ley, ni destinarlas a otros objetos que los señalados por la misma". Consecuentemente, en la Constitución de 1836 no se puede hablar de una distribución de competencia constitucional contributiva. De acuerdo con las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 quedó reiterada la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos de la Nación (artículo 14) y se estableció en su artículo 66, fracciones II y IV, que el Congreso gozaba de las facultades para fijar contribuciones y de clasificar las rentas para sufragar los gastos de la Nación y de los Departamentos, tomando en cuenta dicha ley que la hacienda pública se dividirá en general y departamental y que las asignadas a los Departamentos sean proporcionadas a sus gastos (artículo 199). Al Presidente de la República le correspondió cuidar la recaudación e inversión de las rentas generales, distribuyéndolas conforme dispongan las leyes correspondientes (artículo 87, fracción XIV) y, por su parte, las Asambleas Departamentales podían establecer arbitrios para completar sus gastos ordinarios o extraordinarios, previa aprobación del Congreso (artículo 134, fracción I); de modo tal, que no obstante que dichas Bases Orgánicas establecieron un régimen centralista se puede apreciar con esto una cierta distribución de competencia contributiva

entre el gobierno de la República y los distintos Departamentos.

El 22 de agosto de 1846 se restauró la Constitución Federal de 1824 y el 17 de septiembre del mismo año el Congreso General aprobó la segunda Ley de Clasificación de Rentas. Al respecto, nos recuerda el fiscalista mexicano De la Garza que al "Gobierno Federal se atribuyeron los impuestos y derechos sobre el comercio exterior, el consumo de artículos extranjeros, la acuñación de moneda, el tabaco, el correo, la lotería nacional, y el ingreso, pero se obligó a los Estados a pagar una contribución al Gobierno Federal sobre la base de un contingente basado en la población" ³⁴. Sin embargo, nos dice el maestro Flores Zavala que también "bajo el régimen federal, se expidieron las leyes de Clasificación de Rentas de...27 de abril de 1847 y 29 de mayo de 1853." ³⁵

La Constitución de 1857 adoptó prácticamente el mismo sistema constitucional contributivo de la similar de 1824 en cuanto que estableció un régimen general de facultades legislativas "concurrentes", pero impuso a los Estados prohibiciones fiscales absolutas y relativas y reservó a la Federación pocas materias contributivas (impuestos al comercio exterior y el timbre como medio especial de recaudación), aunque ya no estableció la obligación de los Estados de pagar una contribución con el objeto de amortizar la deuda nacional. Así, pues, disponía dicha Constitución en sus artículos 31, fracción II (posteriormente fue la tercera), y 33 que era obligación de los mexicanos y extranjeros de contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en que residieran de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Conforme a su numeral 72, fracciones VII y IX, el Congreso General gozaba de las facultades de establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de los gastos de la Federación, así como también para expedir aranceles sobre el comercio exterior y dar las bases generales a fin de impedir que el comercio entre los Estados se establecieran restricciones onerosas, aunque quedaron abolidas la alcabalas y aduanas interiores o garitas en toda la República hasta el primero de diciembre de 1886; y, finalmente, en su artículo 112, fracción I, se prohibía a los Estados establecer, sin el consentimiento del Congreso de la Unión, derechos de tonelaje y otros derechos sobre puertos y contribuciones sobre importaciones o exportaciones.

El constitucionalista mexicano Tena Ramírez nos recuerda que el "artículo 120 del proyecto de Constitución presentado al constituyente de 56, decía en la parte relativa a los impuestos: "Los Estados, para formar su hacienda particular, sólo podrán establecer contribuciones directas; la federación sólo podrá establecer impuestos indirectos.". Había, sin duda, en ese artículo una base para la distribución de impuestos entre la Federación y los Estados; correspondería después a la ley secundaria determinar la naturaleza de los impuestos directos y la de los indirectos, ya fuera adoptando

(34) *Ibidem.*, pág. 214.

(35) E. FLORES ZAVALA. *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. Ed. Porrúa, México, 1985, pág. 366.

el criterio expuesto por algunos constituyentes, en el sentido de que los primeros gravan la renta y los segundos el consumo, o ya señalando alguna otra base para la clasificación. Pero el artículo, discutido en la sesión del 12 y 13 de noviembre de 56, fue rechazado en la del 14 del mismo mes, por 55 votos contra 24." ³⁶ Por último, las facultades legislativas del Distrito Federal y Territorios en materia contributiva formaron parte de la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios, según lo prevenía el artículo 72, fracción VI, de la Constitución mencionada.

Por otra parte el maestro Flores Zavala nos enseña que por "Ley de Clasificación de Rentas de 12 de septiembre de 1857, se hizo una clasificación de las rentas públicas, dividiéndolas en rentas, contribuciones y bienes generales, y rentas, contribuciones y bienes de los Estados; en su artículo 2 se hacía la enumeración de las primeras comprendiendo 37 renglones entre los que se mencionan: derechos de importación, exportación, tonelaje, pilotaje y anclaje, faros y mejoras materiales, internación y amortización, 3% sobre el oro y la plata en pasta, los costos de ensaye, el real de minería; la mitad de los derechos del contrarregistro, la mitad del derecho de traslación de dominio, los derechos de importación del tabaco extranjero, los productos del expendio de papel sellado, los productos de la renta líquida de la Lotería de San Carlos, casa de moneda, explotación, venta o arrendamiento de salinas, terrenos baldíos, neveras y azufreras, guaneras, derechos de pesca de perla, ballena, nutria, lobo marino y demás objetos de esta clase de pesca, peaje en los caminos que van a la capital de la República, a las de los Estados y Puertos, correo, derecho de patentes y títulos de invención, impuestos a las fábricas, el medio por ciento, el contingente de los Estados, las rentas del Distrito Federal y Territorios de la Baja California, etc. Correspondía a los Estados la mitad del derecho de traslación de dominio, la mitad del derecho de contrarregistro, la contribución sobre la propiedad raíz, introducción de géneros, frutos y efectos nacionales, mientras subsistan las alcabalas, patentes sobre giros mercantiles, contribución sobre objetos de lujo, sobre profesiones y ejercicios lucrativos, fábricas de aguardiente, peaje de caminos interiores del Estado, etc., hasta completar 27 renglones. Sin embargo, esta enumeración no era limitativa, porque tanto la Federación como los Estados podían establecer otros impuestos que consideraban necesarios y éstos significaban una posibilidad de concurrencia impositiva. Sólo con relación a la industria fabril, la minería y el comercio extranjero se reservaba exclusivamente al Congreso de la Unión establecer un impuesto común y uniforme en toda la República sin que los Estados pudieran imponer otros mayores ni otros derechos sobre estos ramos; también podían los Estados gravar las producciones de la industria de otros Estados con más altos derechos que los señalados a las producciones de su propia industria. Por ley de 30 de mayo de

(36) F. TENA RAMÍREZ. Op. Cit., pág. 329.

1868, se derogó la de 12 de septiembre de 1857 y se formuló una enumeración en 17 fracciones de las contribuciones y bienes de la Federación, pero sin hacerse lo mismo con las contribuciones y bienes de los Estados. La enumeración que contenía esta ley tampoco era limitativa, porque el Congreso estaba expresamente facultado para establecer los nuevos gravámenes que considerara necesarios." ³⁷

El 1 de mayo de 1896 se modificaron los artículos 111 y 124 constitucionales, "con el resultado -nos dice el maestro De la Garza- de que en lo sucesivo se prohibió a los Estados acuñar moneda, imprimir billetes, estampillas o papel sellado, gravar el tránsito de personas o mercancías que cruzaran sus territorios, prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada en sus territorios o la salida de ellos de cualquier mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación o el consumo de productos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos cuya recaudación se hiciera a través de aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o documentos que acompañara la mercancía; establecer impuestos que importaran diferencias en impuestos o requisitos por razón del origen nacional o extranjero de las mercancías; y en las referidas reformas también se dispuso que era un poder federal exclusivo el establecer impuestos sobre mercancías que fueren importadas o exportadas o que simplemente cruzaran el territorio nacional." ³⁸

La versión original de la Constitución de 1917 implementó en términos generales el mismo régimen de competencia constitucional contributiva que el anterior ordenamiento jurídico fundamental, en cuanto que disponía un sistema general de facultades legislativas contributivas "concurrentes" entre la Federación y los Estados e imponiendo prohibiciones absolutas y relativas a los Estados en algunas materias contributivas y reservando a la Federación pocas fuentes impositivas.

En efecto, el artículo 31, fracción IV, constitucional establece que: "Son obligaciones de los mexicanos:

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

Dicho texto constitucional prácticamente es igual a la del proyecto y el de la Constitución de 1857; sin embargo, no se estableció en la Constitución vigente ni tampoco en su proyecto, inclusive actualmente no aparece, la obligación de los extranjeros de contribuir para los gastos públicos, como lo exigía el artículo 33 de la Constitución de 1857.

Igualmente cabe hacer notar que el citado precepto constitucional y sus antecedentes no hicieron referencia al Distrito Federal y Territorios Federales.

(37) E. FLORES ZAVALA. Op. Cit., págs. 368 y 369.

(38) S. F. DE LA GARZA. Op. Cit., pág. 215.

El artículo 73, fracción VII, constitucional dispone que: "El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;"

También el citado texto constitucional casi es igual a la del proyecto y se contemplaba dicha facultad en el artículo 72, fracción VII, de la Constitución de 1857.

El artículo 73, fracción IX, constitucional estableció que: "El Congreso tiene facultad:

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

El mencionado texto constitucional quedó como estaba en el proyecto y cuyo texto era semejante al del artículo 72, fracción IX, de la Constitución de 1857 con la diferencia de que éste contemplaba la facultad de impedir mediante bases generales el establecimiento de restricciones onerosas.

El artículo 117, fracciones III, IV, V, VI y VII, constitucional, previene que: "Los Estados no pueden, en ningún caso:

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

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

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

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

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

El mencionado texto constitucional fue aprobado como se presentó en el proyecto y que es similar al artículo 111, fracciones III, IV, V, VI y VII, de la Constitución de 1857 con la salvedad de que se emplea equivocadamente en su fracción VI el vocablo "exención" y no el de "exacción".

El artículo 118, fracción I, constitucional señala que: "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;"

El citado texto constitucional es igual a la del proyecto y la del artículo 111, fracción I, de la Constitución de 1857.

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

También dicho texto constitucional es igual a la del proyecto y el del artículo 124 de la Constitución de 1857.

Por otra parte, en cuanto al Distrito Federal y Territorios de la Federación, que se erigieron en Estados con la reforma del 8 de octubre de 1974, sus facultades legislativas en materia contributiva quedaron comprendidas dentro de la facultad del Congreso General para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, constitucional, aunque dicha fracción constitucional fue derogada con fecha 22 de agosto de 1996.

Finalmente, el establecimiento constitucional del Municipio es obra del Poder Constituyente de 1917 y que de acuerdo con el artículo 115, fracción II, se estableció que: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales."

2. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL FISCAL VIGENTE.

La competencia contributiva entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios dentro del marco constitucional en vigor se sujeta a un sistema de facultades legislativas coincidentes, reservando a la Federación mayores fuentes impositivas e imponiendo prohibiciones tanto a los Estados como al Distrito Federal y a los Municipios, así como también otorgando algunas facultades exclusivas a los Municipios, pero haciendo partícipes a las entidades federativas (Estados y Distrito Federal) y a los Municipios en los rendimientos de algunas contribuciones federales, por lo que se puede sostener que todavía persiste el problema de la multiplicidad contributiva interna en el sistema constitucional mexicano vigente, en cuanto que no existe una distribución completa de las materias contributivas entre los poderes públicos de nuestro país.

Así, pues, el artículo 31, fracción IV, reformado el 25 de octubre de 1993, establece que: "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."

La facultad de los poderes públicos de nuestro país para establecer contribuciones es correlativa de la obligación que tienen los mexicanos y extranjeros para contribuir a los gastos públicos.

Referente a la obligación que tienen los extranjeros para contribuir a los gastos públicos nos explica el maestro Tena Ramírez que "Aunque no conste ya en la ley suprema, nadie discute esa obligación, pues ella surge lo mismo en los nacionales y extranjeros de la facultad general que tiene el Congreso al imponer contribuciones" ³⁹; pero habría que agregar que dicha obligación de los extranjeros surge también del poder tributario de los Estados y del Distrito Federal.

Tal vez amerite una revisión constitucional la cuestión relativa de las cargas fiscales que soportan los propios poderes públicos u organismos descentralizados en nuestro país.

a. FACULTADES LEGISLATIVAS EN MATERIA CONTRIBUTIVA DE LA FEDERACION.

1). FACULTADES COINCIDENTES.

El artículo 73, fracción VII, constitucional dispone que: "El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;" ⁴⁰

Se ha dejado asentado que en nuestro régimen constitucional el principio que impera para la distribución de la competencia entre la Federación y los Estados es el consagrado en el artículo 124 constitucional y que el mismo adolece de tres excepciones: las facultades coincidentes, las coexistentes y las exclusivas.

Si examinamos el contenido de los textos constitucionales relativos a la competencia de los poderes públicos y tomando en cuenta que las facultades concurrentes son las que pertenecen a la Federación pero que pueden ejercerlas los Estados mientras aquélla no lo haga, luego entonces podemos advertir, bajo nuestro punto de vista, que nuestra Constitución vigente no contempla ningún caso de facultades concurrentes y por lo mismo éstas no existen en nuestro derecho constitucional.

El sistema de distribución de la competencia contributiva entre la Federación y los Estados por regla general se realiza mediante un régimen de facultades legislativas coincidentes en la mayoría de las fuentes de tributación, como lo advierte el constitucionalista

(39) F. TENA RAMIREZ. Op. Cit., pág. 327.

(40) Según el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación las contribuciones federales se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

mexicano Jorge Carpizo cuando nos dice: "Contemplamos que tanto De la Garza y Flores Zavala (y también la Corte) están de acuerdo en que la facultad tributaria de la federación y de las entidades federativas es concurrente...nosotros decimos: coincidente, es decir, que las legislaturas federal y locales tienen competencia tributaria ilimitada, con excepción de las locales que no pueden incursionar en el campo expresamente concedido a la federación ni en las prohibiciones que la ley fundamental les impone." ⁴¹; y, por consiguiente, la fracción VII del artículo 73 constitucional consagra una facultad legislativa federal coincidente en materia contributiva.

2). FACULTADES EXCLUSIVAS (SIMPLES O CONDICIONADAS).

Normalmente la doctrina y la propia Corte han señalado que los artículos 73, fracción XXIX, y 131, primer párrafo, constitucionales confieren a la Federación facultades legislativas exclusivas o privativas en las materias contributivas que mencionan, esto es, conforme a dichos preceptos constitucionales se le reserva a la Federación las materias contributivas que aluden, pero cuenta también con facultades sobre el resto de las demás materias contributivas al igual que los otros poderes públicos. Además, las facultades exclusivas de la Federación en materia contributiva pueden ser simples o condicionadas, dependiendo si existe o no participación de los Estados, del Distrito Federal y los Municipios en los rendimientos de las contribuciones federales recaudadas.

El artículo 131, primer párrafo, parte inicial, constitucional establece que: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional..."

Con fecha 28 de marzo de 1951 se adicionó el segundo párrafo del artículo 131 de nuestra constitución, en concordancia con la reforma del numeral 49, segundo párrafo, constitucional que contempla la facultad del Congreso de la Unión para conceder autorizaciones al Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior.

Al respecto, actualmente se encuentra en vigor la Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de julio de 1993, que abrogó la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior de fecha 13 de enero de 1986 y ésta dejó sin efectos a la Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fechada el 5 de enero de 1961.

Ahora bien, dicho precepto constitucional otorga la facultad exclusiva simple a favor de la Federación para establecer contribuciones en materia de comercio exterior.

(41) J. CARPIZO. Op. Cit., pág. 105.

El artículo 73, fracción XXIX, constitucional establece que: "El Congreso tiene facultad:

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1ª Sobre el comercio exterior.
- 2ª Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4ª y 5ª del artículo 27.
- 3ª Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4ª Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
- 5ª Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica.
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - d) Cerillos y fósforos.
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación.
 - f) Explotación forestal.
 - g) Producción y consumo de cerveza (adicionada el 10 de febrero de 1949).

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

Con la reforma del 24 de octubre de 1942 se estableció la fracción XXIX del artículo 73, que establece las materias contributivas reservadas a la Federación, pero consideramos reiterativo el que se haya hecho referencia a la materia de comercio exterior, puesto que ya se encontraba prevista como una fuente impositiva privativa de la Federación en el artículo 131, primer párrafo, parte inicial, constitucional.

La citada disposición constitucional también otorga a la Federación facultades exclusivas simples, salvo lo relativo a la de establecer contribuciones especiales, que es una facultad privativa condicionada.

Llama la atención el que recientemente la propia Corte haya declarado constitucional la obligación a cargo de los Bancos del pago del impuesto sobre nóminas (contribución estatal) con base en el artículo 73, fracción XXIX, constitucional.

Por otra parte, muy acertadamente el constitucionalista mexicano Tena Ramírez observó que debido a las conclusiones obtenidas en la Segunda Convención Nacional Fiscal de 1932 (la primera fue en 1925 y la tercera en 1947) "se llevaron a cabo al texto de la ley suprema dos reformas, en las que por primera vez se aplicó constitucionalmente el principio de la participación federal y estatal en determinados impuestos." ⁴²

En efecto, con la reforma constitucional del 18 de enero de 1934 a la fracción X del 73, vigente hasta 1940, se establecía la participación de los Estados y Municipios en la recaudación de los

(42) F. TENA RAMÍREZ. Op. Cit., pág. 333.

impuestos federales sobre energía eléctrica; y, con la adición constitucional del 24 de octubre de 1942 de la fracción XXIX del artículo 73, se fijó la participación de las entidades federativas (Estados y Distrito Federal) en los rendimientos de todas las contribuciones especiales de acuerdo con el porcentaje que estableciera la legislatura federal; y, en cambio, los Municipios solamente participarían en los rendimientos de las contribuciones especiales sobre energía eléctrica conforme al porcentaje señalado por la legislatura local correspondiente.

Nos recuerda el fiscalista mexicano Rodríguez Lobato que "se han planteado dos posibles soluciones al problema de la distribución de fuentes tributarias entre la Federación y Estados para precisar la competencia impositiva de cada uno de ellos: a) Que se establezca en la Constitución que sólo la Federación pueda establecer contribuciones y de su rendimiento otorgue participación a los Estados. b) Que la Constitución establezca que sólo los Estados puedan establecer contribuciones y de su rendimiento concedan participación a la Federación. Se ha opinado que ambas soluciones son igualmente malas y destruirían el sistema federal mexicano, ya que si la potestad tributaria estuviera en alguno de los dos sujetos activos, exclusivamente, el otro sujeto activo perdería su independencia económica y quedaría totalmente a merced del facultado para establecer las contribuciones, así, se podría estar en presencia de una Federación débil por no contar con recursos propios, o de unos Estados que estarían en manos de la Federación, atendidos al rendimiento que ésta les diera de la recaudación. No obstante las críticas mencionadas, existe una clara tendencia a federalizar los tributos y hacer partícipes a los Estados de la recaudación fiscal, pero sin reformar la Constitución, sino conviniendo las entidades federativas en autolimitar su potestad tributaria, no gravando determinadas fuentes económicas, ya gravadas por la Federación, a cambio de lo cual obtienen una participación en la recaudación federal." ⁴³

Estamos totalmente de acuerdo con el citado autor en el sentido de que las dos anteriores soluciones propuestas vulneran el sistema federal mexicano por lo que el actual sistema de participaciones fiscales federales provoca que exista una Federación fuerte y una pérdida de la independencia económica de los demás poderes públicos, independientemente de que no se encuentra contemplado en nuestra Constitución, ya que establece un sistema de facultades legislativas coincidentes en la mayoría de las fuentes de tributación.

Igualmente, consideramos que ya es tiempo que se haga una reforma constitucional para establecer algunas materias contributivas exclusivas a favor de los Estados y del Distrito Federal y así empezar a combatir la pobreza de los fiscos locales y su dependencia económica con la Federación y disminuir el problema de la multiplicidad contributiva interna.

El artículo 73, fracción X, constitucional previene que: "El Congreso tiene facultad:

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

El texto original de dicho dispositivo constitucional es muy similar con la del proyecto, ya que no incluye sobre lo del trabajo y agrega lo relativo al Banco de emisión único, así como el de la fracción X del artículo 72 de la Constitución de 1857 que contemplaba la facultad del Congreso de la Unión para expedir códigos en toda la república de minería y comercio, comprendiendo en éste último las instituciones bancarias. Sin embargo, la fracción X del artículo 73 constitucional ha tenido diversas reformas, siendo tales las del 6 de septiembre de 1929, 27 de abril de 1933, 18 de enero de 1934, 18 de enero de 1935, 14 de diciembre de 1940, 24 de octubre de 1942, 18 de noviembre de 1942, 29 de diciembre de 1947, 6 de febrero de 1975 y 20 de agosto de 1993.

Antes de la adición constitucional de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, existía la tendencia doctrinal y jurisprudencial de la exclusividad de la Federación para gravar la materia federal y que modificaba la tesis de Vallarta, inspirada en la interpretación dada por Hamilton y que consideraba que la Constitución norteamericana había establecido un sistema de concurrencia de facultades federales y estatales en la materia impositiva no reservada expresamente a la Federación.

Sobre el particular, el fiscalista mexicano Flores Zavala sostiene que la fracción X del artículo 73 constitucional le otorga facultades exclusivas contributivas al Congreso de la Unión sobre las mencionadas materias, "porque los impuestos sólo pueden establecerse por medio de leyes y, si sólo la Federación puede legislar sobre esas materias, sólo la Federación puede expedir leyes de impuestos que a ellas se refieran; si los Estados pretendieran gravar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto constitucional." ⁴⁴

Y, agrega, el maestro Tena Ramírez, que "Acaso dicho criterio fue el que inspiró los términos en que quedó redactada la parte final de la fracción X del artículo 73, cuando en virtud de la reforma de 18 de enero de 1934 (ahora insubsistente por la reforma de 14 de diciembre de 1940) se otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre energía eléctrica. Después de haber otorgado la facultad general para legislar en esa materia, la parte final del precepto definió que "en el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los Estados y los Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden." ⁴⁵

(44) E. FLORES ZAVALA. Op. Cit., pág. 372.

(45) P. TENA RAMÍREZ. Op. Cit., pág. 331.

Sin embargo, también dicho constitucionalista mexicano considera que "si la Constitución otorga al Congreso la facultad exclusiva para legislar sobre determinada materia, el Congreso debe tener la facultad implícita de gravar esa materia con exclusión de los Estados, pues de otro modo éstos podrían hacer nugatoria aquella facultad, al gravar con impuestos excesivos los bienes sobre los cuales se ejercita." ⁴⁶ y en una nota a pie de página comenta que con dicha tesis se estaría en "un caso de facultades concurrentes en el sentido norteamericano: mientras la federación no grave concretamente la materia sobre la que versa su facultad legislativa general, los Estados pueden gravarla por su cuenta." ⁴⁷

Actualmente estimamos que debe prevalecer la opinión del tratadista de la materia constitucional Jorge Carpizo, en cuanto considera que "las materias enumeradas en la fracción X y en la fracción XXIX del 73 coincide salvo en lo referente a: industria cinematográfica, comercio y juegos con apuestas y sorteos (y energía nuclear, aunque consideramos que se debe agregar en el punto 5 inciso a) de la fracción XXIX), y, sobre estas materias se debe aplicar la tesis general de la coincidencia tributaria, porque: i) mientras la facultad de la fracción X es para legislar, en la fracción XXIX es para establecer contribuciones y aunque es cierto que esta última facultad sólo se puede imponer a través de la ley, la Constitución las separa: en la primera es una atribución de carácter general sustantiva, mientras que en la segunda es específica, y, ii) si la fracción X otorga competencia fiscal, varias de las materias de la fracción XXIX saldrían sobrando, pues ya estarían incluidas en la X; por lo que concluimos que la ley fundamental escinde estas dos fracciones, las que responden a finalidades diferentes." ⁴⁸ También la Corte ha modificado en este mismo sentido su criterio que había sostenido en 1954.

El artículo 73, fracción IX, constitucional señala que: "El Congreso tiene facultad:

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;"

Dicho precepto constitucional fue reformado el 24 de octubre de 1942, con el objeto de suprimir la mención de la facultad del Congreso para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y quedar como actualmente aparece.

Al respecto considera el constitucionalista mexicano Tena Ramírez que no existe contradicción entre dicho precepto constitucional y el artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII, del mismo ordenamiento jurídico fundamental, "pero es evidente que la facultad tan amplia de la fracción IX del 73 incluye la de prohibir las alcabalas, que son restricciones al comercio entre los Estados, y por ese concepto resulta superfluo el otro mandamiento constitucional que expresamente

(46) *Ibidem.*, pág. 332.

(47) *Ibidem.*, pág. 332.

(48) J. CARPIZO. *Op. Cit.*, págs. 112 y 113.

las veda...Hay, sin embargo, dos diferencias entre esta fracción y las del artículo 117. Mientras en el artículo 117 es la Constitución la que directamente prohíbe las formas alcabalatorias, mediante una enumeración, en la fracción IX se deja al Congreso la facultad de vedarlas, en el número y por los medios que le parezcan. Y mientras el artículo 117 se refiere exclusivamente a las formas alcabalatorias, la fracción IX autoriza a impedir todo género de restricciones...Es por ello que la fracción IX del artículo 73, suministra al Congreso la facultad adecuada para combatir las alcabalas, las gabelas y todo lo que signifique restricciones al libre comercio de los Estados. Para eso es necesario que el Congreso expida la ley reglamentaria de la fracción IX, del artículo 73 constitucional" ⁴⁹; además dicho estudioso del derecho constitucional mexicano comenta en una nota a pie de página que la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953, "aunque modificada en su denominación, esa ley es reglamentaria del precepto constitucional, pues se refiere a "las restricciones indebidamente al comercio de Estado a Estado", las enumera y tiene por objeto impedir las." ⁵⁰ por lo que concluye que el artículo 1 de la citada ley federal "cumple fielmente el doble propósito de respetar las prohibiciones concretas del 117 y de ampliarlas a todo género de alcabalas a través de la fracción IX del 73." ⁵¹

Así, pues, tomando en cuenta dicha interpretación constitucional estimamos que esto traería como consecuencia que la fracción IX del artículo 73 constitucional no concede en rigor a la Federación una facultad expresa en materia contributiva, sino más bien una facultad legislativa muy especial consistente en complementar la obra del poder constituyente en relación con el establecimiento o ampliación de otros casos de prohibiciones alcabalatorias a las que se refiere al artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII, constitucional.

Aunque dicha Ley de Coordinación Fiscal ya quedó abrogada creemos que es preferible adicionar otra fracción al artículo 117 constitucional para establecer la prohibición de cualquier otro caso de contribuciones alcabalatorias y así evitar que un poder público asuma prácticamente una función constituyente en materia contributiva, de tal suerte que la facultad contemplada en el artículo 73, fracción IX, ya no comprendería la facultad de establecer prohibiciones alcabalatorias.

3). PROHIBICIONES.

Con motivo de la reforma municipal del 3 de febrero de 1983, el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, parte inicial, constitucional establece que: "Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refiere los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas."

(49) F. TENA RAMIREZ. Op. Cit., págs. 351 y 352.

(50) *Ibidem.*, pág. 353.

(51) *Ibidem.*, pág. 353.

las veda...Hay, sin embargo, dos diferencias entre esta fracción y las del artículo 117. Mientras en el artículo 117 es la Constitución la que directamente prohíbe las formas alcabalatorias, mediante una enumeración, en la fracción IX se deja al Congreso la facultad de vedarlas, en el número y por los medios que le parezcan. Y mientras el artículo 117 se refiere exclusivamente a las formas alcabalatorias, la fracción IX autoriza a impedir todo género de restricciones...Es por ello que la fracción IX del artículo 73, suministra al Congreso la facultad adecuada para combatir las alcabalas, las gabelas y todo lo que signifique restricciones al libre comercio de los Estados. Para eso es necesario que el Congreso expida la ley reglamentaria de la fracción IX, del artículo 73 constitucional"⁴⁹; además dicho estudioso del derecho constitucional mexicano comenta en una nota a pie de página que la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953, "aunque modificada en su denominación, esa ley es reglamentaria del precepto constitucional, pues se refiere a "las restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado", las enumera y tiene por objeto impedir las."⁵⁰ por lo que concluye que el artículo 1 de la citada ley federal "cumple fielmente el doble propósito de respetar las prohibiciones concretas del 117 y de ampliarlas a todo género de alcabalas a través de la fracción IX del 73."⁵¹

Así, pues, tomando en cuenta dicha interpretación constitucional estimamos que esto traería como consecuencia que la fracción IX del artículo 73 constitucional no concede en rigor a la Federación una facultad expresa en materia contributiva, sino más bien una facultad legislativa muy especial consistente en complementar la obra del poder constituyente en relación con el establecimiento o ampliación de otros casos de prohibiciones alcabalatorias a las que se refiere al artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII, constitucional.

