

27.239



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"A C A T L A N"**

RECIBIDA EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
MEXICO D.F. A LAS 10:00 HORAS DEL DIA 10 DE ABRIL DE 1988

**LA COORDINACION FISCAL Y SUS EFECTOS EN
EL ESTADO FEDERAL MEXICANO**

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



Acatlán Edo. de México, 1988

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está 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.

INDICE

Presentación 1

Introducción 6

CAPITULO I.

EL ESTADO FEDERAL.

1.- Surgimiento del Estado Federal	15
2.- Ventajas técnicas de organización	20
3.- Ordenes jurídicos constitucionales	20
4. Características del Estado Federal	21
5.- Sistema de distribución de competencias en un Estado Federal	22
6.- Relaciones entre los sistemas fiscales existentes en un Estado Federal	24

CAPITULO II.

EL NACIMIENTO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

Antecedentes históricos y políticos del federalismo	31
---	----

CAPITULO III.

AMBITO FISCAL FEDERAL MEXICANO.

1.- Federalismo.- Definición	37
2.- La Constitución General y el Sistema Federal	37
3.- Características del Estado Federal Mexicano	42
4.- El Poder Tributario del Estado	44
4.1 Concepto	44
4.2 La Potestad y la Competencia Tributarias	46
4.3 Límites a la Potestad Tributaria	47
5.- La Soberanía en el Estado Federal	49
6.- Sistema de distribución de competencias	53
7.- Ajustes fiscales en las Haciendas Federales	57

CAPITULO IV.

LA CONCURRENCIA IMPOSITIVA.

1.- Perspectiva histórica del problema de la distribución de poderes tributarios	62
1.1 Antecedentes históricos hasta 1917	62
1.2 La Constitución Federal de 1917	64
1.3 La Institución Municipal	64

2.- El problema de la concurrencia impositiva	68
3.- Tesis Jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de concurrencia impositiva	70

CAPITULO V.

LA COORDINACIÓN FISCAL EN MEXICO.

1.- Coordinación Fiscal.- Definición	76
2.- Antecedentes de la Coordinación Fiscal en México	77
2.1 La 1a. Convención Nacional Fiscal de 1925	77
2.2 La 2a. Convención Nacional Fiscal de 1933	78
2.3 El proyecto Cárdenas de 1936 para reformar la Constitución	79
2.4 La reforma constitucional de 1943	80
2.5 La 3a. Convención Nacional Fiscal de 1947	80
3.- Evolución y Desarrollo de la Coordinación Fiscal	82
3.1 La Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles	82
3.2 Ley de Coordinación Fiscal de 1953	83
3.3 Período 1970-1979	83
4.- Evaluación de la Coordinación Fiscal (1947-1979)	86

CAPITULO VI.

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL (SNCF).

1.- Propósitos que se tenían para crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	94
2.- Aspectos que comprende la Coordinación Fiscal	95
3.- Objetivos y estructura de la Ley de Coordinación Fiscal (1980)	97
4.- Subsistemas de Coordinación Fiscal	100
4.1 Subsistema de Participaciones	100
4.1.1 Fondo General de Participaciones	103
4.1.2 Fondo Financiero Complementario de Participaciones	106
4.1.3 Fondo de Fomento Municipal	108
4.2 Subsistema de Convenios y Acuerdos	109
4.2.1 Convenio de Adhesión	109
4.2.2 Convenio de Colaboración Administrativa ..	111
4.3 Subsistema de los Organismos del SNCF	114
4.3.1 Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales	114
4.3.2 Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	116
4.3.3 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)	118

5.- Efectos en materia de Coordinación Fiscal	119
A) Para las entidades por la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	120
B) Para las entidades por la separación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	121
C) Para las entidades por violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	121
D) Para la Federación por violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	123
Conclusiones	126
Bibliografía	130

P R E S E N T A C I O N

El estudio del Poder Tributario pertenece al Derecho Tributario Constitucional, el cual ha sido definido por Jarach "como el conjunto de normas que delimitan el poder fiscal, distribuyen las facultades impositivas derivadas de este poder entre los distintos organismos estatales que forman parte de la estructura del Estado nacional o provincial y establecen los límites para el -- ejercicio de dicho poder"⁽¹⁾.

Recibe el nombre de Poder Fiscal o Tributario "la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportarle una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas"⁽²⁾.

El Poder Fiscal tiene un carácter consubstancial al Estado, pues por su naturaleza misma el Estado tiene encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida.

(1) citado por De la Garza, Sergio F., "Derecho Financiero Mexicano", 7a. ed., Porrúa, México, 1976, p. 211.

(2) De la Garza, Sergio F., ob. cit. p. 212.

Así pues, en todos los Estados, y en todas las épocas - de la historia de la humanidad, el Estado ha ejercitado su Poder Fiscal, es decir, ha exigido a los particulares que le tras-laden una parte de su riqueza. Tales 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 atri-buciones.