Aunque dicha Ley de Coordinación Fiscal ya quedó abrogada creemos que es preferible adicionar otra fracción al artículo 117 constitucional para establecer la prohibición de cualquier otro caso de contribuciones alcabalatorias y así evitar que un poder público asuma prácticamente una función constituyente en materia contributiva, de tal suerte que la facultad contemplada en el artículo 73, fracción IX, ya no comprendería la facultad de establecer prohibiciones alcabalatorias.

3). PROHIBICIONES.

Con motivo de la reforma municipal del 3 de febrero de 1983, el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, parte inicial, constitucional establece que: "Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refiere los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas."

(49) F. TENA RAMÍREZ. Op. Cit., págs. 351 y 352.

(50) *Ibidem.*, pág. 353.

(51) *Ibidem.*, pág. 353.

Al respecto, considera el maestro De la Garza "que el Poder Tributario Federal no ha sufrido ninguna merma ni restricción, porque si lo hubiere deseado el Constituyente Permanente lo habría expresado con toda claridad y que ahora existen unas contribuciones (las inmobiliarias) que dependiendo del Poder Tributario de las entidades federativas están destinadas, exclusivamente en beneficio de los Municipios." ⁵²

Compartimos la opinión autorizada del citado tratadista, en cuanto que el poder tributario federal no queda limitado sobre la propiedad inmobiliaria y la prestación de los servicios municipales, toda vez que si bien es cierto que el legislador federal no podrá limitar la facultad de los Estados para establecer exclusivamente contribuciones a favor de los Municipios en relación con la propiedad inmobiliaria y la prestación de los servicios públicos municipales, también no es menos cierto que dicho dispositivo constitucional no prohíbe a la Federación la facultad de fijar contribuciones sobre dichas materias contributivas, al igual como sucede con el Distrito Federal.

Finalmente, el artículo 131, primer párrafo, tercera parte, constitucional (reformado el 8 de octubre de 1974 con motivo de la desaparición de los territorios federales) establece que "...pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117."

El autor Flores Zavala comenta que "El original artículo 124 de la Constitución de 1857, prohibía absolutamente las alcabalas sin hacer distinción entre los Estados y la Federación. En la reforma de 1886, de tan escasa duración, se dijo que la Federación podía decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros, diciendo: "Sólo el Gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales o interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero." Al reformarse el artículo 124 en 1896, y quedar redactado exactamente en los mismos términos del actual artículo 131, se prohibió a la Federación establecer en el Distrito y Territorios, los gravámenes prohibidos a los Estados en las fracciones VI y VII del artículo 117 usándose la palabra "pero", que parece dar a entender que la Federación, como tal, sí puede establecer impuestos alcabalatorios... Nosotros nos inclinamos a considerar que, en vista de los textos en vigor, la Federación sí puede emplear las formas impositivas prohibidas a los Estados por el artículo 117 (fracciones IV, V, VI y VII)." ⁵³

Consideramos que el poder tributario federal se encuentra limitado para establecer contribuciones alcabalatorias y de peaje, ya que la intención del poder constituyente contenida en el artículo 124 de la

(52) S. F. DE LA GARZA. Op. Cit., pág. 222.

(53) E. FLORES ZAVALA. Op. Cit., pág. 245.

Constitución de 1857 consistió en prohibir en toda la República las contribuciones alcabalatorias y de peaje y no para otorgar a la Federación una facultad expresa en dichas materias contributivas; y , además, del empleo de la conjunción "pero" en la última parte del primer párrafo del artículo 131 constitucional no nos da a entender que la Federación pueda establecer dichas contribuciones sino que al contrario se lo prohíbe cuando dice que "...pero sin que la MISMA FEDERACION pueda establecer...los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.", aunque bajo una sana interpretación histórica constitucional también se debe hacer extensiva a la Federación las prohibiciones contempladas en las fracciones IV y V del artículo 117 constitucional.

b. FACULTADES LEGISLATIVAS EN MATERIA CONTRIBUTIVA DE LOS ESTADOS.

1). FACULTADES COINCIDENTES.

Aunque los especialistas en materia fiscal y la propia Corte consideran que los Estados cuentan con facultades "concurrentes" en materia contributiva con la Federación, sin embargo no se ponen de acuerdo en relación con su fundamento constitucional.

En efecto, la doctrina fiscalista mexicana dominante estima, inclusive nuestro máximo tribunal, que el fundamento constitucional del poder tributario de los Estados se encuentra en el artículo 124 constitucional; y, en cambio, para el tributarista mexicano De la Garza le parece que el poder tributario de los Estados está fundado en los artículos 40, 117, fracciones III a la VII, y 31, fracción IV, constitucionales.⁵⁴

Sobre el particular, opinamos que nuestra Constitución no mencionó de manera explícita la facultad que tienen los Estados para establecer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto, sino que única y exclusivamente el poder constituyente de 1917 se limitó a señalar en la fracción VII del artículo 73 la potestad tributaria federal. Sin embargo, el poder tributario de los Estados se puede fundamentar constitucionalmente haciendo una interpretación a contrario sensu del artículo 117, fracciones III, IV, V, VI, VII y IX, ya que el legislador constituyente al establecer diversas prohibiciones tributarias a los Estados, luego entonces reconoce implícitamente que dichas entidades federativas cuentan con un poder tributario pero que se encuentra restringido en las materias contributivas a que se refieren las mencionadas fracciones constitucionales, pues de lo contrario no habría motivo legal para establecer dichas prohibiciones constitucionales contributivas, en cuanto que no se puede prohibir limitativamente el ejercicio de una facultad cuando ésta no existe; y, además, el fundamento constitucional del poder tributario de los Estados estriba en el artículo 31, fracción IV, puesto que es una facultad correlativa de la obligación que tienen los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de los Estados en que residan.

(54) S. F. DE LA GARZA. Op. Cit., págs. 231 y 233.

2). PROHIBICIONES (ABSOLUTAS Y RELATIVAS).

El artículo 117, fracciones III, IV, V, VI, VII y IX (adicionada con fecha 24 de octubre de 1942), constitucional dispone que: "Los Estados no pueden, en ningún caso:

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

Comenta el fiscalista mexicano De la Garza sobre la citada fracción constitucional que de "tales prohibiciones tienen carácter negativo la que se refiere al uso de los timbres o estampillas como instrumento de pago de tributos, esto es, de impuestos y de derechos, ya que el papel sellado ha caído en desuso desde principio de este siglo." ⁵⁵; de modo tal, que dicha fracción contempla también una facultad exclusiva simple a favor de la Federación consistente en emitir estampillas o papel sellado como una forma especial de recaudación fiscal.

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

Nos recuerda el maestro Tena Ramírez que el "pago de derechos por el paso de las personas solía llamarse peaje y el de las mercancías alcabala...Para cobrar los impuestos alcabalatorios existían las aduanas interiores, conocidas con el nombre de garitas y situada a la entrada de las poblaciones." ⁵⁶

Ahora bien, dicha fracción constitucional, según el citado constitucionalista mexicano, "se refiere al tránsito, es decir, al paso de personas o cosas por el territorio del Estado, sin que en él se queden." ⁵⁷

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

También el estudioso del derecho constitucional mexicano Tena Ramírez explica que: "Mientras que la fracción anterior prohibió gravar el tránsito, ésta impide poner trabas a la entrada de mercancías que van a quedarse en el Estado y a la salida de mercancías provenientes del mismo Estado. Dichas trabas pueden consistir en prohibir o gravar. Prohibir la entrada o salida de mercancías es estatuir la ilicitud de tales actos; por lo tanto, la prohibición no puede establecerse por medio del impuesto, el cual supone siempre que el acto es lícito; en cambio, gravar la entrada o salida de mercancías es un obstáculo a la libre circulación, que sí se lleva a cabo por medio del impuesto... Por eso pensamos que el impuesto sobre ventas de primera mano, siempre que grave por igual

(55) *Ibidem.*, pág. 237.

(56) F. TENA RAMÍREZ. *Op. Cit.*, págs. 343 y 344.

(57) *Ibidem.*, pág. 346.

los productos del Estado y los de fuera, no incurre en la prohibición de la fracción V (menos aún en las consagradas por las otras fracciones), ya que el impuesto se causa en el momento preciso en que el producto se incorpora a la circulación económica del Estado, mediante la venta que hace el introductor" ⁵⁸

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

Siguiendo al maestro Tena Ramírez la citada fracción constitucional debería decir "exacción", que era el término correcto empleado por la Constitución de 57 y no el de "exención"; y, agrega, que la misma proscribía "no el impuesto, como lo hacen las restantes fracciones, sino la forma de recaudarlos. La exacción por medio de garitas revela que el impuesto mismo es alcabalatorio...por eso se proscribía la exacción en aduanas locales. En cambio, el impuesto puede ser legítimo y, sin embargo, se le condena si su cobro va acompañado de inspección o registro de bultos o exige documentación que acompañe la mercancía; es entonces el procedimiento, por constituir un estorbo para la rapidez de la circulación mercantil, el que motiva la censura constitucional." ⁵⁹

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

La glosa que hace el mencionado constitucionalista mexicano a dicho precepto constitucional se traduce en que "Un impuesto alcabalatorio, al gravar el paso de los productos, puede proponerse por objeto simplemente obtener recursos; en ese caso es importante conservar la fuente del recurso, que es el paso de la mercancía, para lo cual el impuesto debe gravar por igual y hasta cierto límite todos los productos semejantes. Pero puede suceder que el impuesto alcabalatorio persiga por objeto erigir un verdadero dique al ingreso de ciertas mercaderías, a fin de favorecer a otras; en tal caso el impuesto es proteccionista para unos artículos y prohibitivo para otros, lo que implica la diferencia de impuestos frente a productos semejantes. El impuesto alcabalatorio que persigue el primero de los objetos indicados, está proscribido por las fracciones IV, V y VI; el que busca el segundo objeto, queda prohibido por la fracción VII, que comentamos, la cual se refiere no sólo a los impuestos diferenciales, sino también a los requisitos de cualquier índole que entrañen

(58) *Ibidem.*, págs. 346 y 347.

(59) *Ibidem.*, pág. 348.

diferencia por razón del origen." ⁶⁰

Nos advierte el maestro Flores Zavala que las cuatro fracciones anteriores "no impiden que un Estado grave los productos de otro, siempre que les dé el mismo trato que a sus propios productos y que el impuesto no se cause por la circulación, entrada o salida de esos productos. Los Estados recobran su plena capacidad contributiva a partir del momento en que las mercancías o productos introducidos a su territorio, llegan a confundirse y mezclarse con la masa general de los bienes del propio Estado, porque ya entonces no es posible afirmar que el impuesto grava la introducción de los bienes." ⁶¹

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

Al parecer, dicha fracción constitucional establece a los Estados más bien una prohibición relativa en dicha materia contributiva y no en forma absoluta como las que se refieren las fracciones III, IV, V, VI Y VII, de tal suerte que la facultad de los Estados de gravar la producción, acopio o la venta del tabaco en rama, siempre y cuando no lo hagan en forma distinta o con cuotas mayores de las que autorice el legislador federal, constituye una facultad legislativa coincidente limitada.

El artículo 118, fracción I, constitucional dispone que: "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;"

El tributarista mexicano De la Garza considera que "este precepto está en desuso en lo que se refiere a los impuestos y derechos de tonelaje, y en lo que se refiere a los impuestos de importaciones y exportaciones se encuentra en abierta contradicción con la fracción XXIX, inciso 1^a del artículo 73 Constitucional...y con el primer párrafo del artículo 131..." ⁶²; no obstante que está en desuso opinamos que la prohibición relativa prevista en la parte inicial de dicha fracción constitucional deriva para los Estados la facultad de establecer derechos de tonelaje u otro alguno de puertos, previo consentimiento del legislador federal, y que igualmente se traduce en una facultad legislativa coincidente limitada.

Finalmente, el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, parte segunda, constitucional dispone que: "Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones."

(60) *Ibidem.*, pág. 348.

(61) E. FLORES ZAVALA. *Op. Cit.*, pág. 239.

(62) S. F. DE LA GARZA. *Op. Cit.*, pág. 239.

Aquí solo resta mencionar como lo hace el multicitado fiscalista mexicano De la Garza que "Los Estados ejercen poder tributario sobre la materia inmobiliaria (y la prestación de servicios públicos municipales) pero ese ejercicio de poder está destinado exclusivamente a favor de los Municipios del respectivo Estado" ⁶³ y no en beneficio de dichas entidades federativas.

c. FACULTADES LEGISLATIVAS EN MATERIA CONTRIBUTIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

No obstante la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, hay que tener presente que todavía el Congreso de la Unión no solamente actúa como órgano legislativo federal sino que también cuenta con facultades legislativas sobre el Distrito Federal, salvo en las materias que le corresponden a la Asamblea Legislativa como sucede con la contributiva, en los términos del artículo 122, apartado A, fracción I, Constitucional, de tal suerte que actualmente el Distrito Federal cuenta con dos órganos legislativos.

1). FACULTADES COINCIDENTES.

A raíz de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, el fundamento constitucional del poder tributario del Distrito Federal se encuentra previsto en el apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), del artículo 122 y que a la letra dice: "V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

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

2). PROHIBICIONES.

El artículo 131, primer párrafo, tercera parte, constitucional (reformado el 8 de octubre de 1974 con motivo de la desaparición de los territorios federales) dispone que: "...pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117."

"Creemos -nos dice el maestro Flores Zavala- que este precepto debía abarcar las prohibiciones contenidas en las demás fracciones (IV y V) del artículo 117, porque si el Distrito y los Territorios Federales son parte integrante de la Federación en unión de los Estados, como lo establece el artículo 43 constitucional, no hay motivo alguno para darles un trato diferenciado, de modo que creemos que las mismas prohibiciones que tiene el artículo 117 para los

(63) Ibidem., pág. 236.

Estados, deben considerarse existentes para el Gobierno Federal, actuando como poder local del Distrito o Territorios Federales" "

Al respecto, estimamos que también se debe hacer una interpretación constitucional extensiva al Distrito Federal la prohibición contenida en la fracción III del artículo 117 constitucional relativa a la emisión de estampillas y papel sellado y no solamente a las prohibiciones alcabalatorias y de peaje que contemplan las fracciones IV, V, VI y VII del citado precepto constitucional.

Sin embargo, con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 consideramos que el artículo 131, primer párrafo, in fine, constitucional debió derogarse en cuanto que el Congreso de la Unión carece de la facultad para establecer contribuciones en el Distrito Federal, ya que actualmente sobre dicha materia solamente le corresponde legislar a la Asamblea Legislativa, por lo que resulta conveniente reformar el artículo 117 constitucional para que no solamente los Estados sino que también el Distrito Federal tenga las prohibiciones absolutas a que se refieren las fracciones III, IV, V, VI y VII del mencionado dispositivo constitucional.

d. FACULTADES LEGISLATIVAS EN MATERIA CONTRIBUTIVA DE LOS MUNICIPIOS.

Se puede decir que así como el Congreso de la Unión actúa como el órgano legislativo del Distrito Federal (salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa), las legislaturas de los Estados no solamente ejercen las facultades legislativas de los propios Estados sino que también la de los Municipios.

Al respecto, actualmente el artículo 115, fracción IV, párrafo cuarto, parte inicial, constitucional dispone literalmente lo siguiente: "Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios."

Como resultado de la reforma municipal del 3 de febrero de 1983, el artículo 115, fracción IV, incisos a) y c), constitucional previene textualmente que: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

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

Así, pues, de acuerdo con dicho precepto constitucional las Legislaturas de los Estados no solamente cuentan con la facultad de establecer contribuciones municipales, sino que en todo caso deberán imponer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y por la prestación de los servicios públicos municipales a favor de los Municipios, de tal manera que la reforma constitucional municipal de 1983 consistió en establecer a los Municipios facultades exclusivas en dichas contribuciones derivada de la prohibición a los Estados de no establecer a su favor contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y por la prestación de los servicios públicos municipales, aunque desde luego esto no significa que el Distrito Federal carezca constitucionalmente de la facultad para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y respecto a la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Sin embargo, con la reforma constitucional del 23 de diciembre de 1999, los Ayuntamientos Municipales propondrán a la legislatura estatal correspondiente las cuotas o tarifas de las contribuciones municipales, en los términos del artículo 115, fracción IV, tercer párrafo, constitucional.

Creemos que sería aconsejable incrementar las facultades exclusivas de los Municipios por la vía del establecimiento de prohibiciones a los poderes tributarios de los Estados y de la Federación.

Por otra parte, el constitucionalista mexicano Tena Ramírez considera que no "están prohibidas por la Constitución ni pueden prohibirse por la ley del Congreso las restricciones alcabalatorias al comercio interior de los Estados, que son las que gravan o impiden en alguna forma el movimiento de los productos de un lugar a otro del mismo Estado. Prohibir tales restricciones corresponde a las Constituciones de los Estados" ⁶⁵.

Sin embargo, compartimos la respuesta dada por el fiscalista mexicano Flores Zavala cuando se pregunta "si también prohíbe la Constitución que se establezcan impuestos alcabalatorios entre los municipios de un mismo Estado. Creemos que esta cuestión está prevista por la fracción VI del artículo 117, que prohíbe gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, etc., pues como hemos dicho, este precepto se refiere precisamente al comercio dentro del territorio de un Estado, pues el que se efectúa entre varias entidades, está previsto en las fracciones IV y V y por la fracción IX (creemos que debió mencionar la VII) del artículo 73 constitucional. Debemos tener en cuenta que los municipios no pueden expedir leyes, y que las que fijan sus impuestos son expedidas por la legislatura del Estado, por lo que, para prohibir las restricciones al comercio entre municipios, basta con la prohibición establecida a la acción legislativa de los Estados". ⁶⁶

(65) F. TENA RAMÍREZ. Op. Cit., pág. 353.

(66) E. FLORES ZAVALA. Op. Cit., pág. 242.

Finalmente, con motivo de la reforma constitucional del 23 de diciembre de 1999, el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, parte tercera, constitucional establece algunas prohibiciones a los Municipios en relación con las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en cuanto que dispone textualmente que: "Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público."

Con la anterior reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, solamente quedaban exentos de las contribuciones inmobiliarias los bienes del dominio público federal, estatales y municipales; pero con el nuevo texto de la mencionada disposición constitucional existe la posibilidad de gravar dichos bienes, siempre y cuando sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares con fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

CAPITULO II
EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS COINCIDENTES,
EN MATERIA CONTRIBUTIVA

SUMARIO

- A. El principio de coincidencia legislativa contributiva.
- B. La multiplicidad contributiva interna.
- C. El sistema nacional de coordinación fiscal.
- D. La Ley de Coordinación Fiscal.
 - 1. Exposición de motivos.
 - 2. Objeto.
 - 3. Incorporación al sistema nacional de coordinación fiscal.
 - 4. Convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal.
 - a). Fundamento legal.
 - b). Análisis constitucional.
 - c). Contenido y requisitos.
 - d). Efectos jurídicos.
 - e). Modo de terminación y requisitos.
 - 5. Declaratoria de coordinación en materia de derechos.
 - 6. Fuentes contributivas coordinadas y no coordinadas.
 - a). Impuestos coordinados.
 - b). Derechos coordinados.
 - c). Campos contributivos no coordinados (impuestos y derechos).
 - 7. Participaciones federales.
 - a). Concepto.
 - b). Clases.
 - 1). Fondo General de Participaciones.
 - 2). Fondo de Fomento Municipal.
 - 3). Participaciones a los Municipios colindantes con la frontera o los litorales.
 - 4). Participaciones en el I.E.P.S..
 - 5). Participaciones en algunos productos federales.
 - 6). Participaciones en los impuestos materia de los convenios de colaboración administrativa.
 - 7). Reservas de contingencia y compensación.
 - 8). Participación en los ingresos que se obtengan por la operación de puentes de peaje.
 - c). Forma y plazo de pago.
 - d). Garantía y compensaciones.

8. Inobservancia del sistema nacional de coordinación fiscal.

9. Medios de defensa en materia de coordinación fiscal.

a). Juicio de controversias constitucionales.

b). Recurso de inconformidad.

10. Organismos en materia de coordinación fiscal.

a). Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

b). Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

c). Instituto Para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

d). Junta de Coordinación Fiscal.

II. EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS COINCIDENTES, EN MATERIA CONTRIBUTIVA.

A. EL PRINCIPIO DE COINCIDENCIA LEGISLATIVA CONTRIBUTIVA.

Al igual que la Constitución que rige a los Estados Unidos de América (1789), nuestra Ley Fundamental adoptó el sistema general de coincidencia contributiva por lo que los poderes públicos (Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios) cuentan con facultades legislativas para gravar las mismas fuentes de tributación que consideren necesarias para sufragar sus gastos públicos.

Uno de los comentaristas más autorizados de la Constitución Norteamericana Alejandro Hamilton justificó el principio de facultades legislativas impositivas coincidentes en los siguientes términos: "Un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se someten a su cuidado, y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo. Como la obligación de dirigir la defensa nacional contra la violencia doméstica o del extranjero implica hacer frente a contingencias y peligros a los que no es posible asignar un límite, el poder respectivo no debe tener otros términos que las exigencias de la nación y los recursos de la comunidad. Como los ingresos del erario son la máquina esencial que procura los medios para satisfacer las exigencias nacionales, el poder de obtener dichos ingresos con toda amplitud debe ser necesariamente concomitante del de subvenir a las referidas exigencias...Si la experiencia no demostrase lo contrario, estaría justificada la conclusión de que la conveniencia de un poder general de imposición por parte del gobierno federal podría apoyarse sin temor en lo incontestable de estas proposiciones, sin ayuda de otros ejemplos o argumentos...sin embargo estoy dispuesto a reconocer en toda su amplitud la justicia del razonamiento que requiere que los Estados individuales posean una autoridad absoluta y no sujeta restricción ajena (salvo en materia de comercio exterior) para recaudar sus propios ingresos y satisfacer sus necesidades peculiares...Sostengo que se trata notoriamente de una facultad (el poder de cobrar impuestos sobre artículos que no hayan sido exportados ni importados) que poseen concurrentemente y en igualdad de condiciones los Estados Unidos y los Estados individuales. Claramente no hay ningún término en la cláusula que lo otorga que haga que ese poder sea exclusivo de la Unión, ni hay tampoco ninguna frase ni cláusula en otro lugar que prohíba que los Estados lo ejerzan...Tan lejos estamos de que sea éste el caso... de la restricción impuesta a los Estados en relación con los derechos de exportaciones e importaciones. Esta restricción lleva implícito el reconocimiento de que los Estados poseerían el poder que se excluye, en el caso en que no se hubiese insertado. implica también la admisión de que su autoridad permanece incólume por lo que hace a todos los restantes impuestos...quiero decir que los Estados, en

todos los casos a que la restricción no se aplicara, tendrían una facultad de imposición concurrente con la de la Unión. La restricción de que tratamos es lo que los abogados llaman una NEGATIVA QUE AFIRMA IMPLICITAMENTE, esto es, la negación de un hecho y la afirmación de otro, la negación de la autoridad de los Estados para imponer derechos sobre exportaciones e importaciones y la afirmación de su autoridad para establecerlos sobre cualquier otra clase de artículos...Es posible, ciertamente, que uno de éstos (Estados) impongan un derecho sobre determinado artículo que dé por resultado que sea inoportuno el que la Unión grave el mismo objeto; pero esto ni implicaría la imposibilidad constitucional de establecer el segundo impuesto. El monto de los impuestos, la oportunidad o inoportunidad por cualquiera de los dos sectores, serían cuestiones de prudencia mutua, pero no supondrían una contradicción directa de sus poderes...Cualquier división de las fuentes de ingreso habría significado sacrificar los grandes INTERESES de la Unión al PODER de los Estados individuales. La convención pensó que la jurisdicción concurrente era de preferirse a esa subordinación; y es evidente que esta solución tiene cuando menos el mérito de hacer conciliable un poder constitucional ilimitado de imposición por parte del gobierno federal, con la facultad apropiada e independiente de los Estados para proveer a sus necesidades propias..."⁶⁷

Consideramos que la tesis medular de Hamilton sobre las facultades impositivas coincidentes sirve para justificar en todo caso que es necesario un poder general tributario federal en los supuestos en que exista amenaza o declaración de guerra y cualquier otro evento que altere la paz pública, más no resulta conveniente dicho poder tributario cuando los países viven períodos de paz y tranquilidad social; de tal suerte, que es recomendable implementar un sistema distinto de distribución de las fuentes impositivas con el objeto de lograr la coexistencia y autosuficiencia económica de los poderes públicos para la realización de sus fines y autorizar al gobierno federal el ejercicio de facultades legislativas coincidentes en materia impositiva única y exclusivamente para sufragar los gastos necesarios en los casos de guerra y para el pago de la deuda nacional.

B. LA MULTIPLICIDAD CONTRIBUTIVA INTERNA.

Como consecuencia de la aplicación del principio de coincidencia legislativa contributiva se produce el fenómeno de la multiplicidad contributiva interna.

Al respecto, nos dice el fiscalista mexicano Flores Zavala que la "doble imposición se presenta cuando una misma fuente es gravada con dos o más impuestos, ya los establezca una misma entidad, o bien porque concurren en esa fuente dos o más entidades diversas. El problema de la doble imposición se puede presentar bajo los

(67) HAMILTON, MADISON y SAY. El Federalista. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982, págs. 124, 125, 127, 128, 129 y 137.

siguientes aspectos: 1ª Cuando una misma entidad impositiva (Federación, Estado o Municipio) establece dos o más gravámenes sobre una misma fuente de impuesto. 2ª Cuando concurren en una misma fuente dos Estados soberanos. 3ª Cuando en los Estados Federales gravan la misma fuente la Federación y los Estados que la integran. 4ª Cuando concurren en el gravamen los Estados miembros de la Federación y los Municipios que la integran." ⁶⁸

Consideramos que es preferible hablar de multiplicidad contributiva en lugar de doble tributación, en cuanto que es una expresión más amplia que encierra la idea de que una misma fuente impositiva puede ser gravada por dos o más poderes públicos; a su vez, la multiplicidad contributiva se divide en interna o externa: la primera se presenta cuando los poderes públicos de un país gravan la misma fuente de tributación y, la segunda, se produce en el caso en que una misma fuente impositiva es gravada por varios países. Finalmente, se debe reservar los vocablos superposición contributiva o de gravámenes en el caso de que un mismo poder público establezca dos o más contribuciones sobre una misma fuente de tributación.

Así, pues, en nuestro país la multiplicidad contributiva interna se presenta cuando la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los Municipios gravan la misma fuente impositiva y, en cambio, la superposición de gravámenes se produce cuando alguno de dichos poderes públicos grava con dos o más impuestos el mismo objeto del tributo.

Hay que tener presente la distinción entre la fuente o materia tributaria, el objeto del tributo y el hecho imponible. Nos dice el maestro Flores Zavala que las "fuentes del impuesto son los bienes o la riqueza de los que se saca la cantidad necesaria para pagar el impuesto." ⁶⁹; y, agrega, el tributarista mexicano De la Garza que la "materia imponible puede ser un bien (un bien inmueble en el impuesto predial); servicios (con el impuesto a los seguros); productos (como el alcohol en el impuesto sobre su producción); la renta (como en el impuesto a la renta); el capital (como en el impuesto sucesorio o de tenencia de vehículos)...el hecho imponible es la hipótesis establecida en la norma cuya realización (hecho generador) provoca el nacimiento de una obligación tributaria concreta. El presupuesto objetivo, llamado en México en muchos textos legales como "el objeto" del tributo está representado por todos los elementos del presupuesto, eliminados sus elementos subjetivos." ⁷⁰

Ahora bien, el autor mexicano Rodríguez Lobato considera que "no hay problema si una misma fuente tributaria está gravada en forma simultánea por los mismos sujetos activos, Federación, Entidades Federativas y Municipios, pues cada una actuará en su esfera competencial. Tampoco hay problema si una fuente tributaria está gravada simultáneamente con dos o más tributos por el mismo sujeto activo, pues como ya hemos dicho en una fuente tributaria se pueden precisar diversos objetos y en este caso cada tributo estará referido

(68) E. FLORES ZAVALA. Op. Cit., pág. 331.

(69) *Ibidem.*, pág. 122.

(70) S. F. DE LA GARZA. Op. Cit., pág. 417.

a un objeto diferente. Igualmente no hay problema si un mismo objeto está gravado simultáneamente por los distintos sujetos activos, pues nuevamente estaremos frente a diferentes esferas competenciales. El problema, en opinión de algunos, surge cuando un mismo objeto está gravado simultáneamente con más de un tributo por el mismo sujeto activo, pues en este caso, dicen, la superposición de tributos es violatoria del principio de Justicia y, en México, es inconstitucional." ⁷¹

Al respecto, opinamos que si bien es cierto que constitucionalmente es posible que un mismo objeto se encuentre gravado con varias contribuciones por el mismo sujeto activo, ya que no se encuentra prohibido por nuestra Constitución, también no es menos cierto que al igual que los demás casos antes mencionados deben establecerse dichas contribuciones respetando las garantías constitucionales previstas en el artículo 31, fracción IV, constitucional.

C. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

Si bien nuestra Constitución no siguió en términos generales un sistema de división de las fuentes impositivas entre los poderes públicos, también no es menos cierto que no señaló algunas reglas sobre el ejercicio de las facultades legislativas coincidentes en materia contributiva, esto es, no se abordó constitucionalmente el problema de la aplicación del principio de coincidencia legislativa contributiva.

Al parecer, la historia jurídica fiscal nos demuestra que en nuestro país el problema del ejercicio de las facultades legislativas coincidentes en materia contributiva se ha resuelto mediante estos sistemas: el de la división de las fuentes impositivas por parte del legislador federal, el que se podría llamar el de las dobles tasas impositivas y el de las participaciones fiscales.

El sistema de la división de las fuentes de tributación por parte del legislador federal se implementó con las diversas Leyes de Clasificación de Rentas que se expidieron en nuestro país durante el siglo pasado.

En cuanto al sistema de las dobles tasas impositivas, se puede decir que se estableció cuando entró en vigor la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, publicada el 31 de diciembre de 1947 y que de acuerdo con su exposición de motivos tuvo por objeto el de acabar definitivamente con el problema de las alcabalas. El Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles se causaba principalmente sobre los ingresos por concepto de las ventas de los comerciantes e industriales así como por la prestación de determinados servicios y se gravaban dichos ingresos con dos tasas: una federal de 18 al millar (1.8%) y otra para las entidades federativas (cuota adicional), cuyo límite se fijó en 15 al millar y después a 12 al

(71) R. RODRIGUEZ LOBATO. Op. Cit., pág. 113.

millar (1.2%), pero dicha tasa local se establecía de manera obligatoria para el caso del Distrito Federal y Territorios Federales y, en cambio, los Estados lo fijaban con la celebración de los convenios de coordinación respectivos, teniendo los Municipios de los Estados coordinados el derecho de recibir un porcentaje mínimo sobre los rendimientos de las cuotas adicionales.

El sistema de las participaciones fiscales se aplicó constitucionalmente con las contribuciones federales especiales, haciendo partícipes a las entidades federativas en los rendimientos de dichas contribuciones en la proporción que señale la ley federal correspondiente y los Municipios participarían en el monto que obtuvieran los Estados por concepto de las contribuciones federales especiales sobre energía eléctrica mediante el porcentaje que fije la Legislatura Local, en los términos del artículo 73, fracción XXIX, base 5ª, constitucional (adicionado en 1942); aunque con la reforma de 1934 (subsistente hasta 1940) del artículo 73, fracción X, constitucional se estableció la participación de los Estados y Municipios en los impuestos federales sobre energía eléctrica en la proporción que las autoridades federal y locales respectivas acuerden.

Sin embargo, el sistema de las participaciones fiscales se ha manejado mediante la participación de las Entidades Federativas y Municipios en las contribuciones federales o, en algunos casos, haciendo partícipe a la Federación en los rendimientos de las contribuciones locales, siempre y cuando dichos poderes públicos se abstengan de gravar la misma fuente impositiva.

Uno de los casos importantes de la aplicación del sistema de participaciones federales fiscales se presentó con las reformas de 1972 a la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles mediante la cual se derogó la cuota adicional y, en cambio, se estableció una sola tasa general del 4% a cambio de que los Estados y Municipios participaran en los rendimientos de dicha contribución federal en un 45%.

A partir del año de 1980 prevalece solamente un nuevo sistema de participaciones federales fiscales y que se le conoce con el nombre de Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Con el llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ya no se otorgan participaciones a los Estados, Distrito Federal y Municipios solamente en relación con algunos impuestos federales (impuestos especiales, impuesto sobre ingresos mercantiles y otras contribuciones federales), sino que con el nuevo sistema de participaciones federales dichos poderes públicos participarán en los rendimientos de todos los impuestos y de algunos derechos federales mediante los fondos correspondientes a cambio de no establecer contribuciones locales y municipales sobre las mismas fuentes impositivas gravadas por la Federación.

En mérito de lo anterior, se puede concluir que actualmente en el sistema jurídico fiscal mexicano prevalecen solamente dos sistemas de participaciones federales fiscales: el llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el sistema constitucional de las

participaciones en los rendimientos de las contribuciones federales especiales, aunque este último prácticamente está en desuso.

Finalmente, el sistema de participación de las entidades federativas (Estados y Distrito Federal) y de los Municipios en los rendimientos de todos los impuestos y de algunos derechos federales se encuentra regulado por la Ley de Coordinación Fiscal.

D. LA LEY DE COORDINACION FISCAL.

La Ley de Coordinación Fiscal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 (Fe de Erratas 12 de febrero de 1979) y entró en vigor según su artículo primero transitorio el primero de enero de 1980, salvo las disposiciones relativas de su capítulo IV (organismos en materia de coordinación fiscal) que inició su vigencia el primero de enero de 1979.⁷²

1. EXPOSICION DE MOTIVOS.

Conforme a la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal se considera que la "circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales, estatales y municipales, determina que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados, puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de Federación y Estados...Lo antes señalado no impide, sino por el contrario supone, que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente. Con esta prudencia ha ocurrido que ciertos gravámenes, como los relativos a la propiedad raíz, han venido quedando reservados, de hecho, a los Estados y otros como el de la renta que grava a las empresas, han sido establecidos únicamente por la Federación. La prudencia de los legisladores federales y estatales los ha llevado incluso a buscar acuerdos para que sólo una u otros graven determinadas materias, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para Federación y Estados. Surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución Política (en el caso de las contribuciones federales especiales), que ha constituido uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia o coincidencia impositiva. El acuerdo entre

(72) Con la entrada en vigor de dicha ley federal quedaron abrogadas: la "Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados" (30 de diciembre de 1953), la "Ley que Regula el Pago de Participaciones en los Ingresos Federales a las Entidades Federativas" (28 de diciembre de 1948) y la "Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenios de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles" (30 de diciembre de 1953).

Federación y Estados no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los Estados y los Municipios reciben participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente. Esta abstención no constituye una restricción o limitación que vulnere la soberanía de los Estados; por el contrario, dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas, a cambio de recibir participación en el impuesto establecido por la Federación...como el sistema de participaciones se desarrolló históricamente en diversas etapas y conforme a diferentes criterios, resulta que el conjunto del sistema tributario federal, falta racionalidad en cuanto a la determinación de los impuestos en que sí se otorgan participaciones y aquellos otros cuya recaudación se destina exclusivamente a la Federación. Falta también uniformidad y armonía en cuanto al monto y procedimiento para distribuir las participaciones entre la diversas entidades federativas. Finalmente la decisión de la Federación de transformar y modernizar el impuesto federal sobre ingresos mercantiles y sustituirlo por el impuesto al valor agregado...obliga a revisar todos los procedimientos de participación y reunirlos en un solo sistema al cual la presente iniciativa llama Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dentro de dicho sistema, ya no se otorgan participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquéllos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación...".

2. OBJETO.

El objeto de la Ley de Coordinación Fiscal, según el primer párrafo de su artículo 1, consiste en "coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento."

3. INCORPORACION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

Por disposición de los artículos 10, cuarto párrafo, y 10-A, último párrafo (adicionado en el año de 1982), de la Ley de Coordinación Fiscal el "Distrito Federal queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal" y coordinado en materia de derechos, quedando en consecuencia obligada dicha entidad federativa de abstenerse en el ejercicio de sus facultades legislativas coincidentes en relación con las mismas fuentes impositivas gravadas por la Federación a cambio de participar en los rendimientos de los

impuestos y de algunos derechos federales, mediante la distribución de los fondos que la propia ley federal establece.

Al respecto estimamos que la Constitución no autoriza al Congreso de la Unión para establecer la prohibición al Distrito Federal de ejercer sus facultades legislativas coincidentes sobre las mismas fuentes de tributación que grava la Federación a cambio de la participación en los rendimientos de los ingresos fiscales federales (impuestos y derechos).

4. CONVENIOS DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL Y SUS ANEXOS.

a). FUNDAMENTO LEGAL.

Como se recuerda los Estados cuentan con un poder tributario coincidente, salvo en algunas fuentes de tributación que les son prohibidas o que están reservadas a la Federación. El artículo 73, fracción XXIX, constitucional establece la facultad del Congreso de la Unión para establecer las contribuciones exclusivas de la Federación. En el caso de las contribuciones federales 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, los Estados cuentan con el derecho de participar en los rendimientos de dichas contribuciones o sea de los impuestos federales sobre dichas materias contributivas conforme a la proporción que señalen las leyes fiscales federales respectivas.

Con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal los Estados podían elegir ya sea en ejercer su facultad coincidente impositiva sobre las mismas fuentes de tributación gravadas por la Federación y obtener las participaciones por concepto de los impuestos federales especiales, o bien celebrar los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal.

Es por ello que el artículo 10, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal establece que: "Los Estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas."⁷³

En cuanto a los Estados no coordinados, el artículo 28 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios establece que:

(73) Las contribuciones federales especiales se encontraban establecidas antes del año de 1980 en las siguientes leyes: Ley de Producción e Introducción de Energía Eléctrica, Ley de Consumo de Energía Eléctrica, Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados, Ley del Impuesto sobre Venta de Gasolina, Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina, Ley de Impuestos al Petróleo y sus Derivados, Ley que Reforma la Ley del Impuesto sobre Productos del Petróleo y sus Derivados, Ley del Impuesto sobre Cerillos y Fósforos, Ley del Impuesto sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación, Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal y Ley del Impuesto sobre Producción y Consumo de Cerveza.

"Los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a las siguientes bases:

- I. Del importe recaudado sobre cerveza:
 - a) 2.8% a las entidades que la produzcan.
 - b) 36.6% a las entidades donde se consuma.
 - c) 7.9% a los municipios de las entidades donde se consuma.
- II. Del importe recaudado sobre gasolina:
 - a) 8% a las entidades federativas.
 - b) 2% a sus municipios.
- III. Del importe recaudado sobre tabacos.
 - a) 2% a las entidades productoras.
 - b) 13% a las entidades consumidoras.
 - c) 5% a los municipios de las entidades consumidoras.

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

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

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebró con todos los Estados el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal así como los anexos correspondientes, mismos que actualmente se encuentran en vigor, ya que la Federación había decidido imponer en todo el territorio nacional y a partir del año de 1980 el Impuesto al Valor Agregado con una tasa general del 10%, que era mayor que la del 4% del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, independientemente de que los Estados estuviesen o no coordinados, por lo que no les quedaba otro camino a los Estados de aceptar adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal, ya que de no hacerlo perderían el derecho a participar en los rendimientos de los impuestos federales (salvo en los especiales) y, además, estaban expuestos a establecer en sus propios territorios otro impuesto sobre las ventas provocando con ello un problema de doble tributación.

El convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Chiapas con fecha 29 de noviembre de 1979 y que fue publicado el 28 de diciembre de 1979 y ratificado por la Legislatura del Estado mediante el Decreto número 6 publicado en el Periódico Oficial número 47 de fecha 21 de noviembre de 1979, mismo que hasta la presente fecha cuenta con siete anexos y son los siguientes:

- ANEXO 1, que se refiere a los impuestos estatales y municipales que se suspenden total o parcialmente a partir de 1980 y que fue

publicado el 28 de diciembre de 1979.

- ANEXO 2, que se refiere a las participaciones derivadas del petróleo y sus derivados y que fue publicado el 28 de diciembre de 1979.

- ANEXO 3, que se refiere a la suspensión por parte del Estado de la expedición de pasaportes provisionales y que fue publicado el 8 de febrero de 1982.

- ANEXO 4, que se refiere a la suspensión y no establecimiento de gravámenes estatales y municipales sobre la producción, enajenación o tenencia de animales, vegetales y productos alimenticios, mismo que fue publicado el 2 de diciembre de 1980.

- ANEXO 5, que se refiere a las reformas de las cláusulas tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima y novena del mencionado convenio de adhesión, mismo que fue publicado el 13 de octubre de 1981.

- ANEXO 6, que se refiere a que el Estado podrá establecer impuestos estatales o municipales a los espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo o cine cuyo límite será del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades y la Federación se abstiene de mantener en suspenso la aplicación del impuesto al valor agregado a los citados espectáculos públicos, mismo que fue publicado el 15 de septiembre de 1993.

- ANEXO 7, que se refiere a que el Estado recibirá las obras de artes plásticas que se hubieran entregado por parte de sus autores con motivo del pago de impuestos federales y que fue publicado el 25 de junio de 1997.

Como se podrá advertir dicho convenio de adhesión se realizó con fundamento principalmente en el entonces artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, que contemplaba la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para celebrar los convenios de adhesión con los Estados y como dicho convenio de adhesión fue suscrito y publicado en el año de 1979, luego entonces el convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Chiapas es ilegal, puesto que se firmó y publicó antes del inicio de la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal, que fue a partir del primero de enero de 1980 (excepto el capítulo IV), por lo que también de igual vicio de legalidad adolecen los anexos que forman parte integrante del citado convenio de adhesión.

No obstante que una cosa es la fecha de firma del convenio de adhesión y otra es la de entrada en vigor del mismo, que por cierto el citado convenio de adhesión no menciona la fecha de inicio de su vigencia, podemos decir que aún suponiendo sin conceder que dicho convenio de adhesión haya iniciado su vigencia en el año de 1980 de

acuerdo con el segundo párrafo del artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, esto no provocaría que la cuestión de ilegalidad planteada sea infundada, en cuanto que lo que aquí se alega es que independientemente de cuando haya iniciado su vigencia la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no contaba en esos momentos con facultades para suscribir el mencionado convenio de adhesión, ya que el artículo 2, párrafo inicial, de la Ley de Coordinación Fiscal todavía no se encontraba en vigor y que era el precepto legal que le otorgaba a dicha dependencia federal la facultad de firmar dichos convenios de adhesión.

Actualmente el fundamento legal que otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para celebrar con los Estados los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal se encuentra en el artículo 1, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal, con motivo de la adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1989 y que inició su vigencia al año siguiente.

b). ANALISIS CONSTITUCIONAL.

Antes que nada, hay que tener presente por un lado que la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para celebrar con los Estados los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal se encontraba en el artículo 2, primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y actualmente en el artículo 1, tercer párrafo, del citado ordenamiento legal; y, por otra parte, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebró con los Estados los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal en vigor con apoyo en el invocado artículo 2, párrafo inicial, de la Ley de Coordinación Fiscal.

Originalmente el artículo 2, primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal estableció que: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley."

Como se podrá apreciar, en dicho párrafo legal el Congreso de la Unión otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de celebrar con los Estados los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal.

Ahora bien, es de explorado derecho que los poderes federales solamente pueden ejercer las facultades que les concede la Constitución (principio de legalidad). Si se toma en cuenta el contenido del artículo 73 constitucional y de los demás textos constitucionales, vigentes en el momento de la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, se puede advertir que no existe ninguna disposición constitucional que autorice al Congreso de la Unión el de otorgar la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para celebrar con los Estados los llamados convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal. Luego entonces, el artículo 2, primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal (texto vigente en

el año de 1980) es inconstitucional, en cuanto que al disponer dicho precepto legal que la "Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", está ejerciendo con ello el Congreso de la Unión una facultad que no le fue concedida por nuestra Constitución, que es precisamente la de otorgar la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para celebrar con los Estados dichos convenios de adhesión y, por consiguiente, los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal vigentes fueron celebrados con apoyo en el precitado dispositivo legal también adolecen de igual vicio de constitucionalidad.

En el año de 1990 entró en vigor el tercer párrafo del artículo 1 de La Ley de Coordinación Fiscal, que reproduce textualmente lo dispuesto en el artículo 2, párrafo inicial, de la Ley de Coordinación Fiscal antes invocado.

Ahora bien, con la reforma del 3 de febrero de 1983 del artículo 115 constitucional apareció su fracción X, primer párrafo, (actualmente derogada) y que por primera vez en nuestra historia constitucional se estableció en su primer párrafo que: "La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario."

Al respecto, la exposición de motivos de la citada reforma del artículo 115, fracción X, constitucional señaló brevemente que: "Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional, la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Unico de Coordinación y otro tipo de convenios o concertaciones. De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional."

A raíz de la reforma de 1987 del artículo 116 constitucional, su fracción VI recoge literalmente lo dispuesto por la fracción X del numeral 115 del mismo ordenamiento jurídico fundamental; y, posteriormente, con motivo de la adición de la fracción IV del artículo 116 constitucional (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996) su fracción VI quedó como fracción VII y que hasta la presente fecha se encuentra vigente.

Así, pues, bajo una sana hermenéutica jurídica de dicho párrafo constitucional, en cuanto que establece que la "Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones", solamente debe entenderse que los Estados podrán asumir mediante convenio las funciones administrativas a cargo del Gobierno Federal.

En mérito de lo anterior, consideramos que también el artículo

1, tercer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal sigue adoleciendo esencialmente del mismo vicio de constitucionalidad que sufre el citado párrafo inicial del artículo 2 del mismo ordenamiento legal, puesto que la facultad del Congreso de la Unión de autorizar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para celebrar con los Estados los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal todavía no se encuentra contemplada constitucionalmente, ya que dicho convenio de adhesión no es un convenio administrativo entre la Federación y los Estados por lo que la fracción VI (ahora VII) del artículo 116 constitucional, que tuvo su origen en la fracción X del artículo 115 de nuestra Constitución, no subsana la expresada inconstitucionalidad del artículo 1, párrafo tercero, de la Ley de Coordinación Fiscal.

c). CONTENIDO Y REQUISITOS.

Se puede sostener que el contenido de los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal se traduce en aquel acuerdo entre la Federación y los Estados mediante el cual estas entidades federativas se abstienen de ejercer sus facultades legislativas coincidentes respecto de las mismas fuentes de tributación que hayan sido gravadas por la Federación a cambio de participar en los rendimientos de todos los impuestos federales.

El artículo 10, tercer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal exige que la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación; y, de acuerdo con la adición publicada el 31 de diciembre de 1981 del artículo 10-B, primer párrafo, de la mencionada ley federal los "Estados podrán no coordinarse en derechos sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal."

Igualmente con la adición de fecha 31 de diciembre de 1981 del artículo 10-A, antepenúltimo y penúltimo párrafos, de la Ley de Coordinación Fiscal se aclara que: "Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación." "También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por conceptos de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones."

En cuanto a los requisitos de los convenios de adhesión, éstos se reducen a dos y que son: la autorización o aprobación de las Legislaturas de los Estados y su publicación en el Diario Oficial de la Federación y los Periódicos Oficiales de los Estados, en los términos del artículo 10, párrafos primero y segundo, de la Ley de

Coordinación Fiscal.

d). EFECTOS JURIDICOS.

Con motivo de la celebración de los convenios de adhesión surgen dos efectos legales: el primero consiste en que los Estados adquieren la obligación de abstenerse de ejercer su poder tributario respecto de las mismas fuentes contributivas gravadas por la Federación; y, el segundo, se refiere al derecho que tienen los Estados y Municipios de participar en los rendimientos de los impuestos federales, mediante las participaciones que establece la citada ley federal.

e). MODO DE TERMINACION Y REQUISITOS.

En los términos del artículo 10, párrafos primero y segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal con la autorización de la Legislatura Local los Gobiernos de los Estados podrán dar por terminado el convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal y deberá ser publicado el acto de separación a dicho sistema en el Diario Oficial de la Federación y Periódico Oficial del Estado correspondiente.

5. DECLARATORIA DE COORDINACION EN MATERIA DE DERECHOS.

El artículo 10-B, segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal (adicionado en el año de 1982) establece que: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de los Estados que no tienen establecido o suspendan el cobro de los derechos a que se refiere el artículo anterior y que, por lo tanto, están coordinados en esta materia, la cual se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación.

Así, pues, como se podrá advertir en el caso de la coordinación de impuestos entre la Federación y los Estados se acudió al convenio de adhesión; y, en cambio, en materia de coordinación de derechos basta solamente la declaratoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que los Estados no tienen establecido o suspendieron el cobro de derechos a que refiere el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal para que dichas entidades federativas queden coordinadas en materia de derechos, así como su publicación oficial.

6. FUENTES CONTRIBUTIVAS COORDINADAS Y NO COORDINADAS.

Con motivo de la existencia del sistema nacional de coordinación fiscal se puede hablar de fuentes contributivas coordinadas y las no coordinadas. Las fuentes contributivas coordinadas son aquellas que se encuentran gravadas por la Federación, pero los demás poderes públicos se encuentran limitados para ejercer sus facultades legislativas coincidentes sobre dichas fuentes a cambio de participar en los rendimientos de esas contribuciones federales; y, las fuentes

contributivas no coordinadas son aquellas que no se encuentran gravadas o le están prohibidas constitucionalmente a la Federación.

a). IMPUESTOS COORDINADOS.

La coordinación en impuestos implica que los Estados, Distrito Federal y Municipios no podrán ejercer sus facultades legislativas coincidentes sobre las mismas fuentes del impuesto gravadas por la Federación, esto es, si el Gobierno Federal decide establecer cualquier impuesto esto trae como consecuencia que los demás poderes públicos no podrán gravar dichas fuentes con impuestos locales o municipales.

Sin embargo, actualmente existen algunas leyes fiscales federales que permiten que algunas materias impositivas pueden estar gravadas con impuestos locales o municipales.

Así, pues, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, publicada el 29 de diciembre de 1978 y que entró en vigor el primero de enero de 1980, previene lo siguiente:

Artículo 41. "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, conviniendo en no mantener impuestos locales o municipales sobre:

I. Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto, excepto la prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido.

Para los efectos de esta fracción, en los servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido, sólo se considerará el albergue, sin incluir a los alimentos y demás servicios relacionados con los mismos.

Los impuestos locales o municipales que establezcan las entidades federativas en la enajenación de bienes o prestación de servicios mencionados en esta fracción, no se considerarán como valor para calcular el impuesto a que se refiere esta Ley."

Si bien es cierto que las entidades federativas no pueden establecer contribuciones locales o municipales sobre los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado, también consideramos que opera dicha restricción legislativa cuando la Federación decide fijar otros impuestos sobre la misma fuente contributiva gravada por el impuesto al valor agregado, como sucede con el impuesto federal sobre automóviles nuevos.⁷⁴

Por otra parte, con base en dicha fracción los Estados y el Distrito Federal establecieron el llamado Impuesto sobre Hospedaje,

(74) La Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos en vigor fue publicada el 30 de diciembre de 1996.

aunque también el servicio de hospedaje quedó gravado con el impuesto al valor agregado, de tal suerte que en este caso se produce un fenómeno de multiplicidad contributiva interna a pesar de que se trata de una materia impositiva no coordinada.

Sin embargo, cabe recordar que recientemente la Corte ha declarado inconstitucional el impuesto sobre hospedaje, aunque por violaciones a la garantía de legalidad tributaria.

II. La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otras se exporten o sean de los señalados en los artículos 2-A y 2-C de esta Ley.

Los artículos 2-A y 2-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado se refieren a los actos o actividades sujetos a la tasa del 0% y a la exención de acuerdo a sus ingresos de las personas físicas con actividades empresariales que enajenen bienes o presten servicios al público en general para el pago de dicho impuesto federal.

III. Los bienes que integren el activo o sobre la utilidad o capital de las empresas, excepto por la tenencia o uso de automóviles, ómnibuses, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda, aeronaves, embarcaciones, veleros, esquís acuáticos motorizados, motocicleta acuática, tabla de oleaje con motor, automóviles eléctricos y motocicletas.

Con esta fracción se contemplan tres fuentes del impuesto que se encuentran prohibidas a las entidades federativas: el activo, la renta y el capital de las empresas, es decir, de las personas físicas o morales. El activo de las empresas se encuentra gravado por la Ley del Impuesto al Activo y la renta de las personas por la Ley de Impuesto sobre la Renta, aunque hubiese sido preferible que en dichos ordenamientos legales fiscales estuviera mencionado que las entidades federativas no podrán fijar contribuciones locales o municipales en relación con la renta ⁷⁵ y activo de las empresas residentes en su territorio ⁷⁶. En cambio, el capital de las empresas no se encuentra gravado actualmente por la Federación.

En cuanto a la tenencia o uso de vehículos sí bien es una materia impositiva no coordinada, la Federación expidió la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos que grava la tenencia o uso de vehículos a que se refiere dicha fracción por lo que opinamos que es ilegal que las personas se encuentren obligadas al pago de dicho impuesto federal, en los términos de la fracción III del artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, puesto que en estos casos solamente las entidades federativas cuentan con la facultad de establecer impuestos locales o municipales no obstante lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

(75) La Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente se publicó el 30 de diciembre de 1980.

(76) La actual Ley del Impuesto al Activo salió publicada el 31 de diciembre de 1988.

IV. Intereses, los títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación.

Esta fracción contempla los supuestos de exención del pago del impuesto al valor agregado por la prestación de servicios a que aluden las fracciones X y XI del artículo 15 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado por lo que las entidades federativas podrán establecer contribuciones locales y municipales en relación con la prestación de los demás servicios exentos.

Al respecto, el artículo 15 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado señala: "No se pagará el impuesto por la prestación de los siguientes servicios:

I. Las comisiones y otras contraprestaciones que cubra el acreditado a su acreedor con motivo del otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición, ampliación, construcción o reparación de bienes inmuebles destinados a casa habitación, salvo aquellas que se originen con posterioridad a la autorización del citado crédito o que se deban pagar a terceros por el acreditado.

II. Las comisiones que cobren las administradoras de fondos para el retiro o, en su caso, las instituciones de crédito, a los trabajadores por la administración de sus recursos provenientes de los sistemas de ahorro para el retiro y por los servicios relacionados con dicha administración, a que se refieren la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como las demás disposiciones derivadas de éstas.

III. Los prestados en forma gratuita, excepto cuando los beneficiarios sean los miembros, socios o asociados de la persona moral que preste el servicio.

IV. Los de enseñanza que preste la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios y sus organismos descentralizados, y los establecimientos de particulares que tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, en los términos de la Ley General de Educación, así como los servicios educativos de nivel preescolar.

V. El transporte público terrestre de personas, excepto por ferrocarril.

VI. El transporte marítimo internacional de bienes prestados por personas residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en el país. En ningún caso será aplicable lo dispuesto en esta fracción tratándose de los servicios de cabotaje en territorio nacional.

VII. Derogada.

VIII. Derogada.

IX. El aseguramiento contra riesgos agropecuarios y los seguros de vida ya sea que cubran el riesgo de muerte u otorguen rentas vitalicias o pensiones, así como las comisiones de agentes que correspondan a los seguros citados.

XII. Los proporcionados a sus miembros como contraprestación normal

por sus cuotas y siempre que los servicios que presten sean únicamente los relativos a los fines que les sean propios, tratándose de:

a) Partidos, asociaciones, coaliciones y frentes políticos legalmente reconocidos.

b) Sindicatos obreros y organismos que los agrupen.

c) Cámaras de comercio e industria, agrupaciones agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas, así como organismos que las reúnan.

d) Asociaciones patronales y colegios de profesionales.

e) Asociaciones o sociedades civiles organizadas con fines científicos, políticos, religiosos y culturales, a excepción de aquellas que proporcionen servicios con instalaciones deportivas cuando el valor de éstas representen más del 25% del total de las instalaciones.

XIII. Los de espectáculos públicos por el boleto de entrada, salvo los de teatro y circo, cuando el convenio con el Estado o Acuerdo con el Departamento del Distrito Federal donde se presente el espectáculo no se ajuste a lo previsto en la fracción VI del artículo 41 de esta Ley (A partir de 1999 se elimina la exención para los actos consistentes en la prestación de servicios de cine).

No se consideran espectáculos públicos los prestados en restaurantes, bares, cabarets, salones de fiesta o de baile y centros nocturnos.

XIV. Los servicios profesionales de medicina, cuando su prestación requiera título de médico conforme a las leyes, siempre que sean prestados por personas físicas, ya sea individualmente o por conducto de sociedades civiles.

XV. Los servicios profesionales de medicina, hospitalarios, de radiología, de laboratorios y estudios clínicos, que presten los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, o de los gobiernos estatales o municipales.

XVI. Por los que deriven ingresos de los comprendidos en los artículos 77, fracción XXX, y 141-C de la Ley del Impuesto sobre la Renta (regalías por derechos de autor)."

V. El uso o goce temporal de casa habitación.

La fracción V del artículo 41 la Ley del Impuesto al Valor Agregado se refiere a uno de los casos de exención de dicho impuesto federal por el uso o goce temporal de bienes, luego entonces se debe entender que los Estados y el Distrito Federal pueden gravar los demás casos de exención a que se refieren las fracciones III, IV y V del artículo 20 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y que textualmente disponen: "No se pagará el impuesto por el uso o goce temporal de los siguientes bienes: III. Fincas dedicadas o utilizadas sólo a fines agrícolas o ganaderos. IV. Bienes tangibles cuyo uso o goce sea otorgado por residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en territorio nacional, por los que se hubiera pagado el impuesto en los términos del artículo 24 de

esta Ley. V. Libros, periódicos y revistas."

VI. Espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo, que en su conjunto superen un gravamen a nivel local del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades.