En los Estados modernos que rigen su vida por sus Constituciones y conforme al sistema de la división de los Poderes, el Poder Fiscal es atribuido exclusivamente al Poder Legislativo, el cual lo ejerce en el momento en que expide las leyes que determinan qué hechos o situaciones son las que al producirse - en la realidad generan para los particulares la obligación del

pago de contribuciones. En el caso concreto de nuestro país, - el Fiscal se ejerce por el Poder Legislativo cuando expide las leyes reglamentarias de cada contribución y cuando cada año señala en virtud de la Ley de Ingresos, cuáles de esas contribuciones van a estar en vigor en cada año fiscal.

En cambio, corresponde al Poder Ejecutivo, en su carácter de Administración Fiscal, el determinar o el comprobar cuándo se han producido en realidad esos hechos o situaciones que generan la obligación de pagar esas contribuciones, señalar o determinar la cuantía de los pagos o bien verificar si las prescripciones que han realizado se encuentran sujetas a la ley.

"Desde la perspectiva tributaria, el sistema impositivo mexicano es insuficiente para cubrir las enormes necesidades de financiamiento a nivel nacional, siendo además, poco eficaz, como corrector de la inequidad distributiva y, como promotor del desarrollo económico en diversos campos"^[3].

Así mismo, es conocido que como consecuencia de la autonomía política tanto de la Federación como de los estados, cada

[3] Gil Valdivia, Gerardo, "El federalismo y la coordinación fiscal", 1a. ed., Dirección General de Publicaciones de la UNAM, México, 1981, p. 59.

uno puede establecer su propio sistema impositivo, situación - que ocasiona la existencia de diversos problemas, principalmente, el de la concurrencia impositiva, al que comunmente se alude como problema de pluri-tributación.

Además, tradicionalmente la Federación ha tomado las - principales fuentes de ingresos fiscales, en perjuicio de las - haciendas estatales; a su vez éstas han hecho lo propio con los municipios, resultando con ello la injusta penuria de éstos últimos.

Para mitigar los problemas señalados el sistema impositivo requiere de una política fiscal a nivel nacional, que permita además, evitar el grado de centralización que actualmente existe. Así pues, consideramos que la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) ha sido imperativo necesario, ya que con él, y a través de la descentralización financiera, será posible optimizar la asignación de recursos, así como su utilización más eficiente.

En base a lo anterior, el objetivo del presente trabajo

consiste en analizar la importancia de la coordinación fiscal - en el Estado federal mexicano, como elemento indispensable para: perfeccionar y armonizar los sistemas tributarios de los tres - niveles de gobierno -Federación, Estados y Municipios-; abatir la concurrencia impositiva; e impulsar y fortalecer el desarrollo económico del país.

El análisis del estudio que nos ocupa es eminentemente documental, y consideramos, podrá ser un apoyo para posteriores investigaciones sobre el particular.

El documento se estructura en seis capítulos, tomando - como punto de partida aspectos genéricos que se dan en todo Estado federal; se define también, el federalismo fiscal; se analiza el esquema federal mexicano; para llegar finalmente, al - contexto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

INTRODUCCION

6

México ha sido, la mayor parte del tiempo, desde su independencia en 1821, una República Federal. Con excepción de algunos años, durante las décadas segunda a la quinta del siglo XIX, en que se produjeron formas centralizadas de organización política, ha prevalecido el sistema federal en la República mexicana. La Constitución de 1917, que está actualmente en vigor, aún cuando ha sufrido muchas reformas, ha preservado el sistema federal.

La actual Constitución mexicana dispone que es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (art. 40); 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 Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulacio-

nes del Pacto Federal (art. 41).

El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 49). El Poder Legislativo está depositado en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y Otra de Senadores (art.50).

Los Poderes del Congreso General están definidos en el artículo 73, de los cuales nos interesan para los fines de este estudio, los siguientes: imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (fracc. VII); impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones (fracc. IX); legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, establecer el Banco de Emisión Único y expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución (fracc.X); para establecer contribuciones: 1° sobre el comercio exterior; 2° sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27; 3° sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; 4° sobre servicios públicos con-

cesionados o explotados directamente por la Federación; 5° Especiales sobre: a) energía eléctrica; b) producción y consumo de tabacos labrados; c) gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) cerillo y fósforos; e) aguamiel y productos de su fermentación; f) explotación forestal, y g) producción y consumo de cerveza (fracc. XIX), y para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión (fracc. XXX).

Los Estados deben adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre; las contribuciones municipales son establecidas por las legislaturas de los Estados y no por los municipios, quienes únicamente pueden recaudarlas -- (art. 115, fracc. IV).

Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reser-

vadas a los estados⁽¹⁾ (art. 124); la Constitución establece ciertas prohibiciones a