Queda comprendido dentro de esta limitante cualquier gravamen adicional que se les establezca con motivo de las citadas actividades.

Con base en la fracción VI del artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y del anexo 6 del convenio de adhesión las entidades federativas establecieron a nivel local y municipal el llamado impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos y a partir de 1999 se podrá establecer libremente dichos impuestos sobre la prestación de servicios de cine, aunque sobre los espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo podrán fijarse impuestos locales o municipales o ambos, siempre y cuando "que en conjunto, incluyendo adicionales, no superen un gravamen de 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades" y "Consecuentemente la Federación mantendrá en suspenso la aplicación del Impuesto al Valor Agregado a los citados espectáculos".

VII. La enajenación de billetes y demás comprobantes que permitan participar en loterías, rifas, sorteos y concursos de toda clase, organizados por organismos públicos descentralizados de la Administración Pública Federal, cuyo objeto social sea la obtención de recursos para destinarlos a la asistencia pública.

Tampoco mantendrán impuestos locales o municipales de carácter adicional sobre las participaciones en gravámenes federales que les correspondan.

El Distrito Federal no establecerá ni mantendrá en vigor los gravámenes a que se refiere este artículo." ⁷⁷

Con la salvedad que establece el primer párrafo de dicha fracción, las entidades federativas pueden establecer el denominado impuesto sobre juegos permitidos, rifas, sorteos, loterías y concursos, tanto a nivel estatal como municipal.

(77) Con dicha ley federal quedaron abrogadas las siguientes leyes y decretos: Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, Ley del Impuesto sobre la Venta de Aceites y Grasas Lubricantes, Ley del Impuesto sobre Compra-Venta de Primera Mano de Alfombras, Tapetes y Tapices, Ley del Impuesto sobre Despepite de Algodón en Rama, Ley del Impuesto sobre Automóviles y Camiones Ensamblados, Decreto por el cual se fija el Impuesto que causarán el Benzol, Toluol, Xilol y Naftas de Alquitrán de Hulla, destinados al Consumo Interior del País, Ley del Impuesto a la Producción del Cemento, Ley del Impuesto sobre Cerillos y Fósforos, Ley del Impuesto sobre Compra-Venta de Primera Mano de Artículos Electrónicos, Discos, Cintas, Aspiradores y Pulidoras, Ley del Impuesto sobre Llantas y Cámaras de Hule, Ley del Impuesto de la Empresa que Explotan Estaciones de Radio o Televisión, Ley del Impuesto sobre Vehículos Propulsados por Motores Tipo Diesel y por Motores Acondicionados para Uso de Gas Licuado de Cristal, Ley Federal del Impuesto sobre Portes y Pasajes, Decreto relativo al Impuesto del 10% sobre las Entradas Brutas de los Ferrocarriles, Decreto que establece un Impuesto sobre Uso de Aguas de Propiedad Nacional en la Producción de Fuerza Motriz, Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal y Ley de Impuestos y Derechos a la Explotación Pesquera.

Igualmente opinamos que se pueden establecer contribuciones locales o municipales sobre las demás enajenaciones exentas del pago del impuesto al valor agregado a que se refiere el artículo 9 (excepto la fracción V) de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

El artículo 9 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado dispone que: "No se pagará el impuesto en la enajenación de los siguientes bienes:

I. El suelo.

II. Construcciones adheridas al suelo, destinadas o utilizadas para casa habitación. Cuando sólo parte de las construcciones se utilicen o destinen a casa habitación, no se pagará el impuesto por dicha parte. Los hoteles no quedan comprendidos en esta fracción.

III. Libros, periódicos y revistas, así como el derecho para usar o explotar una obra, que realice su autor.

IV. Bienes muebles usados, a excepción de los enajenados por empresas.

VI. Moneda nacional y moneda extranjera, así como las piezas de oro o de plata que hubieran tenido tal carácter y las piezas denominadas "onza troy".

VII. Partes sociales, documentos pendientes de cobro y títulos de crédito, con excepción de certificados de depósito de bienes cuando por la enajenación de dichos bienes se esté obligado a pagar este impuesto y de certificados de participación inmobiliaria no amortizables u otros títulos que otorguen a su titular derechos sobre inmuebles distintos a casa habitación o suelo. En la enajenación de documentos pendientes de cobro, no queda comprendida la enajenación del bien que ampare el documento.

VIII. Lingotes de oro con un contenido mínimo de 99% de dicho material, siempre que su enajenación se efectúe en ventas al menudeo con el público en general."

Por otra parte, el artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece que: "Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los impuestos que los Estados o el Distrito Federal tengan establecidos o establezcan sobre enajenación de construcciones por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado.

En ningún caso lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá limitativo de la facultad de los Estados y del Distrito Federal para gravar con impuestos locales o municipales la propiedad o posesión del suelo o construcciones, o la transmisión de propiedad de los mismos o sobre plusvalía o mejoría específica, siempre que no se discrimine en contra de los contribuyentes del impuesto al valor agregado.

Tratándose de energía eléctrica las entidades federativas no podrán decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales, cualquiera que sea su origen o denominación, sobre:

I. Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica.

II. Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de

energía eléctrica.

III. Capitales invertidos en los fines que expresa la fracción I.

IV. Expedición o emisión por empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos.

V. Dividendos, intereses o utilidades que representan o perciban las empresas que señala la fracción anterior.

Se exceptúa de lo dispuesto en las fracciones anteriores, el impuesto a la propiedad privada que grava la tierra, pero no las mejoras y la urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras así como los derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aun cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica."

Por otra parte, el artículo 27 de la Ley Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, publicada el 30 de diciembre de 1980 y que entró en vigor el primero de enero de 1981, dispone que: "Los Estados Adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no mantendrán impuestos locales o municipales sobre:

I. Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto que esta Ley establece o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.

II. Los actos de organización de los contribuyentes del impuesto establecido en esta Ley.

III. La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del impuesto que esta Ley establece.

El Distrito Federal no establecerá ni mantendrá en vigor los gravámenes a que se refiere este artículo." ⁷⁸

Finalmente, el artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, publicada el 30 de diciembre de 1980, previene que: "Las entidades federativas podrán establecer impuestos locales o municipales sobre tenencia o uso de vehículos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal."

Con la reforma del citado precepto legal, las entidades federativas podrán fijar impuestos locales o municipales sobre los vehículos a que se refiere dicha ley federal por lo que nuevamente se está en presencia de otro caso de multiplicidad contributiva interna sobre una materia contributiva no coordinada.

(78) Al entrar en vigor dicha ley, quedaron abrogadas las siguientes leyes: Ley del Impuesto sobre Venta de Gasolina, Ley del Impuesto sobre Seguros, Ley del Impuesto sobre Tabacos Labrados, Ley del Impuesto sobre Teléfonos, Ley del Impuesto sobre Compraventa de Primera Mano de Aguas Envasadas y Refrescos, Ley del Impuesto sobre Consumo y Producción de Cerveza y Ley Federal de Impuestos a las Industrias del Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas Alcohólicas.

b). DERECHOS COORDINADOS.

El artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal establece textualmente que: "Las entidades federativas que opten en coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor los derechos estatales y municipales por:

I. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

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

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

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

III. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

IV. Actos de inspección y vigilancia.

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

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

En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir

licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo."

c) CAMPOS CONTRIBUTIVOS NO COORDINADOS (IMPUESTOS Y DERECHOS).

Si bien es cierto que con el sistema nacional de coordinación fiscal las Entidades Federativas y los Municipios se encuentran limitados para ejercer sus facultades legislativas coincidentes en relación con las fuentes contributivas gravadas por la Federación, esto no significa que aquéllos poderes públicos no puedan establecer contribuciones locales o municipales sobre otras fuentes contributivas, que constituyen los campos contributivos no coordinados y que pueden ser en impuestos o derechos. ⁷⁹

Actualmente se puede decir que las fuentes contributivas no coordinadas en impuestos se traducen en los siguientes impuestos locales y municipales:

- Las que no se encuentran gravadas por la Federación: impuesto sobre nóminas, impuesto adicional para fomento a la seguridad pública e impuesto sustitutivo de estacionamiento (municipal).
- Las reservadas constitucionalmente a los Municipios y al Distrito Federal: impuesto predial, impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, impuesto sobre fraccionamiento e impuesto sobre condominios.
- Las materias impositivas que deja la Federación a favor de los demás poderes públicos con motivo del establecimiento de un impuesto federal: impuesto sobre hospedaje, impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos (local y municipal), impuesto sobre juegos permitidos, rifas, sorteos, loterías y concursos, impuesto sobre el ejercicio profesional de la medicina, impuesto sobre adquisición de vehículos automotores usados e impuesto estatal sobre tenencia y uso de vehículos automotores.

Por último, las Entidades Federativas pueden fijar los derechos locales que consideren necesario, salvo en los casos prohibidos por el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, y los reservados constitucionalmente a los Municipios.

(79) El artículo 6, fracción I, apartados A) y B) del Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial No. 066 de fecha 23 de diciembre de 1999, define y señala los impuestos y derechos estatales y la Ley de Ingresos del Estado correspondiente establece las tasas o tarifas de esas contribuciones. Los artículos 3 y 4 del Código Fiscal Municipal, publicado en el Periódico Oficial No. 38, Segunda Sección, de fecha 8 de julio de 1998, define a los impuestos y derechos municipales y se establecen en la Ley de Hacienda Municipal y en las Leyes de Ingresos Municipales correspondientes.

7. PARTICIPACIONES FEDERALES.

a). CONCEPTO.

La Ley de Coordinación Fiscal no define lo que son las participaciones; sin embargo, el artículo 1 de la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas estableció que: "Son participaciones las cantidades que los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios tienen derecho a percibir conforme a las leyes fiscales federales, así como las cantidades que la Federación tiene derecho a recibir en el rendimiento de impuestos de carácter local."

Así, pues, se puede decir que las participaciones fiscales federales son las cantidades en dinero que obtienen los Estados, Distrito Federal y Municipios en los rendimientos de las contribuciones federales.

b). CLASES.

Durante la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal, el sistema de las participaciones federales se ha regulado de manera diversa por lo que solamente se hablará del estado actual que guardan las disposiciones jurídicas relativas a dichas participaciones, que es un tema que no comprende el estudio del capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (adicionado en el año de 1998) que se refiere a los fondos de aportaciones federales.

1). FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.

Actualmente el Fondo General de Participaciones se constituye con una porción de la recaudación federal participable y los llamados incrementos.

En cuanto a la recaudación federal participable el artículo 2, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que: "El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al

impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3-B de esta ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por ampliar un tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta..."

Así, pues, la recaudación federal participable equivale al 20% del monto de la recaudación del impuesto sobre la renta (excepto el de los pequeños contribuyentes), impuesto al activo, impuesto al valor agregado, impuesto general de importación, derecho sobre la extracción de petróleo y derecho de minería.

Por lo que se refiere a la distribución del Fondo General de Participaciones señala el párrafo quinto del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal que: "El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I. El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique (antes al iniciarse cada ejercicio).

II. El 45.17% en los términos del artículo 3 de esta Ley.

III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate."

El artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal previene que: "La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2 de esta Ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguiente fórmula:

$$CP = \frac{i \quad B}{t \quad TB}$$

Donde:

i
CP = Coeficiente de participación de la Entidad i en el año para
 t el que se efectúa el cálculo.

i
TB = Suma de B
 i = Cada Entidad federativa

$$B = \frac{\sum_i (CP_{t-1}) (\sum_i IA_{t-1})}{\sum_i IA_{t-2}}$$

\sum_i
CP t-1= Coeficiente de participación de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

\sum_i
IA T-1= Impuestos asignables de la Entidad i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

\sum_i
IA t-2= Impuestos asignables de la Entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos."

En cuanto al cálculo de las participaciones federales se tomará en cuenta el Anexo 2 de la Tesis de Maestría presentada por la Lic. María López Espinosa ⁸⁰; de tal suerte, que aunque los artículos 2, quinto párrafo, y 3 de la Ley de Coordinación Fiscal no son muy claros para calcular los tres coeficientes de participación del Fondo General de Participaciones, se puede decir que el monto de dichas participaciones se obtiene de la siguiente manera:

$$\begin{array}{l} \text{Monto de la Reserva Federal Participable} \\ \times \\ \text{Factor de distribución (20\%)} \\ \hline = \text{Fondo General de Participaciones} \end{array}$$

- Cálculo del primer coeficiente de participación del F. G. P..

$$\frac{\text{Población de la entidad federativa}}{\text{Población nacional}} \times 100 = \text{Primer coeficiente de participación}$$

El monto de participación de la primera parte del F. G. P. resulta de multiplicar el importe equivalente de 45.17% de dicho fondo por el primer coeficiente de participación.

- Cálculo del segundo coeficiente de participación del F. G. P..

(80) M. LOPEZ ESPINOSA. La Coordinación Fiscal en el Marco del Nuevo Federalismo. Tesis de Maestría. Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Querétaro, págs. 122 y sigs.

$$\frac{\text{Coeficiente de participación de la segunda parte del F. G. P. del año inmediato anterior} \times \text{Impuestos asignables del año inmediato anterior}}{\text{Impuestos asignables de dos años anteriores}} = \text{Coeficiente preliminar}$$
$$\frac{\text{Coeficiente preliminar}}{\text{Suma de los coeficientes preliminares de las 32 entidades federativas}} \times 100 = \text{Segundo coeficiente de participación}$$

El monto de participación de la segunda parte del F. G. P. resulta de multiplicar el importe de 45.17% por el segundo coeficiente de participación.

- Cálculo del tercer coeficiente de participación F. G. P..

$$\frac{\text{Población de la entidad federativa}}{\text{suma de la primera y segunda parte del F. G. P.}} = \text{Inversa per cápita}$$

$$\frac{\text{Inversa per cápita}}{\text{Suma de inversas per cápitas de todas las entidades federativas}} \times 100 = \text{Tercer coeficiente de participación}$$

El monto de participación de la tercera parte del F. G. P. resulta de multiplicar el importe de 9.66% por el tercer coeficiente de participación.

Ahora bien, respecto de la integración y distribución de los incrementos del Fondo General de Participaciones, el artículo 2, párrafos sexto y séptimo, de la Ley de Coordinación Fiscal establecen que:

"El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal. El porcentaje citado será distribuido entre las entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las entidades no coordinadas en derechos. Asimismo

el Fondo se incrementará con el por ciento que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso."

Así, pues, el incremento del F. G. P. del 1% de la Reserva Federal Participable por la coordinación en derechos se distribuye con el coeficiente efectivo de las tres partes del Fondo General de Participaciones y se determina de la siguiente manera:

$$\begin{array}{r} \text{Monto de la Reserva Federal Participable} \\ \times \\ \text{Factor de distribución (1\%)} \\ \hline = \text{Importe a repartir por la coordinación en derechos} \end{array}$$

- Cálculo del coeficiente efectivo.

Participación de la entidad federativa en la primera, segunda y tercera partes del

F. G. P.

$$\frac{\text{Total de participaciones a nivel nacional de las tres partes del F. G. P.}}{\text{F. G. P.}} \times 100 = \text{Coeficiente efectivo}$$

El monto de participación del incremento del F. G. P. del 1% de la R. F. P. por la coordinación en derechos resulta de multiplicar el importe de dicho porcentaje por el coeficiente efectivo.

"También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre 12 y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989."

El incremento del F. G. P. del 80% de la recaudación del I.S.R. actualizado de los contribuyentes de Bases Especiales de Tributación liquidadas por la entidad federativa en 1989 se determina de la siguiente manera:

Monto del 80% de las B. E. T. liquidado
por la entidad federativa en 1989

X

Factor de actualización = $\frac{\text{INPC del sexto mes del ejercicio}}{\text{en que se distribuye (junio)}}$

$\frac{\text{INPC de junio de 1989}}{\text{INPC de junio de 1989}}$

= Importe del incremento por el resarcimiento del 80%
actualizado de las B. E. T. en 1989

El artículo 6, primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, señala que: "Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del fondo general de participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general." ⁸¹

Al respecto, opinamos que solamente debería existir en el sistema nacional de coordinación fiscal el Fondo General de Participaciones, integrado por los rendimientos de todos los impuestos federales y derechos sobre el petróleo y que deberá ser cubierto directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la siguiente manera:

- 67% a la Federación.
- 20% a los Estados (69% por el número de habitantes y 31% por el número de Estados).
- 3% al Distrito Federal.
- 10% a los Municipios (70% por el número de habitantes y 30% por el número de Municipios).

2). FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL.

El Fondo de Fomento Municipal se creó en el año de 1981 y tuvo su antecedente en las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

Con la reforma en vigor del 1 de enero de 1996, el artículo 2-A, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que: "En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los municipios, en la forma siguiente:

III. 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

- a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley."

(81) En el caso del Estado de Chiapas actualmente las participaciones federales a los Municipios se regula en el Libro Tercero, Capítulo II, del Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas (Fe de Erratas 2 y 16 de Febrero del 2000) y en el Decreto que contiene los coeficientes de participaciones, publicado en el Periódico Oficial No. 066 de fecha 23 de diciembre de 1999 (Fe de Erratas 2 de Febrero del 2000).

No obstante que no se establece claramente en la fracción III del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, el Distrito Federal participa en el Fondo de Fomento Municipal por ser una entidad federativa que se encuentra coordinada en materia de derechos por ministerio de ley.

El fondo de fomento municipal y su incremento se distribuye de la siguiente forma:

$$\begin{array}{r} \text{Monto de la Reserva Federal Participable} \\ \times \\ \text{Factor de distribución (1\% de la R. F. P.)} \\ \hline = \text{Fondo de Fomento Municipal} \end{array}$$

- Cálculo del coeficiente de distribución del F. F. M..

$$\begin{array}{r} \text{Coeficiente de distribución del F. F. M. del año} \\ \text{inmediato anterior} \end{array} \times \begin{array}{r} \text{Recaudación del impuesto} \\ \text{predial y derechos de agua} \\ \text{del año inmediato anterior} \end{array} = \text{Coeficiente preliminar}$$
$$\frac{\text{Recaudación del impuesto predial y derechos de agua de dos años anteriores}}{\text{Coeficiente preliminar}} \times 100 = \text{Coeficiente de distribución de las 32 entidades federativas}$$

- Cálculo del F. F. M. sin coordinación en derechos.

$$\frac{\text{Monto del F. F. M.} \times 16.80\%}{\text{Coeficiente de distribución}} = \text{Monto del F. F. M. sin coordinación en derechos}$$

- Cálculo del F. F. M. con coordinación en derechos.

$$\frac{\text{Monto del F. F. M.} \times 83.20\%}{\text{Coeficiente de distribución}} = \text{Monto del F. F. M. con coordinación en derechos}$$

3). PARTICIPACIONES A LOS MUNICIPIOS COLINDANTES CON LA FRONTERA O LOS LITORALES.

El artículo 2-A, fracciones I y II, de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que: "En el rendimiento de las contribuciones que a

continuación se señala, participarán los municipios, en la forma siguiente:

I. En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala participarán los municipios, en la forma siguiente:

0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

$$CCiT=Bi/TB$$

Donde:

CCit es el coeficiente de participación de los municipios colindantes i en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB es la suma de Bi.

i es cada entidad.

$$Bi=(CCiT-1)(IPDAiT-1)/IPDAT-2$$

Donde:

CCiT-1= Coeficiente de participaciones del municipio i en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-1= Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio i en el año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo.

IPDAiT-2= Recaudación local del predial y de los derechos de agua en el municipio i en el segundo año inmediato anterior para el cual se efectúa el cálculo."

El monto de dicha participación se determina de la siguiente manera:

$$\begin{array}{l} \text{Monto total de participaciones} \\ \times \\ \text{Factor de distribución (0.136\%)} \\ \hline = 0.136 \% \text{ de la R. F. P.} \end{array}$$

- Cálculo del coeficiente de distribución del Municipio colindante con la frontera o litoral.

$$\frac{\text{Coeficiente de distribución del Municipio del año anterior} \times \text{Recaudación del impuesto predial y derechos de agua del Municipio del año anterior}}{\text{Recaudación del impuesto predial y derechos de agua del Municipio de dos años anteriores}} = \text{Coeficiente preliminar}$$

Coeficiente preliminar del Municipio

$$\frac{\text{Suma de los coeficientes preliminares de todos los Municipios}}{\text{Suma de los coeficientes preliminares de todos los Municipios}} \times 100 = \text{Coeficiente de distribución}$$

El monto de participación de los Municipios colindantes con la frontera o litorales resulta de aplicar el importe de 0.136% de la R. F. P. por el mencionado coeficiente de distribución.

En el caso del Estado de Chiapas, únicamente el Municipio de Suchiate obtiene dicha participación fiscal con motivo de la firma del anexo 11 del Convenio de Colaboración Administrativa.

"II. 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior."

El monto de dicha participación se calcula de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} & \text{Recaudación del derecho adicional} \\ & \text{sobre la extracción de petróleo} \\ & \times \\ & \text{Factor de distribución (3.17\%)} \\ & = \frac{\text{Recaudación del derecho adicional sobre la extracción de petróleo}}{\text{Factor de distribución (3.17\%)}} \\ & = 3.17\% \text{ del derecho adicional sobre la extracción de petróleo} \end{aligned}$$

- Cálculo del coeficiente de distribución del Municipio colindante con la frontera o litoral.

$$\frac{\text{Valor del crudo exportado por Municipio}}{\text{Suma del valor del crudo exportado por todos los Municipios}} = \text{Coeficiente de distribución}$$

El monto de participación de los Municipios colindantes con la

frontera o litorales resulta de aplicar el importe de 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo por el mencionado coeficiente de distribución.

El último párrafo de la fracción III del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que: "Las cantidades que correspondan a los municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos Municipios."

4). PARTICIPACIONES EN EL I.E.P.S..

El artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal previene que: "Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7 de esta Ley.

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

El monto de las participaciones de impuestos especiales se determinan de este modo:

- Cálculo para distribuir el 20% de la recaudación de cerveza.

Enajenación de cerveza en la entidad	
<hr/>	
Suma de la enajenación de cerveza de todas las entidades	X 100 = coeficiente de distribución

El monto de dicha participación de las entidades federativas resulta de aplicar el importe del 20 % de la recaudación de cerveza por el mencionado coeficiente de distribución.

- Cálculo para distribuir el 20% de la recaudación de bebidas alcohólicas.

Enajenación de bebidas alcohólicas en la entidad

$$\frac{\text{Suma de la enajenación de bebidas alcohólicas de todas las entidades.}}{\text{X 100}} = \text{Coeficiente de distribución}$$

El monto de dicha participación de las entidades federativas resulta de aplicar el importe del 20% de la recaudación de bebidas alcohólicas por el mencionado coeficiente de distribución.

- Cálculo para distribuir el 8% de la recaudación de tabacos labrados.

Enajenación de tabacos labrados en la entidad

$$\frac{\text{Suma de la enajenación de tabacos labrados de todas las entidades}}{\text{X 100}} = \text{Coeficiente de distribución}$$

El monto de dicha participación de las entidades federativas resulta de aplicar el importe de 8% de la recaudación de tabacos labrados por el mencionado coeficiente de distribución.

5). PARTICIPACIONES EN ALGUNOS PRODUCTOS FEDERALES.

El artículo 2, párrafo octavo, in fine, de la Ley de Coordinación Fiscal establece que: "En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales".

6). PARTICIPACIONES EN LOS IMPUESTOS MATERIA DE LOS CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA.

El artículo 2, párrafos noveno y décimo, de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que: "Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la

legislatura local."

El artículo 2, párrafo octavo, parte inicial, de la Ley de Coordinación Fiscal ordena que: "Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos."

Finalmente, en cuanto a las participaciones en el impuesto sobre la renta a cargo de los pequeños contribuyentes, el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal, reformado con fecha 31 de diciembre de 1999, establece que: "Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal, participarán con el 80% (antes 70%) de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales. La Federación establecerá los mecanismos administrativos para que se formalice la aceptación del Municipio para la aplicación de la presente disposición, los términos y formas para realizar los actos de verificación a contribuyentes sin registro, así como para coadyuvar con la Federación en la detección y fiscalización de contribuyentes que tributen en este régimen.

Los Municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generen permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad. Asimismo, podrán convenir con los gobiernos de los Estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los Municipios participarán del 75% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1 de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, los Estados con el 10% y la Federación con el 15%, de dicha recaudación.

Esta participación se distribuirá directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al del pago de las contribuciones."

7). RESERVAS DE CONTINGENCIA Y COMPENSACION.

En un principio la Ley de Coordinación Fiscal estableció el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, pero desapareció en el año de 1989 y se crearon las reservas de contingencia y compensación.

El artículo 4 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que: "Se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuida mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquéllas entidades cuya participación total en los Fondos

General y de Fomento Municipal a que se refieren los artículos 2 y 2-A fracción III de esta ley, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

La distribución de la reserva de contingencia comenzará con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior será el que resulte de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada entidad, entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate.

De la reserva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los Estados participarán a sus municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios del total de participaciones de la entidad. En el conjunto de participaciones a los municipios, no se incluirán aquellas a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2-A de esta Ley."

La determinación de la reserva de contingencia se obtiene de la siguiente manera:

$$\begin{array}{r} \text{Monto de la Reserva Federal Participable} \\ \times \\ \text{Factor de distribución (0.25\%)} \\ \hline = \text{Reserva de contingencia} \end{array}$$

- Aplicación o no de la reserva de contingencia.

Recaudación Federal Participable del ejercicio

Recaudación Federal Participable en 1990

= Índice de actualización

X Participaciones totales de la entidad en 1990

= Participaciones totales de la entidad en 1990, incrementados con el crecimiento de la R. F. P. de 1990 a la del ejercicio.

- Total de participaciones de la entidad del ejercicio

= determinación de la diferencia

Solamente en el caso en que las participaciones totales de la entidad en 1990 incrementados con el crecimiento de la R. F. P. de 1990 a la del ejercicio sea mayor que el total de participaciones de la entidad del ejercicio procede la aplicación de la reserva de contingencia, siempre y cuando no se haya agotado.

"Adicionalmente, se crea una reserva de compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se formará con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, a la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2, así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2-A, fracción III, inciso b), de esta Ley.

El monto en que la entidad federativa de que se trate se ve afectada, se determinará restando de las participaciones que le hubieran correspondido, de conformidad con las disposiciones en vigor al 31 de diciembre de 1990, la participación efectiva de la entidad en el año que corresponda. La distribución de la reserva de compensación se hará de la cantidad que se vea menos afectada hacia aquella más afectada hasta agotarse, aplicándose anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal."

No obstante que actualmente la reserva de compensación no tiene recursos, debido a que todas las entidades están coordinadas en derechos, la aplicación de la misma se efectuaría si el monto de las participaciones de la entidad del ejercicio, según el sistema actual, sea menor que el importe de las participaciones del ejercicio, según el sistema vigente en 1990.

8). PARTICIPACION EN LOS INGRESOS QUE SE OBTENGAN POR LA OPERACION DE PUENTES DE PEAJE.

El artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal establece que: "La Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los Estados y los Municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente. La aportación a los fondos mencionados se hará por el Estado, por el Municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación Federal se distribuirá en partes iguales entre el Estado y el Municipio correspondiente, destinando el Estado al mismo fin estos recursos en cualquiera de los municipios de la entidad."

Con motivo del artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal se han celebrado convenios entre la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos y los gobiernos estatal y municipal correspondientes para la creación y administración de un fondo de acuerdo con las aportaciones legales respectivas destinado a

la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad e infraestructura o gastos de inversión dentro de la circunscripción territorial del Municipio en el que se encuentra ubicado el puente federal de peaje.

c). FORMA Y PLAZO DE PAGO.

El artículo 7 de Ley de Coordinación Fiscal dispone que: "El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículo 2-A, fracciones I y III, y 3-A de esta Ley.

Las Entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mencionado en el párrafo que antecede, recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período. Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes.

A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan (reformado el 31 de diciembre de 1999).

Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2, así como las que se establezcan en los artículos 2-A fracciones I y III, y 3-A de esta Ley, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes."

Por su parte, el artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que: "Para los efectos de las participaciones a que esta Ley se refiere y de los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, las Entidades, los Municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y pago, que hubieren efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales.

La Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará bajo los lineamientos que se establezcan, del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas."

A pesar que el artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional establece que las participaciones federales serán

cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los Estados, el artículo 6, párrafos segundo y cuarto, de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que: "La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley. Los Gobiernos de los Estados publicarán, cuando menos una vez al año, en el Diario Oficial de la Entidad y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones que corresponda, durante un año, a cada uno de sus municipios."

Así las cosas, salvo las participaciones federales de los Municipios fronterizos o petroleros que les son entregadas directamente, las demás que obtienen del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal y en Impuestos Especiales son entregados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de los Estados. Igualmente reciben de éstos los incentivos económicos del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y del impuesto sobre automóviles nuevos.

El artículo 3, penúltimo y último párrafos, de la Ley de Coordinación Fiscal, adicionados con fecha 31 de diciembre de 1999, mencionan textualmente lo siguiente:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje y monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal."

Con fecha 31 de enero de 2000 salió publicado en el Diario Oficial de la Federación el "Calendario de Entrega, Porcentaje y Monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, por el Ejercicio Fiscal de 2000, y Estimación Trimestral de la Ley de Ingresos de la

Federación para el ejercicio fiscal de 2000".

Consideramos conveniente reformar la citada disposición legal para que dicho calendario anual incluya los porcentajes y montos estimados que recibirá cada entidad federativa de las participaciones por impuestos especiales.

Para el ejercicio fiscal de 2000, el Estado de Chiapas es una de las entidades federativas que recibirán uno de los mayores montos del Fondo General de Participaciones (\$5,785,732,050), pero también obtendrá uno de los montos más bajos del Fondo de Fomento Municipal (\$65,257,538), teniendo 118 Municipios (recientemente eran 111) y una población de 3,584,786 habitantes de acuerdo con el conteo de población y vivienda de 1995 del I.N.E.G.I. y la población nacional hasta ese año es de 91,158,290 habitantes.

De acuerdo con el censo poblacional del 2000, la población nacional es de 97.4 millones de habitantes.

d). GARANTIA Y COMPENSACIONES.

Las participaciones federales de las Entidades Federativas y Municipios pueden otorgarse en garantía.

Al respecto, el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que: "Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las Entidades Federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las Entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e

incentivos de las Entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.

En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades o Municipios." ⁸²

8. INOBSERVANCIA DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

Las consecuencias de las violaciones en que incurran las Entidades Federativas o Municipios al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentran previstas en los artículos 10-B, último párrafo, y 11 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El artículo 10-B, tercer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que: "Cuando en la legislación de alguna entidad o municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo que antecede, la Secretaría de Hacienda y Crédito público hará del conocimiento de la entidad de que se trate la violación específica, para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo la propia Secretaria, en su caso, emitirá la declaratoria correspondiente, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y empezará a regir a partir del día siguiente al de su publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos en esta última fecha."

Por su parte, el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que: "Cuando alguna entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

La Secretaría de Hacienda y Crédito público comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de 3 meses. Si la entidad no efectuara la corrección, se

(82) El Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios fue publicado el 7 de julio de 1982.

considerará que deja estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación.

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

9. MEDIOS DE DEFENSA EN MATERIA DE COORDINACION FISCAL.

En materia de coordinación fiscal existen dos medios de defensas, ya sea que lo hagan valer los poderes públicos (Juicio de Controversias Constitucionales) o bien los particulares (Recurso de Inconformidad).

a). JUICIO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

Las entidades federativas podrán anular la declaratoria de violaciones en materia de coordinación de derechos mediante el juicio de controversia constitucional, en los términos de los artículos 10-B, tercer párrafo, in fine, y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal.

En el supuesto de que existan violaciones de las entidades federativas en materia de coordinación de impuestos, el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal previene que: "El Estado inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta Ley.

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

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

Finalmente, "En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.", según lo dispone el artículo 12, último párrafo, de la Ley de Coordinación

Fiscal.

b). RECURSO DE INCONFORMIDAD.

El artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal establece que: "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.

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

El recurso de inconformidad se tramitará conforme a las disposiciones que sobre el recurso de revocación establece el Código Fiscal de la Federación, con las siguientes modalidades:

I. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oirá a la entidad de que se trate.

II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal.

III. El plazo para resolver el recurso será de un mes a partir de la fecha en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el dictamen a que se refiere la fracción anterior.

IV. La resolución podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, con cargo a las participaciones de la entidad. A estas devoluciones les serán aplicables lo que al respecto establece el Código Fiscal de la Federación.

La resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación por los promoventes del recurso.

Las entidades federativas podrán ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos del artículo 12 de esta Ley."

Según el artículo 16, fracción XIX, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, la Administración General Jurídica de Ingresos es la encargada de tramitar y resolver dicho recurso de inconformidad.

10. ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACION FISCAL.

En los términos del artículo 16 de la Ley de Coordinación Fiscal, los organismos en materia de coordinación fiscal son los siguientes: Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y Junta de Coordinación Fiscal.

a). REUNION NACIONAL DE FUNCIONARIOS FISCALES.

El artículo 17 de la Ley de Coordinación Fiscal contempla que: "La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el titular del órgano hacendario de cada entidad. La Reunión será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión, de la entidad en que ésta se lleve a cabo.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos, y los titulares del área hacendaria de las entidades por la persona que al efecto designen."

Según el artículo 19 de la Ley de Coordinación Fiscal "Serán facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales:

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

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

III. Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.

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

b). COMISION PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES.

El artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que: "La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:

I. Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades. Será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II. Las entidades estarán representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano

hacendario que elija la Comisión o por la persona que éste designe para suplirlo.

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

GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

IV. Las entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su cargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aun después de terminado su período, en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.

V. La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha comisión. En la convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse."

El artículo 21 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que: "Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:

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

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

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

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

V. Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo

11 de esta Ley.

VI. Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades."

c). INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO DE LAS HACIENDAS PUBLICAS.

El artículo 22 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que: "EL Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes funciones:

I. Realizar estudios relativos al sistema nacional de coordinación fiscal.

II. Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades federativas, así como de las respectivas administraciones.

III. Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades.

IV. Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

V. Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.

VI. Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

VII. Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

VIII. Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares."

Finalmente, el artículo 23 de la Ley de Coordinación Fiscal previene que: "Los órganos del Instituto a que se refiere el artículo anterior, serán:

I. El director general, que tendrá la representación del mismo.

II. La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como asamblea general del Instituto.

III. El consejo directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos. Fungirá como consejo directivo la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales."

d). JUNTA DE COORDINACION FISCAL.

El artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que: "La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales."

No obstante que no existe ningún precepto legal que señale las facultades de la Junta de Coordinación Fiscal se puede decir que su función se traduce en formular dictámenes técnicos con motivo de los recursos de inconformidad, en los términos del artículo 11-A, fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal.

CAPITULO III
EL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL
FEDERAL QUE CELEBRAN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO
PUBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS Y SUS ANEXOS

SUMARIO

- A. Fundamento jurídico.
- B. Contenido.
 - 1. Objeto.
 - a. Facultades administrativas sobre el I.V.A., I.S.R., I.A. e I.E.P.S..
 - b. Obligaciones administrativas sobre el I.V.A., I.S.R., I.A. e I.E.P.S..
 - c. Facultades y obligaciones administrativas sobre el I.T.U.V..
 - d. Otras obligaciones administrativas sobre los impuestos coordinados.
 - e. Facultades y obligaciones administrativas sobre el I.S.A.N..
 - f. Actividades administrativas relacionadas con las multas administrativas federales no fiscales.
 - g. Actividades administrativas relacionadas con la omisión de las declaraciones y avisos.
 - h. Facultades y obligaciones sobre la procedencia de vehículos extranjeros, excepto aeronaves y embarcaciones.
 - i. Facultades reservadas a la Secretaría.
 - j. De la evaluación.
 - 2. Incentivos económicos.
 - a. Incentivos económicos.
 - b. Rendición de la cuenta mensual comprobada de ingresos coordinados y el sistema de compensación.
 - 3. Autoridades fiscales coordinadas.
 - a. Autoridades fiscales estatales.
 - b. Autoridades fiscales municipales.
- C. Cumplimiento, vigencia y terminación.
- D. Otros anexos.
 - 1. Anexo 1.
 - 2. Anexo 4.
 - 3. Anexo 5.
 - 4. Anexo 11.
 - 5. Anexo 13.
 - 6. Anexo 14.

III. EL CONVENIO DE COLABORACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE CELEBRAN LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y EL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS Y SUS ANEXOS.

Actualmente el convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Chiapas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1996 y en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas No. 001 de fecha 10 de enero de 1997.

Dicho convenio de colaboración administrativa ha sufrido hasta la presente fecha dos acuerdos modificatorios, publicados en el Diario Oficial de la Federación con fechas 10 de febrero de 1998 y 3 de febrero de 2000 y en el Periódico Oficial del Estado de fechas 11 de febrero de 1998 y 9 de febrero del 2000, respectivamente.

En los términos de la cláusula primera transitoria de dicho convenio de colaboración administrativa se establece que: "Este Convenio se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor a partir del 1 de enero de 1997, fecha en que, con la excepción contenida en la cláusula siguiente, quedan sin efecto el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de diciembre de 1989 y los Anexos números 2, 3, 6, 8, 9 y 10 y, en su caso, sus respectivas modificaciones, al propio convenio, celebrados por la Secretaría y el Estado, mismos que han quedado integrados en el texto del presente Convenio."⁸³

Por su parte, la cláusula segunda transitoria del mencionado convenio de colaboración administrativa dispone que: "Subsiste la vigencia de los Anexos 1, 5, 11, 13 y 14 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal citado en la cláusula que antecede, publicados en el Diario Oficial de la Federación, celebrados por la Secretaría, el Estado y el Ayuntamiento del Municipio de Suchiate del propio Estado, en el caso del Anexo número 11, mismos que se entenderán referidos a los términos de este Convenio."

Posteriormente, se suscribió el Anexo No. 2 al convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Chiapas en vigor (publicado en el D.O.F. del 4 de abril de 1997 y en el P.O. No. 30 del 2 de julio de 1997) e inició su vigencia al día siguiente de su publicación federal. Además, con fecha 14 de abril de 2000 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los anexos 1 y 4 del citado convenio de colaboración administrativa.

Así, pues, el vigente convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Chiapas cuenta hasta la presente fecha con siete anexos y que se identifican con los números

(83) Con el citado convenio de colaboración administrativa de fecha 27 de diciembre de 1989 se dejó sin efectos el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre el Estado de Chiapas y la Federación y fechado el 3 de junio de 1988, salvo el Anexo No. 1.

1, 2, 4, 5, 11, 13 y 14.

Con dicho convenio de colaboración administrativa y sus anexos se pretende lograr una mayor vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales federales e incrementar los ingresos tributarios de la Federación, del Estado de Chiapas y sus Municipios.

A. FUNDAMENTO JURIDICO.

El convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Chiapas establece en su parte inicial que "con fundamento en los siguientes artículos de la legislación federal: 25, 26 y 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 fracciones II, XI, XIV, XV y XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 6 fracción XVIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Coordinación Fiscal; y en la legislación estatal, en los artículos: 29 fracción XXVII, 42 fracción I, 44 y 66 de la Constitución Política del Estado de Chiapas; 6, 22 fracción VI, 24 fracciones XIX, XXI, XXII, XXIII y XXIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, en el decreto número 22 de fecha 10 de enero de 1979 y en ejercicio de las facultades conferidas al C. Gobernador del Estado por el decreto número 6, aprobado por la LIII Legislatura del Estado el día 15 de noviembre de 1979, respectivamente, del propio Estado." ⁸⁴

Al respecto, estimamos que si bien es cierto que el fundamento jurídico para celebrar el convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal entre la Federación y los Estados se encuentra en los artículos 116, fracción VII, constitucional, y 13, primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal (reformado en el año de 1981) también no es menos cierto que la mencionada fracción constitucional no otorga facultades al Gobierno Federal para celebrar dichos convenios de colaboración administrativa con los Municipios, ya que solamente los Estados están facultados para suscribir con los Municipios esos convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

Sin embargo, la cláusula cuarta del citado Convenio de Colaboración Administrativa señala que "Mediante pacto expreso con la Secretaría, el Estado, por conducto de sus Municipios, podrá ejercer parcial o totalmente las facultades que se le confieren en este Convenio."

(84) Opinamos que no se debieron citar esos decretos legislativos locales, mediante los cuales se concede al Gobernador del Estado facultades para suscribir cualquier convenio de coordinación fiscal y el convenio de adhesión, respectivamente, ya que los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Coordinación Fiscal no exigen dicha autorización para el caso de la celebración de dicho convenio de colaboración administrativa y que es distinto al convenio de adhesión.

B. CONTENIDO.

Conforme a la cláusula segunda del presente convenio de colaboración administrativa "La Secretaría y el Estado convienen en coordinarse en:

I. Impuesto al valor agregado, respecto de las facultades que en este Convenio se establecen expresamente, en las cláusulas séptima y octava.

II. Impuesto sobre la renta e impuesto al activo, en los términos que se establecen en las cláusulas séptima y octava.

III. Impuesto especial sobre producción y servicios, en los términos que se establecen en las cláusulas séptima y octava.

IV. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, en los términos de la cláusula novena.

V. Multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales, a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del Estado, excepto las destinadas a un fin específico y las participables con terceros así como las impuestas por la Secretaría y sus organismos desconcentrados, en los términos de la cláusula décima.

VI. El ejercicio de las facultades relacionadas con las siguientes actividades.

a). Las referidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, en relación con las contribuciones y en los términos que se establecen en la cláusula decimoprimera.

b). La comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 29 y 42 fracción V del Código Fiscal de la Federación, en los términos señalados en la cláusula decimo segunda.

c). Las de verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera, en los términos de la cláusula decimotercera."

Así, pues, el contenido del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Chiapas se traduce en que las autoridades fiscales del Estado asumen las funciones administrativas señaladas en el mismo en materia de todos los impuestos federales, excepto los de comercio exterior con la salvedad de la verificación de la legal estancia o tenencia de vehículos de procedencia extranjera, y sobre el cobro de las multas administrativas federales no fiscales y multas formales fiscales a cambio de recibir los incentivos económicos correspondientes.

Aunque no se establece en la citada cláusula el impuesto federal

sobre automóviles nuevos, también forma parte del contenido de dicho convenio de colaboración administrativa con motivo del Anexo No. 2 del mismo, al igual que como sucede con los demás anexos.

Finalmente, la cláusula tercera del mencionado convenio de colaboración administrativa previene que: "La administración de los ingresos coordinados y el ejercicio de las facultades a que se refiere la cláusula segunda de este Convenio se efectuarán por el Estado, en relación con las personas que tengan su domicilio fiscal dentro de su territorio y estén obligadas al cumplimiento de las disposiciones que regulen dichos ingresos y actividades. Lo anterior, con las salvedades que expresamente se establecen en este Convenio.

Por ingresos coordinados se entenderán todos aquéllos en cuya administración participe el Estado ya sea integral o parcialmente en los términos de este convenio."

Por consiguiente, el análisis y estudio del mencionado convenio de colaboración administrativa comprenderá lo relativo a su contenido (objeto, incentivos económicos y autoridades fiscales coordinadas) y anexos correspondientes.

1. OBJETO.

El objeto del presente convenio de colaboración administrativa se reduce a las facultades y obligaciones administrativas en relación con los impuestos federales y sus accesorios y sobre las multas federales no fiscales, en los términos de la cláusula primera del citado convenio de colaboración administrativa.

a. FACULTADES ADMINISTRATIVAS SOBRE EL I.V.A., I.S.R., I.A. E I.E.P.S..

En materia de fiscalización y con motivo del segundo acuerdo modificatorio, las autoridades fiscales locales podrán ejercer las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 42 y demás disposiciones aplicables del Código Fiscal de la Federación sobre el impuesto al valor agregado, impuesto sobre la renta, impuesto al activo e impuesto especial sobre producción y servicios, en los términos del párrafo primero de la cláusula séptima del citado convenio de colaboración administrativa.

En consecuencia, con fundamento en la fracción I incisos a), b), c) y d) de dicha cláusula las autoridades fiscales coordinadas tendrán las facultades para determinar los impuestos omitidos, su actualización y recargos por mora causados y las multas correspondientes; así como también, efectuar la notificación de la liquidación respectiva y, en su caso, condonar total o parcialmente las multas impuestas.

En cuanto a las visitas domiciliarias en materia de expedición de comprobantes fiscales, la cláusula decimosegunda de este convenio de colaboración administrativa señala que: "En relación con lo dispuesto en los artículos 29 y 42 fracción V del Código Fiscal de la

Federación, la Secretaría y el Estado convienen en que éste ejerza las siguientes facultades:

I. Verificar, a través de visitas de inspección, con base en una programación compartida y coordinada por la Secretaría, el uso de máquinas registradoras de comprobación fiscal en establecimientos o locales ubicados en el territorio del Estado, así como la expedición de comprobantes fiscales, de acuerdo con la normatividad emitida para tal efecto.

II. Imponer, notificar y cobrar las multas que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales, en relación con la facultad a que se refiere la fracción anterior. En su caso, el Estado las cobrará a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Las multas impuestas por el Estado se pagarán en las instituciones de crédito que al efecto autorice él mismo o en las oficinas recaudadoras que autorice el propio Estado.

Para el ejercicio de las facultades a que se refiere esta cláusula, la Secretaría proporcionará al Estado el padrón de los contribuyentes obligados a expedir comprobantes fiscales en los términos del Código Fiscal de la Federación."

Cabe recordar que con la reforma del sexto párrafo del artículo 29 del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del año de 1998, los contribuyentes con local fijo y que realicen operaciones con el público en general ya no tienen la obligación de registrar el valor de sus actos o actividades mediante las máquinas registradoras de comprobación fiscal, sino que a través de los equipos y sistemas electrónicos que para tal efecto autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, independientemente de que cuando el adquirente de los bienes o el usuario del servicio solicite el comprobante para efectuar deducciones o acreditamiento de contribuciones, deberán además expedir dichos contribuyentes los comprobantes que reúnan los requisitos fiscales a que se refiere el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación.

En materia de recaudación, según la fracción II de la cláusula séptima de dicho convenio de colaboración administrativa, las autoridades fiscales del Estado cuentan con facultades para recaudar el importe de los pagos que se obtengan como resultado de su actuación administrativa fiscal coordinada, ya sea en las instituciones de crédito autorizadas por las mismas, o bien en sus propias oficinas recaudadoras; así como también el de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Capítulo III del Título V del Código Fiscal de la Federación.

En materia de autorizaciones y con motivo del segundo acuerdo modificatorio, la cláusula séptima, fracción III, incisos a) y b), del citado convenio de colaboración administrativa, las autoridades

fiscales coordinadas podrán resolver las solicitudes de devolución de cantidades pagadas indebidamente al Estado o cuando legalmente así proceda y determinar y cobrar las devoluciones improcedentes e imponer las multas correspondientes; igualmente, tendrán la facultad de autorizar el pago de los créditos fiscales en parcialidades o diferido conforme lo dispone el artículo 66 del Código Fiscal de la Federación.

En materia de recursos administrativos, las autoridades fiscales del Estado tendrán facultades para tramitar y resolver el recurso de revocación contemplado en el Capítulo I del Título V del Código Fiscal de la Federación en contra de los actos o resoluciones emitidos por dichas autoridades, en ejercicio de las facultades que les otorga el convenio de colaboración administrativa en cuestión, en los términos de la fracción IV de la cláusula séptima del mismo.

Sin embargo, opinamos que el escrito de reconsideración a que se refiere el tercer párrafo del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación en contra de los actos de las autoridades fiscales coordinadas será resuelto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, en materia de juicios la fracción V de la cláusula séptima del citado convenio de colaboración administrativa establece que las autoridades fiscales del Estado podrán actuar como parte demandada en los juicios de nulidad cuando se trate de actos o resoluciones dictados por las mismas, en ejercicio de las facultades que les concede el presente convenio de colaboración administrativa.

De acuerdo con el artículo 198, fracción III, del Código Fiscal de la Federación "En todo caso la Secretaría de Hacienda y Crédito público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación de ingresos."

El recurso de revisión fiscal sólo podrá ser interpuesto por dicha Secretaría en contra de la sentencia de nulidad que dicte la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente, como lo previene el artículo 248, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

Por otra parte y con motivo del segundo acuerdo modificatorio, los párrafos segundo y tercero de la cláusula séptima del multicitado convenio de colaboración administrativa disponen que: "Quedan excluidos del ejercicio de las facultades previstas en esta cláusula, en materia de los impuestos al valor agregado, sobre la renta, al activo y especial sobre producción y servicios, los siguientes contribuyentes:

a). Los que integran el sistema financiero a que se refiere el último párrafo de la fracción III, del artículo 7-B de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El artículo 7-B, fracción III, cuarto párrafo, de la Ley de Impuesto Sobre la Renta señala que: "Para los efectos de esta fracción, se entenderá que el sistema financiero se compone de las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, de almacenes generales de depósito, administradoras de fondos para el retiro, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa, casas de cambio y sociedades financieras de objeto limitado, que sean residente en México o en el extranjero.

b). Las sociedades mercantiles que cuenten con autorización de la Secretaría para operar como controladoras y las controladas, en los términos del Capítulo IV del Título II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

c). Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria de la Federación, sujetas a control presupuestal.

También quedan excluidos las otras entidades y sujetos respecto de los cuales no tengan competencia las administraciones locales de la Secretaría."

Al respecto, el artículo 21, Apartados B, C, y D, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 1999, establece la competencia de las Administraciones Locales de Recaudación, de Auditoría Fiscal y Jurídica de Ingresos.

b. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS SOBRE EL I.V.A., I.S.R, I.A. E I.E.P.S..

Referente a las obligaciones que asumen las autoridades fiscales coordinadas, la cláusula octava del presente convenio de colaboración administrativa señala que: "En materia del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta, del impuesto al activo y del impuesto especial sobre producción y servicios, el Estado tendrá las siguientes obligaciones:

I. Realizar actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes, en una proporción anual de 20% de dicho padrón, conforme a los lineamientos y normatividad emitidos para tal efecto.

II. Cumplir con el programa operativo anual que determine la Secretaría, previamente concertado con el Estado.

III. Llevar a cabo los actos de fiscalización en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales aplicables."

Por su parte, los párrafos quinto y último de la cláusula séptima de dicho convenio de colaboración administrativa disponen, respectivamente, que: "La Secretaría, por conducto de la Administración General de Recaudación, proporcionará al Estado mensualmente, información sobre las solicitudes de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes." "El Estado informará periódicamente a la Secretaría, de acuerdo con los lineamientos que al efecto señale la propia Secretaría, la situación en que se encuentren los juicios en que haya intervenido y de las resoluciones que recaigan sobre los mismos."

c. FACULTADES Y OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS SOBRE EL I.T.U.V..

En los términos de la cláusula novena del mencionado convenio de colaboración administrativa, las autoridades fiscales del Estado en relación con el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos tendrán las siguientes facultades.

"I. En materia de registro y control vehicular, excepto aeronaves, el Estado establecerá el registro estatal vehicular, relativo a los vehículos que les expida placas de circulación en su jurisdicción territorial y lo mantendrá actualizado para su integración al Sistema Integral de Información Tributaria.

Para control y vigilancia del registro, El Estado ejercerá por conducto de sus autoridades fiscales, las siguientes facultades:

a). Efectuar los trámites de inscripción, bajas, cambios y rectificaciones que procedan en el registro, conforme a las reglas generales que expida la Secretaría.

b). Realizar actos de verificación y comprobación para mantener actualizado el registro del Estado, conforme a los lineamientos y normatividad correspondiente.

c). Recibir y, en su caso, requerir los avisos, manifestaciones y demás documentos que conforme a las diversas disposiciones legales aplicables deban presentarse.

d). Diseñar y emitir los formatos para control vehicular y el cobro del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, los cuales deberán contener como mínimo los siguientes requisitos:

Datos generales: Entidad Federativa; año fiscal que se cubre.

Datos del propietario: Nombre o razón social; registro federal de contribuyentes; domicilio; código postal.

Datos del Vehículo: Marca; modelo; año modelo; número de cilindros; origen o procedencia; número de motor, número de chasis; número de placas.

e). Informar a la Secretaría de los movimientos efectuados en el registro estatal vehicular y reponer dicho registro en su totalidad,

conforme a los medios magnéticos y periodicidad que establezca la Secretaría.

II. En materia de recaudación, comprobación, determinación y cobro del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

a). Recibir y, en su caso, exigir las declaraciones, avisos y demás documentos que establezcan las disposiciones fiscales y recaudar los pagos respectivos, así como revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos.

b). Comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar el impuesto, su actualización y accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades.

c). Las establecidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación

d). Notificar los actos administrativos y las resoluciones dictadas por el mismo, así como recaudar, en su caso, el importe correspondiente.

e). Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivo el impuesto y sus accesorios que él mismo determine.

III. En materia de devoluciones, compensaciones y pago a plazos del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

a). Autorizar las solicitudes de devolución o compensación de cantidades pagadas indebidamente y, en su caso, efectuar el pago correspondiente.

b). Autorizar el pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

IV. En materia de multas en relación con el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

a). Imponer las que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de este impuesto, cuando dichas infracciones hayan sido descubiertas por el mismo.

b). Condonar las multas que imponga en el ejercicio de las facultades que se señalan en esta cláusula e informar a la Secretaría sobre las infracciones de que tenga conocimiento en los demás casos.

V. En materia de recursos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, el Estado tramitará y resolverá los relativos a sus propios actos o resoluciones, emitidos en ejercicio de las facultades que le confiere este Convenio.

VI. En materia de juicios, el Estado intervendrá como parte en los que se susciten con motivo de las facultades delegadas. De igual manera, éste asumirá la responsabilidad en la defensa de los mismos, sin perjuicio de la intervención que corresponde a la Secretaría. Para este efecto el Estado contará con la asesoría legal de la Secretaría, en la forma y términos que se le solicite.

VII. En materia de consultas del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, el Estado resolverá las que sobre situaciones reales y concretas le hagan los interesados individualmente, conforme a la normatividad emitida al efecto por la Secretaría."

d. OTRAS OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS SOBRE LOS IMPUESTOS COORDINADOS.

En los términos de la cláusula quinta de este convenio de colaboración administrativa "El Estado informará en todos los casos a la Secretaría, a través de la administración local jurídica de ingresos territorialmente competente, sobre la presunta comisión de cualquier delito fiscal federal de que se tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, en materia de este Convenio, salvo los de defraudación fiscal y sus equiparables.

Tratándose de los delitos de defraudación fiscal y sus equiparables, el Estado deberá acordar los casos con la Secretaría, por conducto de la administración local de auditoría fiscal territorialmente competente."

Por último, de acuerdo con la cláusula sexta del convenio de colaboración administrativa en comento, "El Estado y la Secretaría se suministrarán recíprocamente la información que requieran, respecto de ingresos y actividades coordinados.

La Secretaría permitirá la conexión de los equipos de cómputo del Estado a sus sistemas de información, así como el Estado a la Secretaría, a fin de que cuenten con acceso directo para instrumentar programas de verificación y fiscalización."

e. FACULTADES Y OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS SOBRE EL I.S.A.N..

Con apoyo en lo dispuesto por la cláusula primera del Anexo No. 2 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Chiapas, las autoridades fiscales del Estado podrán realizar las actividades administrativas en relación con el impuesto federal sobre automóviles nuevos.

En los términos de la cláusula segunda del presente anexo, "En materia de recaudación, comprobación, determinación y cobro del

impuesto sobre automóviles nuevos, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

a). Recibir y, en su caso, exigir las declaraciones, avisos y demás documentos que establezcan las disposiciones fiscales y recaudar los pagos respectivos, así como revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos.

Asimismo, recibir las declaraciones de establecimientos ubicados en su territorio, distintos a los del domicilio fiscal de la empresa matriz o principal, que presenten por las operaciones que correspondan a dichos establecimientos.

b). Comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar el impuesto, su actualización y accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades.

c). Las establecidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.

d). Notificar los actos administrativos y las resoluciones dictadas por el mismo, así como recaudar, en su caso, el importe correspondiente.

e). Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivo el impuesto y sus accesorios que él mismo determine.

Las declaraciones, el importe de los pagos y demás documentos, serán recibidos en las oficinas recaudadoras del Estado o en las instituciones de crédito que éste autorice."

Según la cláusula tercera de dicho anexo "En materia de autorizaciones relacionadas al impuesto sobre automóviles nuevos, el Estado podrá efectuar las relativas al pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación."

La cláusula cuarta de dicho anexo señala que "En materia de multas en relación con este impuesto, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

a). Imponer las que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de este impuesto, cuando dichas infracciones hayan sido descubiertas por él mismo.

b). Condonar las multas que imponga en el ejercicio de las facultades que se señalan en esta cláusula e informar a la Secretaría sobre las infracciones de que se tenga conocimiento en los demás casos.

En relación con la comisión o presunta comisión de delitos fiscales de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, el Estado se obliga a informar en todos los casos a la Secretaría en los términos a que se refiere la cláusula quinta del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal."

Al tenor de lo dispuesto por la cláusula quinta del presente anexo "En materia de recursos administrativos establecidos en el Código Fiscal de la Federación, el Estado tramitará y resolverá los relativos a sus propios actos o resoluciones, emitidos en ejercicio de las facultades que le confiere este anexo."

"En materia de juicios, el Estado intervendrá como parte en los que se susciten con motivo de las facultades delegadas en este anexo. De igual manera, éste asumirá la responsabilidad en la defensa de los mismos, sin perjuicio de la intervención que corresponde a la Secretaría. Para este efecto el Estado contará con la asesoría legal de la Secretaría, en la forma y términos que se le solicite.", en los términos de la cláusula sexta del mencionado Anexo.

"En materia de consultas relativas al impuesto sobre automóviles nuevos, El Estado resolverá las que sobre situaciones reales y concretas le hagan los interesados individualmente, conforme a la normatividad emitida al efecto por la Secretaría.", según lo previene la cláusula séptima del citado anexo.

Finalmente, con apoyo en la cláusula octava del presente anexo "Para los efectos de este anexo y en los términos de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, no procederá la devolución ni compensación del impuesto de que se trata, aun cuando el automóvil se devuelva al enajenante."

f. ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LAS MULTAS ADMINISTRATIVAS FEDERALES NO FISCALES.

La cláusula décima del presente convenio de colaboración administrativa señala que: "Tratándose de las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales, la Secretaría conviene con el Estado, en los términos del artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, en que éste efectuará a través de las autoridades fiscales municipales, cuando así lo acuerden expresamente y se publique en el órgano de difusión oficial del Estado, las siguientes facultades:

I. Notificar las multas referidas, determinar sus correspondientes accesorios y recaudar unas y otros, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, tratándose de infractores domiciliados en el Estado o, en su caso, en el Municipio de que se trate.

Sin embargo, respecto de las multas impuestas por las autoridades de tránsito federal, su importe corresponderá al Municipio en donde se efectuó el pago sin importar el domicilio del infractor o, en su caso, al Estado.

La recaudación de las multas mencionadas se efectuará por el Municipio de que se trate o, en su caso, por el Estado, a través de sus oficinas recaudadoras.

II. Efectuar la devolución de cantidades pagadas indebidamente.

III. Autorizar el pago de las multas a que se refiere esta cláusula, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

El Estado podrá ejercer directamente las facultades a que se refiere esta cláusula."

Así, pues, en principio son las autoridades fiscales municipales las encargadas de notificar y cobrar las multas administrativas federales no fiscales, sin embargo, el Estado podrá ejercer por si mismo dichas facultades administrativas.

g. ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS CON LA OMISION DE LAS DECLARACIONES Y AVISOS.

Con motivo del segundo acuerdo modificatorio, la cláusula decimoprimeras de este convenio de colaboración administrativa contempla que: "Cuando las personas obligadas a presentar declaraciones no lo hagan dentro de los plazo señalados en las disposiciones fiscales, el Estado ejercerá las facultades que establece el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, para lo cual se estará a lo siguiente:

I. El Estado exigirá de los contribuyentes la presentación del documento respectivo en materia de:

- a). Impuesto sobre la renta propio o retenido.
- b). Impuesto al valor agregado.
- c). Impuesto al activo.
- d). Impuesto especial sobre producción y servicios.

II. La Secretaría proporcionará al Estado los datos de los contribuyentes que no presentaron sus declaraciones en los plazos señalados por las disposiciones fiscales a efecto de que el Estado exija su cumplimiento.

III. El Estado ejercerá las siguientes facultades:

- a). Emitir requerimientos a través de los cuales exija la presentación de declaraciones y, en su caso, el pago de los impuestos omitidos, su actualización y recargos.
- b). Notificar los requerimientos que se emitan y las demás resoluciones a que se refiere esta cláusula.
- c). Imponer las multas previstas en el Código Fiscal de la Federación por presentar previo requerimiento, una declaración extemporánea, así como por no cumplir con los requerimientos o cumplirlos fuera de los plazos señalados en los mismos.
- d). Hacer efectiva al contribuyente o responsable solidario que haya incurrido en la omisión, una cantidad igual a la contribución que hubiere determinado en la última o cualquiera de la seis últimas

declaraciones de que se trate, o la que resulte para dichos períodos de la determinación formulada por la autoridad, según corresponda, cuando haya omitido presentar oportunamente alguna declaración subsiguiente para el pago de contribuciones propias o retenidas.

e). Hacer efectiva al contribuyente con carácter provisional, una cantidad igual a la que a éste corresponda determinar, cuando la omisión sea de una declaración de la que se conozca de manera fehaciente la cantidad a la que es aplicable la tasa o cuota.

f). Embargar precautoriamente bienes o negociaciones cuando el contribuyente haya omitido presentar declaraciones en los últimos ejercicios o cuando no atienda el requerimiento de la autoridad.

g). Llevar cabo el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de que se hagan efectivos los créditos y sus accesorios legales, que se generen con motivo de los actos a que se refieren los incisos c), d) y f) de esta fracción.

IV. En materia de recaudación, El Estado recibirá por conducto de las instituciones de crédito que autorice él mismo o de las oficinas recaudadoras que autorice el propio Estado, las contribuciones, las declaraciones y sus accesorios; asimismo, determinará y cobrará las diferencias que provengan de errores aritméticos.

V. En materia de autorizaciones, el Estado ejercerá las siguientes facultades:

a). Resolver sobre la solicitud de devolución o compensación de las multas que le hubieran sido pagadas y que por resolución administrativa hubieran sido revocadas o quedado sin efectos y, en su caso, efectuar el pago correspondiente.

b). Autorizar el pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

VI. El Estado proporcionará a la Secretaría, en la forma y términos que ésta señale en la normatividad que emita al respecto, la información sobre los resultados que obtenga con motivo de su actuación."

Consideramos que también se debió contemplar en este convenio de colaboración administrativa las facultades sobre la solicitud de datos, informes o documentos para aclarar declaraciones, en los términos del artículo 41-A del Código Fiscal de la Federación.

h. FACULTADES Y OBLIGACIONES SOBRE LA PROCEDENCIA DE VEHICULOS EXTRANJEROS, EXCEPTO AERONAVES Y EMBARCACIONES.

La cláusula decimotercera del presente convenio de colaboración administrativa previene que: "En materia de vehículos de procedencia extranjera, excepto aeronaves y embarcaciones, internados en territorio del Estado, éste tendrá a su cargo, por conducto de sus

autoridades fiscales, las siguientes facultades y obligaciones:

I. Dar cumplimiento a los requisitos y formalidades previstos en la Ley Aduanera y sujetarse a la normatividad, lineamientos, políticas y criterios que para el efecto emita la Secretaría.

II. Ordenar y realizar la verificación de la legal estancia en territorio nacional de los vehículos en circulación, procediendo, en su caso, al embargo precautorio de los mismos.

La Secretaría se reserva el derecho de establecer periodos en los cuales no se podrán ejercer las facultades delegadas en esta fracción.

III. Levantar el acta respectiva en caso de embargo precautorio y notificar al interesado el inicio del procedimiento que corresponda, el cual será tramitado y resuelto por la administración local de auditoría fiscal correspondiente, adscrita a la Administración General de Auditoría Fiscal Federal de la Secretaría.

IV. Poner a disposición de la administración local de auditoría fiscal competente los vehículos embargados, acompañando las actuaciones correspondientes, dentro de un plazo que no excederá de cuarenta y ocho horas a partir del embargo. Los vehículos, excepto los deportivos y de lujo, serán resguardados y custodiados por el Estado, hasta que cause ejecutoria la resolución dictada en el procedimiento administrativo en materia aduanera.

Los vehículos embargados precautoriamente por el Estado que hayan sido adjudicados a favor del fisco federal, una vez que cause ejecutoria la resolución, éstos u otros con un valor equivalente, se entregarán a aquél, excepto automóviles deportivos y de lujo, siempre que sean destinados al ejercicio de sus funciones de derecho público, al de sus Municipios o de sus organismos descentralizados. Previo aviso a la Secretaría, dichos vehículos también podrán ser intercambiados con otras entidades federativas para igual fin.

Conforme a las políticas y lineamientos que fije la Secretaría, El Estado podrá enajenar los vehículos de que se trata, siempre que éstos estén inutilizados permanentemente para la circulación.

V. Dar el aviso correspondiente a la Secretaría, en caso de siniestro de vehículos adjudicados, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que éste ocurra.

VI. Vigilar la legal estancia en el país de vehículos de origen y procedencia extranjera, que circulen en su territorio; negar el otorgamiento de tarjeta, placas de circulación o cualquier otro documento que permita la circulación vehicular; y no aceptar el pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en los casos en que no se acredite la legal estancia en el país de los vehículos en régimen de importación definitiva."

Por su parte, la cláusula décima transitoria del citado convenio de colaboración administrativa señala que: "Para los efectos de lo dispuesto en la cláusula decimotercera de este Convenio, se consideran automóviles deportivos o de lujo los excluidos en el listado de vehículos de la convocatoria publicada el 12 de abril de 1994, en la que se comunican las bases para el otorgamiento de permisos de importación, con el objeto de realizar la internación definitiva de aquellos vehículos de procedencia extranjera modelos 1986 o anteriores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 1994."

Cabe hacer notar que las autoridades fiscales coordinadas pueden llevar a cabo actos de verificación sobre la legal estancia o tenencia de vehículos de procedencia extranjera que se encuentren en territorio del Estado y, en su caso, practicar el embargo precautorio de los vehículos extranjeros ilegales y ponerlos a disposición de la Administración Local de Auditoría Fiscal competente para su trámite y resolución correspondiente.

En contra de la liquidación que emita la Administración Local de Auditoría Fiscal competente procede el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación; sin embargo, la interposición de recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, en los términos del artículo 203 de la Ley Aduanera (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995).

i. FACULTADES RESERVADAS A LA SECRETARÍA.

Según la cláusula vigésima del presente convenio de colaboración administrativa se establece que: "Sin perjuicio de lo dispuesto en la cláusula vigésima segunda de este Convenio, la Secretaría se reserva las siguientes facultades:

I. Formular querellas, declaratoria de perjuicio y solicitar el sobreseimiento en procesos penales.

II. Tramitar y resolver los recursos de revocación que presenten los contribuyentes contra las resoluciones definitivas que determinen contribuciones o accesorios, excepto los casos previstos en las cláusulas séptima fracción IV y novena fracción V de este Convenio (opinamos que también queda incluida la cláusula quinta del anexo 2).

III. Notificar y recaudar, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, el importe de las determinaciones de los impuestos al valor agregado, especial sobre producción y servicios, sobre la renta y el activo, que hubiera formulado la propia Secretaría (estimamos que dicha fracción es innecesaria ya que no lo emite la autoridad fiscal coordinada).

IV. (Se suprimió dicha fracción en el segundo acuerdo modificatorio, ya que a partir del año de 1997 quedó derogado el recurso de apelación).

V. Interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente.

VI. Intervenir en los juicios de amparo en los que se impugne la inconstitucionalidad de una ley o reglamento de naturaleza fiscal."

En cuanto a la fracción II de la cláusula vigésima del citado convenio de colaboración administrativa, opinamos que la Secretaría se reserva injustificadamente las facultades para tramitar y resolver los recursos de revocación en contra tanto de los actos de notificación y cobros de las multas administrativas federales no fiscales como de las multas federales formales fiscales, ya que no se encuentran previstas en las cláusulas décima y decimoprimeras del multicitado convenio de colaboración administrativa.

Por su parte, la cláusula vigésima segunda de este convenio de colaboración administrativa previene que: "La Secretaría podrá en cualquier tiempo ejercer las atribuciones a que se refiere este Convenio, aun cuando hayan sido conferidas expresamente al Estado, pudiendo hacerlo en forma separada o conjunta con este último."

Sin embargo, la fracción III de la cláusula única del anexo 14 exige la intervención del personal de la Secretaría, mismo que se refiere a la verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de cualquier mercancía de procedencia extranjera, excepto vehículos.

j. DE LA EVALUACION.

La cláusula vigésima primera del citado convenio de colaboración administrativa dice a la letra que: "La Secretaría ejercerá las facultades de Planeación, Programación, Normatividad y Evaluación de los ingresos coordinados. El Estado podrá formular propuestas sobre la determinación de sus metas, así como de los actos de fiscalización para la programación conjunta a través de los Comités y Subcomités de Programación.

Para los efectos de este Convenio, se entenderá por:

Planeación: Actividad orientada a precisar las prioridades y objetivos en materia de los ingresos y actividades coordinados y establecer los lineamientos de política y los mecanismos para su ejecución.

Programación: Proceso mediante el cual se determinan las metas y actos de fiscalización a realizar por el Estado.

Normatividad: Las disposiciones que se emitan a través de

instructivos, circulares, manuales de procedimientos y de operación, resoluciones de carácter general y criterios que regulan las contribuciones materia de este Convenio, así como la aplicación del mismo, entre otras, las que señalen el manejo del sistema de compensación de fondos y de rendición de cuenta comprobada.

Evaluación: Proceso mediante el cual se determinará o precisará por parte de la Secretaría periódicamente el grado de avance en cada uno de los programas respecto de las funciones conferidas al Estado y sus Municipios, en materia de ingresos y actividades coordinados, así como sus posibles desviaciones, modificaciones y la instrumentación de las medidas de ajuste necesarias para cumplir con ellos.

La planeación, la programación, la normatividad y las medidas que resulten de la evaluación, serán obligatorias para el Estado."

A raíz del segundo acuerdo modificatorio del citado convenio de colaboración administrativa se adicionó un nuevo capítulo relativo a la evaluación y que comprende las siguientes cláusulas:

Vigésimatercera. "Para efectos de la evaluación a que se refiere la cláusula vigesimaprimer, el Estado informará periódicamente a la Secretaría, en la forma y términos que ésta señale en la normatividad que emita al respecto, los resultados que obtenga con motivo de su actuación en las funciones delegadas en relación con los ingresos y actividades coordinados."

Vigésimacuarta. "El Estado asistirá a las reuniones semestrales de evaluación con las Administraciones Generales, Regionales y Locales competentes del Servicio de Administración Tributaria, en las que participará la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas, de la Secretaría. El objeto de estas reuniones será conocer y analizar por parte de la Secretaría los avances y las acciones realizadas por el Estado y, en su caso, proponer los ajustes que correspondan.

Asimismo, se hará un seguimiento de las acciones que en esta materia se realicen y los resultados de la evaluación serán informados a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales."

Vigésimaquinta. "El Estado y la Secretaría, en su caso, acordarán la realización de reuniones específicas sobre cada una de las funciones delegadas por este Convenio y sus anexos, que hayan sido objeto de observación en las reuniones semestrales a que se refiere la cláusula anterior. El propósito de estas reuniones será el análisis detallado de los problemas, la búsqueda de soluciones y la instrumentación conjunta de acciones que deberán llevarse a cabo, así como sus tiempos de operación. Los compromisos y resultados de que dichas reuniones se deriven, serán informados a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales."

2. INCENTIVOS ECONOMICOS.

a. INCENTIVOS ECONOMICOS.

En relación con el artículo 13, último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y tomando en cuenta los dos acuerdos modificatorios, la cláusula decimocuarta de este convenio de colaboración administrativa, establece que: "El Estado percibirá por las actividades de administración fiscal que realice con motivo de este convenio, los siguientes incentivos:

I. 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto al valor agregado y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora en dicho gravamen.

II. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, así como de los honorarios de notificación que se generen, por los requerimientos de solicitudes de inscripción y avisos al Registro Federal de Contribuyentes derivados de la realización de actos de verificación para mantener actualizado el padrón de contribuyentes.

III. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes en materia del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta y del impuesto al activo, cuando en el dictamen fiscal correspondiente se hayan reflejado omisiones en las obligaciones del contribuyente.

IV. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes en materia del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta y del impuesto al activo, de aquellos contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal en materia de esos impuestos y dicha omisión haya sido descubierta por el Estado.

V. 75% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto sobre la renta, impuesto al activo y sus correspondientes accesorios, con base en la acción fiscalizadora del Estado en dichos gravámenes. El 25% restante corresponderá a la Federación, con excepción de lo dispuesto en el párrafo siguiente.

Tratándose de las multas sobre los impuestos referidos en el párrafo anterior, el Estado percibirá el 100% de aquellas que él mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.

VI. 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto especial sobre producción y servicios y sus accesorios, con base en la acción fiscalizadora en dicho gravamen.

VII. Tratándose de la verificación a la que se refiere la fracción I de la cláusula octava, se descontará de la participación correspondiente, la cantidad que resulte de multiplicar el doble del costo de cada acto de verificación al padrón de contribuyentes no realizado por el Estado. Dicho costo será equivalente a cinco salarios mínimos vigentes en la zona geográfica a la que corresponde el Distrito Federal.

Determinados los importes a que se refiere esta fracción, éstos serán descontados por la Secretaría de los incentivos o participaciones que correspondan al Estado, en el siguiente ejercicio fiscal.

El 50% de los importes descontados será distribuido entre las entidades federativas que hayan cumplido con sus metas de verificación del padrón de contribuyentes, en razón directa al número de contribuyentes excedente del programa a que se refiere la fracción I de la cláusula octava de este Convenio; la distribución se hará conforme a la siguiente fórmula:

a). Se sumarán los contribuyentes que se hayan revisado adicionalmente a las metas de todas las entidades federativas.

b). Se sumarán los importes de los descuentos de todas las entidades, para integrar el fondo de premiación.

c). Se dividirá el fondo de premiación entre el total de contribuyentes revisados, excedentes de la meta, para obtener el valor de premiación por cada contribuyente excedente.

d). El valor de premiación por cada contribuyente excedente, se multiplicará por el número de contribuyentes que haya revisado en exceso cada entidad. El resultado será el importe del incentivo de cada entidad.

El 50% restante corresponderá a la Federación.

VIII. 100% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, incluyendo recargos y multas que se obtengan en su territorio, por la realización de las funciones operativas de administración de dicho impuesto.

IX. 98% de las multas impuestas por autoridades federales no fiscales a que se refiere la cláusula décima, de cuya cantidad se destinará como incentivo un 90% a sus Municipios, siempre y cuando éstos efectúen la recaudación. El 2% restante corresponderá a la Federación.

X. Por la realización de los actos de vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales, a que se refiere la cláusula decimoprimera de este Convenio.

a). 50% sobre el monto de los impuestos y recargos que se recauden por el Estado, con motivo de los requerimientos formulados por él mismo. El 50% restante corresponderá a la Federación.

b). 100% de las multas que él mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.

c). 100% de los honorarios que se recauden por la notificación de requerimientos para el cumplimiento de obligaciones fiscales, en términos del artículo 137, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación.

d). 100% (antes 80%) de los gastos de ejecución que se recauden en términos del artículo 150 fracciones I, II y III, del Código Fiscal de la Federación, por la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos que se determinen conforme a lo señalado en la fracción III de la cláusula decimaprimeras de este Convenio.

XI. 100% del monto efectivamente pagado por las multas impuestas como resultado de la acción fiscalizadora del uso de las máquinas registradoras de comprobación fiscal y por la inspección de la expedición de comprobantes fiscales y el cobro coactivo de dichas multas.

XII. 100% de los vehículos embargados precautoriamente por el Estado y que hayan sido adjudicados definitivamente al fisco federal, u otros con un valor equivalente, excepto automóviles deportivos y de lujo.

XIII. 95% del producto neto de la enajenación de vehículos a que se refiere la fracción IV de la cláusula decimotercera de este Convenio. El 5% restante corresponderá a la Federación.

XIV. 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes, en todos los casos a que se refiere la cláusula décimo tercera de este Convenio.

XV. Cuando el Estado otorgue la documentación a que se refiere la fracción VI de la cláusula decimotercera de este Convenio, a vehículos cuya importación definitiva al país no sea acreditada, la Secretaría hará de su conocimiento la violación específica por ésta descubierta, para que en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo, la propia Secretaría, en su caso, efectuará un descuento de los incentivos o participaciones que correspondan al Estado en términos de ley, sin perjuicio de las otras sanciones establecidas en la legislación aplicable.

La aplicación de los incentivos a que se refiere esta cláusula, sólo procederá cuando se paguen efectivamente los créditos respectivos.

En ningún caso corresponderán al Estado dos o más de los incentivos a que se refiere esta cláusula en relación con el mismo pago efectuado por el contribuyente o por terceros.

Cuando los créditos determinados por el Estado hayan sido pagados

mediante compensación, éste percibirá los incentivos a que tenga derecho por actos de fiscalización, siempre que aquélla sea procedente en los términos del artículo 23 del Código Fiscal de la Federación y de las reglas generales correspondientes.

El Estado percibirá los incentivos que le correspondan conforme a esta cláusula, cuando el contribuyente corrija su situación fiscal después de iniciadas las facultades de comprobación fiscal."

En materia de incentivos económicos, consideramos injustificado que la Federación obtenga los beneficios previstos en las fracciones V, IX, X, inciso a), y XIII de la mencionada cláusula decimocuarta, ya que las entidades federativas o municipios realizaron las actividades administrativas delegadas.

Además, opinamos que en el caso del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos se presenta un fenómeno excepcional en el sistema nacional de coordinación fiscal, en cuanto que la Federación solamente se limita a establecer dicha contribución federal y el resto de los poderes públicos obtienen la totalidad de los rendimientos de la misma, con motivo de las funciones operativas de administración de dicho impuesto federal, independientemente que las entidades federativas establezcan impuestos locales o municipales sobre tenencia o uso de vehículos.

También algo similar sucede con el impuesto sobre automóviles nuevos, ya que la cláusula novena del Anexo No. 2 del citado convenio de colaboración administrativa dispone que: "El Estado percibirá por la realización de las funciones operativas de administración del impuesto sobre automóviles nuevos a que se refiere este Anexo, el 100% de la recaudación que se obtenga en su territorio, incluyendo recargos y multas. Asimismo, el Estado percibirá de la Secretaría la recaudación obtenida por ésta tratándose de los automóviles importados en definitiva por personas distintas al fabricante, al ensamblador, a distribuidores autorizados o a importadores de automóviles que cuenten con registro ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial como empresa comercial para importar autos usados. Dicha recaudación incrementará el monto asignable del impuesto sobre automóviles nuevos recaudado por la entidad en los términos de este Anexo. Para percibir el ingreso referido en el párrafo anterior, El Estado deberá acreditar que en su entidad se autorizó el registro del automóvil importado en definitiva y que en ella fueron expedidas por primera vez las placas de circulación para dicho vehículo."

b. RENDICION DE LA CUENTA MENSUAL COMPROBADA DE INGRESOS COORDINADOS Y EL SISTEMA DE COMPENSACION.

La cláusula decimoquinta del presente convenio de colaboración administrativa señala que: "El Estado, a más tardar el día 25 de cada

mes o día hábil siguiente, enterará a la Tesorería de la Federación, por conducto del Banco de México, a través de sus corresponsables, o bien de una institución bancaria que la propia Tesorería autorice, mediante abono a la cuenta que le sea comunicada, el importe de los ingresos federales captados en el mes inmediato anterior, una vez que se haya descontado el 100% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, incluyendo recargos y multas recaudados por el Estado en el periodo referido, así como el monto de los otros incentivos que le corresponden, en los términos de la decimocuarta de este Convenio y que sean recaudados directamente por él."

Por su parte, la cláusula decimosexta de este convenio de colaboración administrativa previene que "El Estado rendirá a la Secretaría, por conducto de la Administración Regional de Recaudación o, en su caso, de la Administración Local de Recaudación respectiva, a más tardar el 10 de cada mes o día hábil siguiente, la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados. Esta incluirá los resultados de lo recibido al último día hábil de cada mes.

El Estado enviará a la administración local de recaudación respectiva, cifras preliminares dentro de los primeros 5 días de cada mes."

El mencionado convenio de colaboración administrativa establece en su cláusula decimoséptima que: "Los Municipios, en su caso, rendirán al Estado, dentro de los primeros 5 días del mes siguiente a aquél en que se efectuó la recaudación, cuenta de lo recaudado en su circunscripción territorial proveniente de las multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales y sus accesorios. El Estado incluirá los resultados del cobro en la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados que formule a la Secretaría y enterará a la Federación el 2% de todo lo recaudado en la entidad por este concepto.

El Estado presentará a la Secretaría cada dos meses, informes y estados comparativos de cartera pendiente de cobro de las multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales y el resumen anual correspondiente.

En lo aquí no previsto, El Estado se ajustará a los sistemas y procedimientos relacionados con la concentración de fondos y valores propiedad de la Federación o el cuidado de la misma, así como a los relativos en materia de rendición de la Cuenta Mensual Comprobada de Ingresos Coordinados a que se refiere el presente Convenio. La Secretaría intervendrá en cualquier tiempo para verificar el cumplimiento de dichas obligaciones, en los términos de las disposiciones respectivas."

La cláusula decimoctava de dicho convenio de colaboración administrativa dispone que: "La Secretaría, a través de la Tesorería de la Federación, cubrirá mensualmente al Estado los anticipos a cuenta de participaciones en los fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal, de la siguiente manera:

I. A más tardar, al día hábil siguiente del periodo de recaudación del impuesto al valor agregado, una cantidad que se calculará mediante la aplicación, a todas las entidades federativas, de un coeficiente determinado por la Secretaría y referido en la cláusula cuarta de las transitorias de este Convenio, aplicado a las participaciones que le correspondieron al Estado en el mes inmediato anterior al del cálculo del anticipo, en los fondos antes citados.

II. A más tardar el 25 de cada mes o día hábil siguiente, se efectuará la compensación entre las participaciones provisionales del mes y el anticipo del mes inmediato anterior a que se refiere la fracción I de esta cláusula, con la finalidad de determinar los saldos correspondientes. El entero a la Tesorería de la Federación de los saldos a cargo del Estado se realizará de acuerdo con lo establecido en la cláusula decimoquinta."

Por su parte la cláusula cuarta transitoria del presente convenio de colaboración administrativa señala que: "Para efectos de lo dispuesto en la cláusula decimoctava de este Convenio y para el logro de una liquidez similar de las entidades federativas en relación con sus participaciones, se estableció un ajuste en los coeficientes de aplicación por medio del cual alcanzaron un nivel de 1.1."

Finalmente, la cláusula decimonovena de este convenio de colaboración administrativa ordena que: "La Secretaría y el Estado conviene en compensar mensualmente los créditos y adeudos, que deriven de las cláusulas anteriores.

Para estos efectos, a más tardar el 25 de cada mes o día hábil siguiente, la Secretaría entregará al Estado la constancia de participaciones del mes corriente y éste proporcionará a la Tesorería de la Federación la constancia de recaudación de ingresos federales del mes inmediato anterior. Si de la confrontación de ambos documentos, el Estado resulta deudor neto de la Federación, le remitirá a la Federación el original del recibo de entero por la diferencia resultante al Banco de México a través de sus responsables, o institución bancaria autorizada por la Tesorería de la Federación, por el abono en la cuenta establecida para tal fin en los términos de la cláusula decimoquinta.

Si la Federación resulta deudora neta del Estado, le enterará al Estado en el lapso restante del mes, la diferencia entre las participaciones que le corresponden y el importe de la constancia de recaudación."

3. AUTORIDADES FISCALES COORDINADAS.

a. AUTORIDADES FISCALES ESTATALES.

El artículo 14, primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que: "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."

A continuación se hará una breve referencia de la autoridades fiscales del Estado de Chiapas que actualmente existen.

En efecto, el artículo 13 del Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas establece que: "SON AUTORIDADES HACENDARIAS DEL ESTADO:

- I.- EL GOBERNADOR DEL ESTADO.
- II.- EL SECRETARIO DE HACIENDA.
- III.- EL SUBSECRETARIO DE INGRESOS.
- IV.- EL PROCURADOR FISCAL.
- V.- EL DIRECTOR DE INGRESOS.
- VI.- EL DIRECTOR DE CATASTRO.
- VII.- EL DIRECTOR DE AUDITORIA FISCAL.
- VIII.- LOS DELEGADOS DE HACIENDA.
- IX.- LAS DEMAS QUE SE ESTABLECIEREN EN LOS ORDENAMIENTOS HACENDARIOS."

Con motivo de la reforma de fecha 3 de febrero de 1999, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial el 8 de diciembre de 1988, contempla en su artículo 24, fracción XVIII, textualmente lo siguiente:

"ARTICULO 24.- A LA SECRETARIA DE HACIENDA LE CORRESPONDE EL DESPACHO DE LOS SIGUIENTES ASUNTOS:

XVIII.- INTERVENIR EN LA CELEBRACION DE LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL E IMPLEMENTARLOS Y EJERCER LAS FACULTADES QUE EN ELLOS SE CONSIGNEN DE CONFORMIDAD CON LAS LEYES APLICABLES."

El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y el Acuerdo por el que se delegan facultades fiscales a los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda señalan la organización y competencia material de las autoridades fiscales del Estado. ⁸⁵

Así, pues, el artículo 4, fracciones I, III, V, apartado A), VI y VII y último párrafo, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda dispone que: "PARA EL DESPACHO DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA, LA SECRETARIA TENDRA LOS SIGUIENTES ORGANOS ADMINISTRATIVOS:

- I. DESPACHO DEL SECRETARIO
- III. SUBSECRETARIA DE INGRESOS
- A) DIRECCION DE INGRESOS

(85) Dicho ordenamiento jurídico reglamentario fue publicado en el Periódico Oficial del Estado No. 10 de fecha 4 de marzo de 1998; y, el acuerdo delegatorio respectivo se publicó en el mismo órgano de difusión oficial No. 30 de fecha 2 de julio de 1997.

- B) DIRECCION DE CATASTRO
- C) DIRECCION DE AUDITORIA FISCAL
- V. DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS QUE ACUERDAN DIRECTAMENTE CON EL C. SECRETARIO:
 - A) PROCURADURIA FISCAL
- VI. DELEGACIONES DE HACIENDA
- VII. DELEGACIONES DE HACIENDA VEHICULAR

CUANDO EL PRESENTE REGLAMENTO, ATRIBUYA FACULTADES A ALGUNO DE LOS ORGANOS ADMINISTRATIVOS DE ESTA SECRETARIA, SE ENTENDERA QUE LO HACE EN FAVOR DE LOS TITULARES DE ESTOS."

Los artículos 8, 23, 25, 27, 29, 35 y 43 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda establecen las facultades de las mencionadas autoridades fiscales del Estado, respectivamente.

Por su parte, los artículos 1, 3, 4, 5, 6 y 7 del citado acuerdo delegatorio solamente contempla la delegación de las facultades fiscales federales correspondientes a favor del Subsecretario de Ingresos, Procurador Fiscal, Director de Auditoría Fiscal, Director de Ingresos y los Delegados de Hacienda, respectivamente.

b. AUTORIDADES FISCALES MUNICIPALES.

El artículo 20, párrafos primero, segundo y tercero, del Código Fiscal Municipal previene que: "SON AUTORIDADES FISCALES EN LOS MUNICIPIOS, LAS SIGUIENTES:

- I. EL AYUNTAMIENTO;
- II. EL PRESIDENTE MUNICIPAL;
- III. EL SINDICO;
- IV. EL TESORERO MUNICIPAL;
- V. EL DIRECTOR DE INGRESOS O QUIENES REALICEN FUNCIONES SIMILARES;
- VI. LAS DEMAS QUE SE ESTABLECIEREN EN LOS ORDENAMIENTOS HACENDARIOS.

LAS AUTORIDADES FISCALES DEL MUNICIPIO PODRAN COORDINARSE CON LAS DEL ESTADO, PARA EL MEJOR CUMPLIMIENTO DE ESTE CODIGO, EN CUYO CASO SE LES CONSIDERARA AUTORIDADES FISCALES MUNICIPALES Y EJERCERAN LAS ATRIBUCIONES DE LAS TESORERIAS MUNICIPALES QUE SE LES SEÑALEN EN LOS CONVENIOS O ACUERDOS RESPECTIVOS, POR LO QUE EN CONTRA DE LOS ACTOS QUE REALICEN, CUANDO ACTUEN EN LOS TERMINOS DE ESTE PRECEPTO, SOLO PROCEDERAN LOS RECURSOS Y MEDIOS DE DEFENSA ESTABLECIDOS EN ESTE CODIGO.

LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL RAMO HACENDARIO MUNICIPAL TENDRAN LAS FACULTADES QUE ESTABLECE ESTE CODIGO, EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA TESORERIA MUNICIPAL Y DEMAS DISPOSICIONES LEGALES INHERENTES; LAS QUE SE EJERCERAN DE CONFORMIDAD AL AMBITO DE SU COMPETENCIA."

Actualmente en el Estado de Chiapas existe el Reglamento Interior del H. Ayuntamiento Constitucional de Tuxtla Gutiérrez, publicado en

la Gaceta Municipal núm. 2 de fecha 13 de mayo de 1996 y modificado en el mismo órgano de difusión oficial el 18 de noviembre de 1997, que contempla en sus artículos 22, 24 Bis, 24 Bis A las facultades y obligaciones del Tesorero Municipal y del Director de Ingresos Inmobiliarios.

C. CUMPLIMIENTO, VIGENCIA Y TERMINACION.

Con motivo del segundo acuerdo modificatorio, el mencionado convenio de colaboración administrativa establece en su cláusula vigesimosexta lo siguiente: "La Secretaría convendrá con el Estado los programas de trabajo y fijación de metas para el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos y actividades coordinados. El Estado informará periódicamente del cumplimiento de dichas metas.

Los acuerdos respectivos serán suscritos, tratándose de las autoridades fiscales del Estado, por el titular de las finanzas en éste y por el funcionario responsable del área que maneje la función o el ingreso coordinado sobre el que verse dicho programa y por la Secretaría, el Subsecretario de Ingresos y el Director General de Coordinación con Entidades Federativas, conjuntamente con el Director o Administrador General correspondiente.

Tratándose del sistema de compensación de fondos, los citados programas de trabajo o acuerdos, también deberán estar suscritos por el Tesorero de la Federación.

A falta de programas o cuando el Estado no ejerza alguna de las funciones que asume en este Convenio, la Secretaría prestará su apoyo realizando temporalmente la función de que se trate."

Finalmente, la cláusula vigésima séptima, del multicitado convenio de colaboración administrativa menciona que: "La Secretaría podrá tomar a su cargo exclusivo cualquiera de las atribuciones que conforme a este Convenio ejerza el Estado, cuando éste incumpla alguna de las obligaciones señaladas en el mismo y mediante aviso por escrito efectuado con anticipación. El Estado podrá dejar de ejercer alguna o varias de dichas atribuciones, en cuyo caso, dará aviso previo por escrito a la Secretaría.

Las decisiones a que se refiere el párrafo anterior, se publicarán tanto en el Periódico Oficial del Estado como en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar dentro de los 30 días siguientes a su notificación y surtirán efectos al día siguiente de la publicación en este último.

Cualquiera de las partes puede dar por terminado este Convenio, mediante comunicación escrita a la otra parte. La declaratoria de terminación se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Federación a más tardar dentro de los 30 días siguientes a su notificación y surtirá efectos al día siguiente de su publicación en este último. Si la terminación se solicita por el Gobierno del Estado, dicha solicitud se publicará además en el Periódico Oficial del propio Estado."

D. OTROS ANEXOS.

Antes de iniciar este tema conviene recordar que el anexo 4 tuvo una vigencia limitada y el anexo 7 quedó insubsistente por el Anexo 8 del convenio de colaboración administrativa de fecha 27 de diciembre de 1989 y según la cláusula única transitoria del anexo 14, éste abrogó el anexo 12 del mismo, quedando solamente en vigor los anexos 1, 5, 11, 13 y 14 y abrogados los restantes de ese convenio de colaboración administrativa.

Sin embargo, posteriormente se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los anexos 2, 1 y 4 del mencionado convenio de colaboración administrativa, de tal suerte que existen hasta la presente fecha siete anexos y que son los siguientes:

- ANEXO No. 1 de fecha 14 abril de 2000.
- ANEXO No. 2 de fecha 4 de abril de 1997.
- ANEXO No. 4 de fecha 14 de abril de 2000.
- ANEXO No. 5 de fecha 23 de julio de 1990.
- ANEXO No. 11 de fecha 27 de julio de 1994.
- ANEXO No. 13 de fecha 7 de julio de 1995.
- ANEXO No. 14 de fecha 6 de julio de 1995.

1. ANEXO 1.

El actual Anexo número 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que celebró la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Estado de Chiapas y el Ayuntamiento del Municipio de Arriaga del propio Estado abrogó el "Anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal para la Administración de los Derechos por el otorgamiento de la concesión y por el uso o goce de inmuebles de la zona federal marítimo terrestre, que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Chiapas", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1984 y modificado el 14 de enero de 1986.

En cuanto a su objeto la cláusula primera del anexo 1 menciona que: "La Secretaría y el Estado convienen en coordinarse para que éste, por conducto de El Municipio, asuma las funciones operativas de administración en relación con los ingresos federales por concepto del derecho de concesión de inmuebles federales, que debe pagarse por el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o prórroga de concesiones para el uso o goce de las playas, la zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas y por el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles, que están obligadas a pagar las personas físicas y morales que usen, gocen o aprovechen las playas, la zona federal marítimo terrestre, y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, cuando sobre

estos conceptos tenga competencia la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en términos de los artículos 194-E, 232-C y 232-D de la Ley Federal de Derechos."

Con motivo de las reformas fiscales de 2000, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1999, el artículo 194-E de la Ley Federal de Derechos quedó derogado y en el cual se establecía el pago de una cuota anual del derecho por el otorgamiento de permisos, autorizaciones, concesiones, prórrogas de concesiones o permisos, cesión de derechos o autorización de modificaciones a las condiciones y bases del título de concesión o permisos para el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas.⁸⁶

Por su parte el artículo 232-C, primer párrafo, de la Ley Federal de Derechos dispone que. "Están obligadas a pagar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles, las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen las playas, la zona federal marítimo terrestre, y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas. El monto del derecho a pagar se determinará con los siguientes valores y las zonas a que se refiere el artículo 232-D de esta Ley."

De acuerdo con el artículo 232-D de la Ley Federal de Derechos, el Estado de Chiapas se encuentra en la zona I con los Municipios de Acapetahua, Arriaga, Huixtla, Mapastepec, Mazatán, Pijijiapan, Suchiate y Villa Comaltitlán.

Para el caso del Estado de Chiapas, el artículo 232-C, primer párrafo, de la Ley Federal de Derechos, establece cuotas bajas y son las siguientes ⁸⁷:

ZONAS	USOS		
	PROTECCION U ORNATO (\$/M2)	AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ACUACULTURA (\$/M2)	GENERAL (\$/M2)
I	0.21	0.072	0.66

Además, los párrafos tercero y cuarto del artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos establecen textualmente que:

"En aquellos casos en que las entidades federativas y municipios hayan celebrado convenios de colaboración administrativa en materia

(86) La Ley Federal de Derechos vigente se publicó el 31 de diciembre de 1981.

(87) Cuotas actualizadas hasta el segundo trimestre del año 2000, según el Anexo 19 de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente.

fiscal federal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles ubicados en la zona federal marítimo terrestre, y los terrenos ganados al mar podrán destinarlos cuando así lo convengan expresamente con ésta, a la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la zona federal marítimo terrestre, así como a la prestación de los servicios que requiera la misma.

La Federación, las entidades federativas y los municipios que hayan convenido en dar el destino a los ingresos obtenidos conforme a lo señalado en el párrafo anterior, también podrán convenir en crear fondos para cumplir con los fines señalados en el mismo párrafo. La aportación a dichos fondos, se hará por la entidad federativa, por el municipio o cuando así lo acuerden por ambos, en un equivalente a dos veces el monto aportado por la Federación. En ningún caso la aportación de la Federación excederá del porcentaje que le corresponda como participación derivada del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal y sólo se efectuará respecto de los ingresos que provengan de derechos efectivamente pagados y que hayan quedado firmes."

Por lo que se refiere a la facultades administrativas delegadas, la cláusula segunda de dicho anexo dispone que: "El Estado, por conducto de El Municipio, ejercerá las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro en los términos de la legislación federal aplicable y los relativos del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, conforme a las siguientes fracciones:

I.- En materia de recaudación, comprobación, determinación y cobro de los derechos citados, ejercerá las siguientes facultades:

a). Recibir y, en su caso, exigir las declaraciones, avisos y demás documentos que establezcan las disposiciones fiscales y recaudar los pagos respectivos, así como revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos.

b). Comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar los derechos y sus accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades. El Estado podrá ejercer conjuntamente con el Municipio la facultad a que se refiere este inciso, en cuyo caso los incentivos que correspondan por su actuación serán distribuidos en partes iguales entre él y El Municipio, una vez descontada la parte correspondiente a la Secretaría.

c). Las establecidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.

d). Notificar los actos administrativos y las resoluciones dictadas por El Municipio o, en su caso, por El Estado, que determinen derechos y sus accesorios a que se refiere el inciso b) de esta fracción, así como recaudar, en su caso, el importe correspondiente.

e). Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los derechos y sus accesorios que El Municipio o El Estado determinen.

Las declaraciones, el importe de los pagos y demás documentos, serán recibidos en las oficinas recaudadoras de EL Municipio o en las instituciones de crédito que éste autorice o, en su caso, de El Estado.

II.- En materia de autorizaciones relacionadas a los derechos de referencia, ejercerá las siguientes facultades:

a). Autorizar el pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

b). Autorizar sobre la solicitud de devolución de cantidades pagadas indebidamente y efectuar el pago correspondiente, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

III.- En materia de multas en relación con estos derechos, ejercerá las siguientes facultades:

a). Imponer y notificar las que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de los derechos, cuando dichas infracciones hayan sido descubiertas por El Municipio o, en su caso, por El Estado.

b). Condonar las multas que imponga en el ejercicio de las facultades delegadas que se señalan en esta cláusula e informar a La Secretaría sobre las infracciones de que tenga conocimiento en los demás casos.

En relación con la comisión o presunta comisión de delitos fiscales de que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, El Municipio se obliga a informar a El Estado y éste a La Secretaría, en los términos a que se refiere la cláusula quinta del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal."

Por lo que toca a las facultades reservadas, la cláusula tercera del citado anexo señala que: "La Secretaría se reserva las facultades de planeación, programación, normatividad y evaluación de la administración de los ingresos de referencia y El Estado y El Municipio observarán lo que a este respecto señale la propia Secretaría, pudiendo ésta en cualquier momento ejercer las atribuciones a que se refiere el presente Anexo, en forma separada o conjunta con El Estado, aun cuando le hayan sido conferidas para que las ejerza por conducto de El Municipio.

Independientemente de lo dispuesto en la cláusula cuarta, El Estado, cuando así lo acuerde expresamente con El Municipio, podrá ejercer en forma directa las facultades a que se refiere la cláusula segunda de este Anexo; dicho acuerdo deberá ser publicado en el órgano de difusión oficial de El Estado y entrará en vigor al día siguiente de su publicación en dicho órgano."

Por su parte, la cláusula quinta del anexo 1 establece que: "La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ejercerá en forma exclusiva la posesión y propiedad de la Nación en las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, en los términos de la legislación federal aplicable.

Asimismo, para el debido aprovechamiento, uso, explotación, administración y vigilancia de dichos bienes de dominio público, se considerarán sus características y vocaciones de uso, en congruencia con los programas que para tal efecto elabore la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, quien establecerá las bases de coordinación con El Estado y El Municipio que al efectos se requieran."

Respecto a los incentivos económicos, la cláusula sexta del presente anexo previene que: "El Estado y El Municipio percibirán, como incentivo por la administración que realicen, lo siguiente:

I.- 10% para El Estado de lo recaudado en el Municipio, por los derechos y sus correspondientes recargos a que se refiere este Anexo.

II.- 80% para El Municipio de lo recaudado en su territorio por los citados derechos y sus correspondientes recargos.

El 10% restante conforme a las fracciones anteriores corresponderá a la Secretaría.

III.- 80% para El Municipio de los gastos de ejecución y el 100% de las multas impuestas por él, en los términos del Código Fiscal de la Federación, así como de la indemnización por cheques recibidos por las autoridades fiscales municipales, en los supuestos a que se refiere el artículo 21 del citado Código. El 20% restante corresponderá a la Secretaría.

Lo dispuesto en esta cláusula sólo procederá cuando se paguen efectivamente los créditos respectivos, deduciendo las devoluciones efectuadas conforme a las disposiciones fiscales federales aplicables."

La cláusula cuarta del citado anexo, advierte que: "En el caso de que los ingresos enterados a El Estado y a la Secretaría por el Municipio, por concepto de cobro de los derechos materia de esta sección del Anexo, sean inferiores al monto que les corresponde de acuerdo con lo establecido en la cláusula sexta o bien que los ingresos reportados sean inferiores a los realmente percibidos, previo dictamen del Comité Técnico a que se refiere la cláusula decimasegunda de este Anexo, El Municipio deberá devolver a El Estado y a la Secretaría, en un plazo máximo de 30 días, los derechos de que se trate, actualizados y, en su caso, con sus correspondientes recargos, en los términos de lo dispuesto en los artículos 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación, computados a partir de la fecha en que se dio la situación irregular y hasta que se efectúe la devolución, independientemente del pago de intereses a que se refiere

el artículo 15 de la Ley de Coordinación Fiscal.

También, a partir de la fecha en que se haya emitido el dictamen del Comité Técnico antes citado, las funciones operativas de administración de los derechos a que se refiere esta sección del Anexo, las ejercerá El Estado en los términos y condiciones ahí establecidos.

En todo caso, corresponderá a El Estado el 72% de lo recaudado en El Municipio por los derechos y sus correspondientes recargos a que se refiere este Anexo, así como el 80% de los gastos de ejecución y el 100% de las multas impuestas por él mismo en los términos del Código Fiscal de la Federación y de la indemnización por cheques recibidos por las autoridades fiscales, en los supuestos a que se refiere el artículo 21 del citado Código. A El Municipio corresponderá el 18% de los derechos y sus correspondientes recargos. Los remanentes corresponderán a la Secretaría.

En todo caso, los recursos de que se trata serán aplicados dentro de la circunscripción territorial de El Municipio a los fines que establece esta sección del Anexo."

Por otra parte, la cláusula octava de este anexo, señala que: "Para la rendición de la cuenta comprobada de los citados ingresos federales coordinados, se estará por parte de El Estado y de El Municipio a lo dispuesto en la sección IV del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. El Estado deberá contabilizar en forma total el ingreso percibido por los derechos citados y sus accesorios e informará a la Secretaría sobre la recaudación obtenida y enterará a ésta el remanente del mismo, después de haber disminuido las partes correspondientes a El Municipio y al El Estado.

El Municipio deberá enterar al El Estado y a la Secretaría la parte que les corresponda de los ingresos a que se refiere este Anexo, dentro de los cinco días del mes siguiente al que corresponda la recaudación. Igual obligación corresponderá al El Estado para con el Municipio y con la Secretaría, si aquél administra.

Para el caso de que El Estado sea el que administre directamente los ingresos de referencia, éste proporcionará adicionalmente a la Secretaría información mensual y comprobación de los pagos de las cantidades que le hubieran correspondido a El Municipio.

Independientemente de lo anterior, tratándose de los ingresos a que se refiere este Anexo y para los efectos legales de control a que haya lugar, El Municipio se obliga a informar a El Estado y éste a su vez deberá presentar a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, un informe trimestral que señale el monto total del ingreso percibido y las actividades llevadas a cabo en la zona federal marítimo terrestre."

Así las cosas, se puede concluir que con el anexo 1, que inició su vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el Municipio de Arriaga ejercerá las funciones administrativas a que alude dicho anexo y obtendrá, al igual que el

Estado de Chiapas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el porcentaje respectivo sobre los ingresos originados por el cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en la zona marítimo terrestre correspondiente a dicho Municipio, en los términos del artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos.

Sin embargo, opinamos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejercerá las funciones administrativas respecto de dichos derechos, siempre y cuando los inmuebles ubicados en la zona marítimo terrestre correspondan a los demás Municipios del Estado de Chiapas a que se refiere la zona I del artículo 232-D de la Ley Federal de Derechos.

Finalmente y en cumplimiento a lo establecido en el artículo 232-C, párrafos tercero y cuarto, de la Ley Federal de Derechos, la sección segunda del anexo 1 establece las bases para la creación y administración de un fondo, que estará a cargo de un Comité Técnico y se constituirá mediante las aportaciones correspondientes que se obtengan por concepto del derecho y sus accesorios a que se refiere el artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos y que tendrán como destino específico la vigilancia, administración, preservación y limpieza de la zona federal marítimo terrestre, así como a la prestación de los servicios que requiera la misma.

2. ANEXO 4.

En cuanto al objeto del presente anexo, la cláusula primera del mismo señala que: "La Secretaría conviene con El Estado, en los términos del artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, en que éste ejercerá, a través de las autoridades fiscales municipales, cuando así lo acuerden expresamente y se publique el convenio de cada Municipio en el órgano de difusión oficial del Estado o, en su caso, directamente, las funciones operativas de administración en relación con los ingresos federales por concepto de los derechos a que se refiere el artículo 232 fracciones I, segundo párrafo, IV y V de la Ley Federal de Derechos, por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional."

Al respecto, el artículo 232, fracciones I, segundo párrafo, IV y V, de la Ley Federal de Derechos, previene textualmente lo siguiente: "Están obligadas a pagar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles, las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen bienes del dominio público de la Federación en los puertos, terminales, e instalaciones portuarias, la zona federal marítima, los diques, cauces, vasos, zonas de corrientes, depósitos de propiedad nacional y otros inmuebles del dominio público distintos de los señalados en otros Capítulos de este Título,

conforme a lo que a continuación se señala:

I. El 7.5% anual del valor del inmueble concesionado o permisionado incluyendo terreno, áreas de agua ocupadas, obras e instalaciones, en su caso.

Cuando se trate de bienes nacionales comprendidos en los artículos 113 y 114 de la Ley de Aguas Nacionales, distintos de los señalados en las fracciones IV y V de este artículo, pagarán anualmente por metro cuadrado de superficie concesionada o permisionada, la siguiente cuota\$1.4948.

IV. De \$0.0235 anual por metro cuadrado, cuando el uso o goce consista en la realización de actividades agrícolas o pecuarias, en el caso de los bienes nacionales comprendidos en los artículos 113 y 114 de la Ley de Aguas Nacionales.

V. De \$1.4913 anual por metro cuadrado, cuando el uso o goce consista en la realización de actividades de protección y ornato, no se realicen construcciones y el concesionario o permisionario sea propietario, poseedor o arrendatario del predio colindante a éste, respecto de aquellos bienes nacionales comprendidos en los artículos 113 y 144 de la Ley de Aguas Nacionales." ⁸⁸

Sin embargo, el artículo 232, penúltimo y último párrafos, de la Ley Federal de Derechos, advierte literalmente lo siguiente: "Las cuotas señaladas en las fracciones III y IV que anteceden, sólo se aplicarán cuando la actividad señalada en cada caso constituya la principal del concesionario o permisionario. En todo caso los contribuyentes podrán optar por pagar conforme a lo establecido en la fracción I de este artículo.

No quedan comprendidas en este artículo las personas físicas y morales que estén obligadas a pagar el aprovechamiento establecido en el artículo 37 de la Ley de Puertos."

Por lo que se refiere a la facultades administrativas delegadas, la cláusula segunda del anexo 4 menciona que: "El Estado, por conducto de sus municipios o, en su caso, directamente, ejercerá las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro en los términos de la legislación federal aplicable y las relativas del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, conforme a las siguientes fracciones:

I.- En materia de recaudación, comprobación, determinación y cobro de los derechos citados, ejercerá las siguientes facultades:

a). Recibir y, en su caso, exigir las declaraciones, avisos y demás documentos que establezcan las disposiciones fiscales y recaudar los pagos respectivos, así como revisar, determinar y cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos.

(88) Cuotas actualizadas hasta el segundo trimestre del año 2000, según el Anexo 19 de la Resolución Miscelánea Fiscal vigente.

b). Comprobar el cumplimiento de las disposiciones fiscales y determinar los derechos y sus accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados, con motivo del ejercicio de sus facultades.

c). Las establecidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.

d). Notificar los actos y las resoluciones dictadas por los municipios que determinen derechos y sus accesorios, requerimientos o solicitudes de informes, a que se refiere el inciso b) de esta fracción, y recaudar, en su caso, el importe correspondiente.

e). Llevar el procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los derechos y sus accesorios que los municipios determinen.

Las declaraciones, el importe de los pagos y demás documentos, serán recibidos en las oficinas recaudadoras de los municipios o en las instituciones de crédito que éstos autoricen.

II.- En materia de autorizaciones relacionadas a los derechos de referencia, ejercerá las siguientes facultades:

a). Autorizar el pago de créditos fiscales a plazo, ya sea diferido o en parcialidades, con garantía del interés fiscal, en términos del Código Fiscal de la Federación y su Reglamento.

b). Autorizar sobre la solicitud de devolución de cantidades pagadas indebidamente y efectuar el pago correspondiente, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

III.- En materia de multas en relación con estos derechos, ejercerá las siguientes facultades:

a). Imponer y notificar las que correspondan por infracciones al Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones fiscales federales relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones fiscales en materia de los derechos, cuando dichas infracciones hayan sido descubiertas por los municipios.

b). Condonar las multas que imponga en el ejercicio de las facultades delegadas que se señalan en esta cláusula e informar a la Secretaría sobre las infracciones de que tenga conocimiento en los demás casos.

En relación con la comisión o presunta comisión de delitos fiscales de que tengan conocimiento con motivo de sus actuaciones, los municipios se obligan a informar al Estado y éste a la Secretaría, en los términos a que se refiere la cláusula quinta del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

El Estado podrá ejercer directamente las facultades a que se refiere esta cláusula, en la forma establecida por la misma para los municipios, por conducto de las autoridades fiscales estatales correspondientes.

En este caso, los municipios no sufrirán perjuicio en la percepción de los incentivos que les correspondan en los términos de la cláusula quinta de este Anexo, con excepción de los casos previstos por la misma y por la cláusula séptima."

En relación con las facultades reservadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cláusula tercera del anexo 4 señala que: "La Secretaría se reserva las facultades de planeación, programación, normatividad y evaluación de la administración de los ingresos de referencia y El Estado y los municipios observarán lo que al respecto señale la propia Secretaría, pudiendo ésta en cualquier momento ejercer las atribuciones a que se refiere el presente Anexo, en forma separada o conjunta con El Estado, aun cuando le hayan sido conferidas para que las ejerza por conducto de sus municipios."

Además, el último párrafo de la cláusula séptima del anexo 4 establece que: "La Secretaría podrá tomar a su cargo exclusivo las atribuciones que conforme a este Anexo ejerciera El Estado, cuando éste incumpla alguna de las obligaciones señaladas en el mismo, de conformidad con lo establecido en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Asimismo, se dará lugar a la aplicación al Estado de lo dispuesto en el primero y segundo párrafos de esta cláusula."

Por su parte, la cláusula cuarta del presente anexo, previene textualmente que: "La Comisión Nacional del Agua, en los términos de la legislación federal aplicable, administra y custodia los bienes nacionales que comprenden las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional."

Para la debida custodia, conservación, mantenimiento y regularización de la zona federal de que se trata, así como para la prestación de los servicios que la misma requiera, los municipios, o en su caso, El Estado, cumplirán con las disposiciones que al respecto establezca la Comisión Nacional del Agua. Asimismo, se ajustarán a los programas que para tal efecto elabore dicha Comisión en los términos de la Ley de Aguas Nacionales."

Respecto a los incentivos económicos, la cláusula quinta del presente anexo dispone lo siguiente: "Los municipios percibirán, como incentivo por la administración que se realice, lo siguiente:

I.- 90% de lo recaudado en el territorio del Municipio de que se trate, por los citados derechos y sus correspondientes recargos.

El 10% restante corresponderá a la Secretaría.

II.- 100% de los gastos de ejecución y el 100% de las multas impuestas, en los términos del Código Fiscal de la Federación, así como de la indemnización por cheques recibidos por las autoridades fiscales, en los supuestos a que se refiere el artículo 21 del citado Código.

Lo dispuesto en esta cláusula sólo procederá cuando se paguen efectivamente los créditos respectivos, deduciendo las devoluciones efectuadas conforme a las disposiciones fiscales federales aplicables.

Los incentivos establecidos en esta cláusula, corresponderán al Estado, en la proporción correspondiente al Municipio, cuando se diera el supuesto previsto en la cláusula séptima de este Anexo."

La cláusula séptima del anexo 4 señala que: "En el caso de que los ingresos enterados al Estado por los municipios, para que aquél a su vez lo entere a la Secretaría, por concepto del cobro de los derechos materia de este Anexo, sean inferiores al monto que le corresponde de acuerdo con lo establecido en la cláusula quinta o bien que los ingresos reportados sean inferiores a los realmente percibidos, o no sean enterados, los municipios deberán enterar a la Secretaría, en un plazo máximo de 30 días, los derechos de que se trate, actualizados y, en su caso, con sus correspondientes recargos, en los términos de los dispuesto en los artículos 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación, computados a partir de la fecha en que se dio la situación irregular y hasta que se efectúe el entero, independientemente del pago de intereses a que se refiere el artículo 15 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Transcurrido dicho plazo, sin que se haya realizado el entero a que se refiere el párrafo anterior, La Secretaría, en su caso, aplicará la compensación contra los incentivos o participaciones que en términos de ley le correspondan al Municipio de que se trate.

También, a partir de esa fecha, las funciones operativas de administración de los derechos a que se refiere este Anexo, las ejercerá El Estado en los términos y condiciones establecidos en el mismo. En este caso, corresponderán al Estado los incentivos referidos en la cláusula quinta de este Anexo. Los remanentes corresponderán a La Secretaría.

En todo caso, los recursos obtenidos serán aplicados dentro de la circunscripción territorial del Municipio de que se trate, a los fines que establece este Anexo."

Por otra parte, la cláusula octava del anexo 4 señala que: "Para la rendición de la cuenta comprobada de los ingresos federales coordinados a que se refiere este Anexo, se estará por parte del Estado y de los municipios a lo dispuesto en la Sección IV del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. El Estado deberá contabilizar en forma total el ingreso percibido por los derechos materia del presente Anexo y sus accesorios e informar a la Secretaría sobre la recaudación obtenida y enterar el remanente del mismo.

Los municipios deberán enterar al Estado y éste a su vez a La Secretaría la parte que le corresponda a ésta de los ingresos a que se refiere este Anexo, dentro de los primeros cinco días del mes siguiente al que corresponda la recaudación. Igual obligación corresponderá al Estado para con La Secretaría, si éste lleva a cabo la administración.

Para el caso de que El Estado sea el que administre directamente los ingresos de referencia, éste proporcionará adicionalmente a La

Secretaría información mensual y comprobación de los pagos de las cantidades que le hubieran correspondido a los municipios."

Además, la cláusula novena del anexo 4 dispone que: "Independientemente de lo dispuesto en la cláusula anterior, tratándose de los ingresos a que se refiere este Anexo y para los efectos legales de control a que haya lugar, los municipios se obligan a informar al Estado y éste a su vez deberá presentar a la Comisión Nacional del Agua, un informe trimestral que señale el monto total del ingreso percibido y las actividades llevadas a cabo en la zona federal de que se trata. De dicho informe, será destinada copia a la Dirección General de Coordinación con Entidades Federativas, de La Secretaría."

Como se podrá apreciar, con la firma del anexo 4 que inició su vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, los Municipios del Estado de Chiapas ejercerán las facultades administrativas a que se refiere este anexo mediante un acuerdo expreso con dicha entidad federativa y que será publicado oficialmente; o bien, las autoridades fiscales de ese Estado podrán ejercer directamente las mencionadas facultades administrativas delegadas, pero los Municipios percibirán los incentivos económicos, ya que dicha entidad federativa únicamente tendrá derecho a recibirlos cuando se presente el supuesto previsto en la cláusula séptima de dicho anexo.

Finalmente, en los términos de las cláusulas sexta y décima del anexo 4, se establece que por lo menos con un 50% de los ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos y sus accesorios a que alude el artículo 232, fracciones I, segundo párrafo, IV y V de la Ley Federal de Derechos serán destinados para la custodia, conservación, mantenimiento y regularización de los inmuebles ubicados en las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y en los vasos o depósitos de propiedad nacional, así como a la prestación de los servicios que la misma requiera en el territorio de los respectivos Municipios y que estará a cargo de un Comité de Seguimiento.

3. ANEXO 5.

El "Anexo número 5 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Chiapas", se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1990 e inició su vigencia al día siguiente de su publicación federal.

La cláusula única del Anexo No. 5 del anterior convenio de colaboración administrativa señala que: "La Secretaría y el Estado

convienen en coordinarse para que éste asuma las funciones operativas de administración en relación con el derecho establecido en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos, que paguen los contratistas de obra pública y de servicios relacionados con la misma, financiados con recursos comprendidos en el Convenio Unico de Desarrollo, por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; de acuerdo con los siguientes puntos:

1o.- El Estado ejercerá las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobranza en los términos de la legislación federal aplicable.

2o.- La Secretaría se reserva la planeación, normatividad y evaluación de la administración del derecho de referencia, y el Estado observará lo que a este respecto señale la propia Secretaría, pudiendo ésta en cualquier momento ejercer las atribuciones a que se refiere el presente Anexo, en forma separada o conjunta con el Estado.

3o.- La Federación transfiere al Estado el 100% del derecho y sus correspondientes recargos, a que se refiere este Anexo, como contraprestación por los servicios de vigilancia, inspección y control mencionados en el primer párrafo de esta Cláusula.

4o.- Para la rendición de la cuenta comprobada del citado ingreso federal, se estará por parte del Estado a lo dispuesto en la Sección IV del mencionado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. El Estado deberá contabilizar en forma total el ingreso percibido por el derecho citado y sus accesorios e informará a la Federación sobre la recaudación obtenida.

Para los efectos legales de control a que haya lugar, derivados del Convenio Unico de Desarrollo, el Estado deberá presentar mensualmente, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, un informe del monto total del ingreso percibido por concepto del derecho citado y de la aplicación del mismo.

5o.- Los asuntos, en materia del presente Anexo, que a la entrada en vigor del mismo se encuentren en trámite ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será concluidos por ésta. Los recursos así obtenidos corresponderán a la Federación.

6o.- El Estado o la Federación podrán dar por terminado lo dispuesto en este Anexo, de conformidad con lo establecido en el último párrafo de la Cláusula Decimanovena del citado Convenio de Colaboración Administrativa.

7o.- Son aplicables a este Anexo las reglas y definiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Este Anexo se publicará tanto en el Periódico Oficial del Estado como en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en este último."

El artículo 191 de la Ley Federal de Derechos señala expresamente lo siguiente: "Por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma, pagarán un derecho equivalente al cinco al millar sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo.

Las oficinas pagadoras de las dependencias de la administración pública federal centralizada y paraestatal, al hacer el pago de las estimaciones de obra, retendrán el importe del derecho a que se refiere el párrafo anterior.

En aquellos casos en que las Entidades Federativas hayan celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en esta materia con la Federación, los ingresos que se obtengan por el cobro del derecho antes señalado, se destinarán a la Entidad Federativa que los recaude, para la operación, conservación, mantenimiento e inversión necesarios para la prestación de los servicios a que se refiere este artículo, en los términos que señale dicho convenio."

Con la firma del anexo 5, el Estado de Chiapas ejercerá las facultades administrativas delegadas en relación con el derecho establecido en el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos, debiendo retener en todo caso el importe equivalente al cinco al millar por el pago de estimaciones, cuando celebre contratos de obra pública con recursos federales, total o parcialmente.

4. ANEXO 11.

El "Anexo número 11 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal para la Vigilancia y Control de la Tenencia o Estancia Ilegal en Territorio Nacional de Mercancías de Procedencia Extranjera, que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Chiapas y el Ayuntamiento del Municipio de Suchiate, Chis.", salió publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1994.

La cláusula única del Anexo 11 del anterior convenio de colaboración administrativa establece que: "La Secretaría, el Estado y el Municipio convienen en coordinarse en relación con la vigilancia y control de la tenencia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera, para lo cual el Estado por conducto de ese municipio colindante con la frontera, por el que se realiza materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, conforme a los siguientes términos:

10.- El Municipio colaborará con la Secretaría en la vigilancia y control de la legal estancia en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y al efecto ejercerá las siguientes facultades:

a). Detectar e informar a la Secretaría de acuerdo a la normatividad correspondiente que ésta emita, sobre los centros de almacenamiento, distribución o comercialización de las mercancías de procedencia extranjera que se presuma de ilegal estancia o tenencia en el país.

b). Vigilar e informar a la Secretaría sobre los lugares, tales como tianguis, mercados sobre ruedas, puestos fijos y semifijos en la vía pública, inclusive tratándose de vehículos, en los cuales sean expandidas mercancías de procedencia extranjera que se presuma de ilegal estancia o tenencia en el país.

20. Cuando las autoridades municipales en ejercicio de las facultades contenidas en sus ordenamientos legales estatales y municipales, detecten mercancías de procedencia extranjera que se presuman de ilegal estancia o tenencia en el país, procederán al aseguramiento de dichas mercancías y las pondrá a disposición de la Administración Local de Auditoría Fiscal competente en la jurisdicción del Municipio, en un plazo que no excederá de 48 horas a partir del aseguramiento de dichos bienes, a efecto de que la citada Administración levante el acta correspondiente en caso de embargo precautorio y notifique al interesado el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera.

El Municipio se obliga a comunicar en todos los casos a la Secretaría, la comisión o presunta comisión de delitos fiscales que conozca con motivo de sus actuaciones en materia de este Anexo.

30. Las autoridades fiscales del Municipio colaborarán con las autoridades aduaneras competentes, en los términos del artículo 30. de la Ley Aduanera.

40. El Municipio en uso de sus facultades, expedirá los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas necesarias que conlleven al cumplimiento de este Anexo.

50. El Municipio percibirá por su colaboración en materia de este Anexo, una participación sobre la recaudación federal participable, en los términos de la disposición de vigencia anual de la Ley de Coordinación Fiscal, contenida en el artículo décimo del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales relacionadas con el comercio y las transacciones internacionales, vigente desde el 1 de enero de 1994; y a partir de 1995, conforme a la fracción I del artículo 2-A de la citada Ley.

60. La Secretaría proporcionará mensualmente al Municipio

información sobre los resultados de la actuación en los casos en que éste le haya notificado sobre la existencia de mercancías de procedencia extranjera que se presuma de ilegal estancia o tenencia en el país, siempre que el Municipio haya efectuado el aseguramiento de mercancías conforme al punto 2o. de este mismo Anexo.

7o. En los casos en que la Secretaría, en ejercicio de sus facultades de comprobación detecte y embargue precautoriamente mercancías de procedencia extranjera que no acrediten su legal importación, tenencia o estancia en territorio nacional, en la jurisdicción del Municipio, sin que la autoridad de éste haya notificado previamente a la Secretaría o no hubiere efectuado el aseguramiento de mercancías en los términos del punto 2o. de este Anexo, se aplicará un descuento conforme a las bases siguientes:

a). Se descontará, por el mes de que se trate, el 5% de la participación mensual correspondiente al Municipio, en los términos de este Anexo, por cada centro de almacenamiento, distribución o comercialización de las mercancías de procedencia extranjera que se presuman de ilegal estancia o tenencia en el país, que la Secretaría detecte y embargue precautoriamente sin información previa del Municipio. Dicho descuento comenzará a aplicarse a partir del tercer centro detectado y embargado precautoriamente en el citado mes.

b). Se descontará, por el mes de que se trate, el 1.25% de la participación mensual correspondiente al Municipio en los términos de este Anexo, por cada acto de autoridad de la Secretaría, sin previa información del Municipio o el aseguramiento por éste de las mercancías, en materia de comprobación de la legal estancia o tenencia en el país, de mercancías extranjeras, en lugares tales como tianguis, mercados sobre ruedas, puestos fijos o semifijos en la vía pública, inclusive tratándose de vehículos, en los cuales sean expandidas mercancías de procedencia extranjera. Dicho descuento se aplicará por el mes de que se trate a partir del primer acto de autoridad ejercido en ese mes por la Secretaría.

Los descuentos mensuales efectuados quedarán sujetos a los ajustes correspondientes una vez que las resoluciones de los procedimientos administrativos que en materia aduanera se hayan fincado, queden firmes. En caso de resultar procedente, la Secretaría reintegrará las cantidades descontadas, actualizadas por inflación y con los intereses que hubieren generado a la tasa de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión para los casos de autorizaciones de pago a plazo de contribuciones.

8o. El presente Anexo forma parte integrante del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, deberá ser publicado tanto en el Periódico Oficial del Estado como en el Diario Oficial de la Federación y surtirá sus efectos a partir del día siguiente al de su publicación en este último.

Para los efectos del pago de participaciones a que se refiere el punto 5o. de este Anexo, éstas serán cubiertas al Municipio a partir del 1 de enero de 1994."

Con motivo de la firma del anexo 11, el Municipio de Suchiate del Estado de Chiapas tendrá derecho a obtener el monto de participación prevista en el artículo 2-A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal; sin embargo, deberá colaborar en la vigilancia y control de la tenencia ilegal en territorio nacional de mercancías extranjeras para evitar los descuentos correspondientes.

5. ANEXO 13.

El "Anexo número 13 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal relativo al Cobro por Servicios Turísticos conforme a la Ley Federal de Derechos, que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Chiapas", se dió a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 1995.

La cláusula única del Anexo 13 del anterior convenio de colaboración administrativa previene que: "La Secretaría y el Estado convienen en coordinarse para que éste asuma las funciones operativas de administración que derivan en el cobro de los derechos contenidos en los artículos 195-P y 195-Q de la Ley Federal de Derechos por los servicios del Registro Nacional de Turismo conforme lo establece la Ley Federal de Turismo, así como por la expedición de las constancias de inscripción o de las cédulas turísticas de acuerdo a lo siguiente:

1o.- El Estado ejercerá las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro en los términos de la legislación federal aplicable.

2o.- La Secretaría se reserva la planeación, normatividad y evaluación de la administración de los derechos de referencia, y el Estado observará lo que a este respecto señale la propia Secretaría, pudiendo ejercer en cualquier momento las atribuciones a que se refiere el presente Anexo, en forma separada o conjunta con el Estado.

3o.- La Federación transfiere al Estado el 100% de los citados derechos como contraprestación por las funciones realizadas en los términos de este Anexo, para mejorar el ejercicio y desempeño de las facultades legales en materia de planeación, programación, vigilancia de los prestadores de servicios, capacitación, protección y asistencia al turista.

La imposición, el cobro, y el procedimiento económico coactivo de las multas que imponga la Federación en esta materia, se deberá efectuar de conformidad con lo dispuesto en las cláusulas quinta y decimaquinta del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y en la fracción VIII del Anexo número 2 al propio

Convenio.

4o.- Para la rendición de la cuenta comprobada de los citados ingresos federales, se estará por parte del Estado a lo dispuesto en la Sección IV del mencionado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. El Estado deberá contabilizar en forma total el ingreso percibido por los derechos citados e informará a la Federación sobre la recaudación obtenida mensualmente.

Independientemente de lo anterior y para los efectos legales de control a que haya lugar derivados del Acuerdo de Coordinación celebrado por esa entidad y el Ejecutivo Federal en el marco del programa de descentralización de las funciones que realiza la Secretaría de Turismo en el Estado, el Estado deberá presentar semestralmente a la Secretaría de Turismo, un informe del monto total del ingreso percibido por concepto de los derechos citados y de la aplicación de los mismos.

5o.- Los asuntos materia del presente Anexo que a la entrada en vigor del mismo se encuentren en trámite ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, serán concluidos por ésta. Los ingresos así obtenidos corresponderán a la Federación.

6o.- El Estado o la Federación podrán dar por terminado lo dispuesto en este Anexo de conformidad con lo establecido en el último párrafo de la cláusula decimanoventa del citado Convenio de Colaboración Administrativa.

El presente Anexo forma parte integrante del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y deberá ser publicado tanto en el Periódico Oficial del Estado como en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en este último."

Por su parte, el artículo 195-P de la Ley Federal de Derechos, dispone textualmente los siguientes: "Por los servicios que se presten en el Registro Nacional de Turismo, se pagará el derecho de registro turístico, conforme a las siguientes cuotas:

I.- Por la inscripción de:

a).- Establecimiento de alimentos y bebidas.....	\$411.57	412.00
b).- Transportación turística.....	\$445.47	445.00
c).- Agencias de Viajes.....	\$329.23	329.00
d).- Establecimientos de hospedaje, campamentos y paradores de casas rodantes.....	\$581.15	581.00
e).- Operadores de marinas turísticas.....	\$871.79	872.00
f).- Guías de turistas.....	\$242.08	242.00
g).- (Se deroga).		
h).- Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.....	\$328.04	328.00

i).- Operadoras turísticas de buceo.....	\$242.15	242.00
II.- Por la reposición de comprobantes de inscripción:		
a).- Establecimientos de alimentos y bebidas.....	\$266.29	266.00
b).- Transportación turística.....	\$154.79	155.00
c).- Agencias de viajes.....	\$183.92	184.00
d).- Establecimientos de hospedaje, campamentos y paradores de casas rodantes.....	\$435.78	436.00
e).- Operadores de marinas turísticas.....	\$484.26	484.00
f).- Guías de Turistas.....	\$145.10	145.00
g).- (Se deroga).		
h).- Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.....	\$183.92	184.00
i).- Operadoras turísticas de buceo.....	\$144.02	144.00

El artículo 195-Q de la Ley Federal de Derechos dispone a la letra lo siguiente: "Por la expedición de la constancia de inscripción en el Registro Nacional de Turismo, se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I.- Establecimientos de alimentos y bebidas.....	\$411.57	412.00
II.- Transportación turística.....	\$445.47	445.00
III.- Agencias de viajes.....	\$331.99	332.00
IV.- Establecimientos de hospedaje, campamentos y paradores de casas rodantes.....	\$581.15	581.00
V.- Operadores de marinas turísticas.....	\$968.69	969.00
VI.- Guías de turistas.....	\$242.08	242.00
VII.- (Se deroga).		
VIII.- Empresas de sistemas de intercambio de servicios turísticos.....	\$331.07	331.00
IX.- Operadoras turísticas de buceo.....	\$242.15	242.00

Cabe recordar que las cuotas con o sin ajuste que se mencionan en los artículos 195-P y 195-Q de la Ley Federal de Derechos se encuentran actualizadas hasta el segundo trimestre del año 2000, según el Anexo 19 de la Resolución de Miscelánea Fiscal vigente.

Finalmente, el artículo 195-R de la Ley Federal de Derechos menciona que: "En aquellos casos en que las entidades federativas hayan celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en esta materia con la Federación, los ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos señalados en el propio Convenio, relativos a esta

Sección, se destinarán a la entidad federativa que los recaude para mejorar el ejercicio y desempeño de las facultades legales en materia de planeación, programación, vigilancia de los prestadores de servicios, capacitación, protección y asistencia al turista."

6. ANEXO 14.

El "Anexo número 14 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal para la Verificación de la Legal Estancia o Tenencia en Territorio Nacional de toda clase de Mercancía de Procedencia Extranjera, Excepto Vehículos, que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Chiapas", se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1995.

La cláusula única del Anexo 14 del anterior convenio de colaboración administrativa dispone que: "El Estado colaborará con la Secretaría en la verificación de la legal estancia o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancías de procedencia extranjera, excepto vehículos, y al efecto ejercerá las siguientes facultades:

I.- Efectuar visitas domiciliarias conjuntamente con la Secretaría y verificar mercancías en transporte a fin de comprobar la legal estancia o tenencia en territorio nacional de las mercancías objeto de este Anexo.

La expedición de las órdenes de visitas domiciliarias y de verificación de mercancías en transporte, así como de las constancias de identificación que acrediten al personal para el desarrollo de estos operativos, deberán estar firmadas por las autoridades competentes de la Secretaría y del Estado.

II.- Levantar actas circunstanciadas con todas las formalidades establecidas en la Ley Aduanera y en el Código Fiscal de la Federación, mediante las cuales se notificará en caso de ser procedente, el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, embargándose precautoriamente las mercancías y medios de transporte en los términos y condiciones de las leyes citadas y se turnarán a la Administración Local de Auditoría Fiscal de la Secretaría, autoridad competente para su trámite y resolución.

III.- Detectar centros de almacenamiento, distribución y/o comercialización de las mercancías de procedencia extranjera materia de este Anexo, presentando los resultados de acuerdo a la normatividad correspondiente que emita la Secretaría.

El Estado se obliga a comunicar en todos los casos a la Secretaría, la comisión o presunta comisión de delitos fiscales que conozca con motivo de sus actuaciones en materia de este Anexo.

El ejercicio de las acciones derivadas de este Anexo, se llevará a cabo siempre con la intervención de cuando menos un servidor público de la autoridad aduanera competente de la Secretaría.

El Estado percibirá como incentivo por las acciones que realice conforme a este Anexo, el 100% del monto de las multas efectivamente pagadas que se hubieran impuesto como resultado de las acciones fiscalizadoras materia de este Anexo, por lo que correspondan al impuesto general de importación, que se recauden dentro de su circunscripción territorial.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de los incentivos que correspondan al Estado en los términos del párrafo anterior. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

Las multas impuestas como resultado de las acciones fiscalizadoras en materia de este Anexo, se pagarán en las instituciones de crédito autorizadas por la Secretaría. Por su parte, el Estado incluirá en la cuenta comprobada que formula a la Secretaría, los montos que por el citado incentivo haya percibido, por conducto de la Tesorería de la Federación en los términos de la Sección IV del Convenio.

Estas acciones serán contabilizadas en el cumplimiento de las metas del programa anual de fiscalización conjunta.

Las autoridades fiscales del Estado colaborarán con las autoridades aduaneras competentes y siempre intervendrán y firmarán las actas que se levanten.

Para la evaluación de las acciones a que se refiere este Anexo, se estará a lo dispuesto en la fracción VII del Anexo número 2 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1989 y en vigor a partir de enero de 1990.

El presente Anexo forma parte integrante del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, deberá ser publicado tanto en el Periódico Oficial del Estado como en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor al día siguiente de su publicación en este último."

CONCLUSIONES.

PRIMERA. La nación mexicana adoptó el principio de coexistencia de poderes públicos mismo que se traduce en la existencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; sin embargo, el poder constituyente de 1917 estableció un sistema especial de competencia constitucional tributaria.

SEGUNDA. La competencia constitucional contributiva en vigor se fija mediante un régimen de facultades coincidentes entre los poderes públicos en la mayoría de las fuentes de tributación, reservando a la Federación mayores fuentes impositivas e imponiendo prohibiciones a los demás poderes públicos, así como también otorgando algunas facultades exclusivas a los Municipios y haciendo partícipes a éstos y a los Estados y el Distrito Federal en los rendimientos de las contribuciones especiales; y, en tal virtud, se produce el problema de la multiplicidad contributiva interna en el sistema constitucional mexicano, en cuanto que no existe una clara y completa distribución de las materias contributivas entre los poderes públicos de nuestro país.

TERCERA. Como consecuencia del régimen constitucional impositivo y con motivo del sistema presidencial que se ha originado en nuestro país, podemos observar que la Federación obtiene la mayor parte de los recursos fiscales y las haciendas públicas de las entidades federativas y municipales son cada día más pobres y sufren una mayor dependencia económica del gobierno federal, lo cual trae como consecuencia que al no tener una independencia de carácter económico tampoco lo tengan desde el punto de vista político.

CUARTA. Consideramos que la manera de empezar a solucionar definitivamente los problemas de la autosuficiencia económica de los poderes públicos y de la multiplicidad contributiva interna, es con una reforma constitucional mediante la cual se establezcan también facultades exclusivas en algunas fuentes de tributación a favor de los Estados y del Distrito Federal, así como también el de incrementar las fuentes contributivas municipales por la vía de la imposición de prohibiciones a los poderes tributarios de la Federación y los Estados.

QUINTA. Estimamos que es inconstitucional el sistema nacional de coordinación fiscal, en cuanto que nuestra Constitución estableció un régimen de facultades coincidentes en la mayoría de las fuentes de tributación y que es distinto al sistema de participaciones fiscales federales previsto en la Ley de Coordinación Fiscal, misma que consiste en que las entidades federativas no podrán establecer impuestos o derechos locales y municipales sobre las fuentes de tributación gravadas por la Federación a cambio de recibir una participación en la recaudación de los impuestos y derechos federales.

SEXTA. El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año dos mil, equivale prácticamente a un billón doscientos mil millones de pesos y representa el 24% del P.I.B. nacional. El monto de las participaciones fiscales a las entidades federativas y Municipios (Ramo General 28) para el actual ejercicio fiscal será de \$161,712,800,000.00, lo que aproximadamente se traduce en un 13.5% del presupuesto federal.

SEPTIMA. El presupuesto de egresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal del año dos mil, importa la cantidad aproximada de 16 mil millones de pesos y será cubierto de acuerdo con la Ley de Ingresos del Estado de Chiapas para el presente ejercicio fiscal de la siguiente manera:

- Ingresos propios.....	\$	715,532,000.00
- Ingresos derivados de la coordinación fiscal..	\$15,207,180,000.00	
a). Participaciones fiscales federales.....	\$ 5,584,822,000.00	
b). Incentivos por administración de ingresos federales.....	\$ 168,762,000.00	
c). Aportaciones y subsidios federales.....	\$ 9,453,596,000.00	
- Ingresos extraordinarios.....	\$	1.00
- Financiamientos y empréstitos.....	\$	0.00
<hr/>		
- Total		\$15,922,712,001.00

Así, pues, prácticamente el 95% del presupuesto de egresos del Estado de Chiapas será cubierto mediante las participaciones, incentivos económicos y aportaciones federales (Ramo General 33) y el 5% restante con ingresos propios.

OCTAVA . En los términos del artículo 13 del Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal del año dos mil, las erogaciones para los Municipios importan la cantidad de \$3,207,597,800.00 y se distribuyen de la siguiente forma:

- Participaciones.....	\$1,193,797,800.00
- Aportaciones del Ramo 33.....	\$1,963,800,000.00
- Subsidio Estatal.....	\$ 50,000,000.00

Recientemente el Estado de Chiapas contaba con 111 Municipios, sin embargo se crearon otros siete Municipios y existe el interés de parte del gobierno estatal de crear nuevos Municipios, lo que provocará por lo menos que los Municipios que existían reciban proporcionalmente menos participaciones fiscales, no obstante que son insuficientes para sufragar los gastos municipales.

NOVENA. De acuerdo con el censo de población y vivienda 2000 del I.N.E.G.I., el Estado de Chiapas cuenta con aproximadamente cuatro millones de habitantes y la población nacional es 97.4 millones; sin embargo, por la pobreza existente, representa ser una de las entidades federativas que obtendrá para el presente ejercicio fiscal uno de los montos mayores del Fondo General de Participaciones, pero también tendrá uno de los montos más bajos del Fondo de Fomento Municipal, en los términos del Calendario de Entrega, Porcentaje y Monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de 2000.

DECIMA. Opinamos pues, que la experiencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha demostrado que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios no cuentan con una autosuficiencia económica para la realización de sus funciones, en cuanto que dependen fundamentalmente de las participaciones federales para sufragar sus gastos, en detrimento del principio de coexistencia de poderes públicos adoptado por nuestra Constitución (régimen federal y municipal).

DECIMAPRIMERA. También consideramos recomendable que se modifique la Ley de Coordinación Fiscal con el objeto de que todas las participaciones fiscales federales que correspondan a los Municipios sean calculadas y cubiertas directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos del artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que actualmente la mayoría de las participaciones federales que reciben los municipios lo obtienen a través de las entidades federativas y de acuerdo con los coeficientes de distribución aprobados por las legislaturas locales correspondientes.

DECIMASEGUNDA. No obstante lo anterior, creemos que sería preferible que las participaciones federales se obtuvieran solamente a través del Fondo General de Participaciones, integrado con los rendimientos de todos los impuestos federales y derechos sobre extracción del petróleo y que debería ser cubierto directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las Entidades Federativas y Municipios correspondientes. Dicho fondo se distribuiría en la siguiente forma:

- 67% a la Federación.
- 20% a los Estados (69% por el número de habitantes y 31% por el número de Estados).
- 3% al Distrito Federal.
- 10% a los Municipios (70% por el número de habitantes y 30% por el número de Municipios).

DECIMATERCERA. Con motivo de sus diversas modificaciones, podemos decir que el actual convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal celebrado entre la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Chiapas, vigente a partir de enero de 1997, cuenta hasta la presente fecha con siete anexos (1, 2, 4, 5, 11, 13 y 14).

DECIMACUARTA. Consideramos conveniente incluir en la cláusula décima del citado convenio de colaboración administrativa las facultades sobre la solicitud de datos, informes o documentos adicionales que se consideren necesarios para aclarar las declaraciones, en los términos del artículo 41-A del Código Fiscal de la Federación, puesto que recientemente otorgó el legislador federal a las autoridades fiscales federales dicha facultad administrativa.

DECIMAQUINTA. Estimamos que las autoridades fiscales coordinadas deben tramitar y resolver el escrito de reconsideración previsto en el artículo 36, tercer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, siempre y cuando sean presentados en contra de los actos o resoluciones emitidos con motivo del ejercicio de las facultades administrativas delegadas, ya que actualmente sólo es resuelto por las autoridades fiscales de la Federación.

DECIMASEXTA. En cuanto a las facultades reservadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, opinamos que ésta no debe tramitar y resolver los recursos de revocación que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que dicten las autoridades fiscales coordinadas en los casos de las multas federales no fiscales y de las multas formales fiscales, toda vez que los actos impugnados pertenecen a las propias autoridades fiscales coordinadas.

DECIMASEPTIMA. Es conveniente que se lleve a cabo una revisión a fondo de los distintos ordenamientos que regulan las participaciones, a fin de buscar fórmulas más equitativas entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

DECIMAOCTAVA. Consideramos, que en la medida de que los Municipios cuenten con mayores recursos económicos y éstos sean bien empleados, se estará logrando el fortalecimiento de las Entidades Federativas y por ende de la Federación.

B I B L I O G R A F I A

1. LIBROS:

- ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional Estatal. México, Ed. Porrúa, S. A., 1988.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, Ed. Porrúa, S. A., 1984.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. México, Ed. Porrúa, S. A., 1994.
- FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. México, Ed. Porrúa, S. A., 1985.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, S. A., 1992.
- FRANK SMITH, James. Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos. México, Ed. U.N.A.M., 1990.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México, Ed. Porrúa, S. A., 1992.
- GONZALEZ URIBE, Héctor. Teoría Política. México, Ed. Porrúa, S. A., 1980.
- HAMILTON, MADISON y SAY. El Federalista. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1982.
- HERRERA Y LASSO, Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales. Recopilación de Raquel Herrera Lasso y Jaime del Arrenal Fenochio. México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1986.
- KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Trad. de Eduardo García Maynez. México, Ed. U.N.A.M., 1979.
- LOPEZ ESPINOSA, María. La Coordinación Fiscal en el Marco del Nuevo Federalismo. Tesis de Maestría. Facultad de Contaduría y Administración. Universidad Autónoma de Querétaro. 1998.
- MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe. México, Ed. Porrúa, S. A., Colección "Sepan Cuantos..." Núm. 152, 1985.

PORRUA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. México, Ed. Porrúa, S. A., 1984.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. México, Ed. Harla, 1986.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. México, Ed. Porrúa, S. A., 1984.

_____. Leyes Fundamentales de México 1808-1985. México, Ed. Porrúa, S. A., 1985.

2. LEYES, CODIGOS Y REGLAMENTOS:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas.

Código Fiscal Municipal para el Estado de Chiapas.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

Ley Aduanera.

Ley Federal de Derechos.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas.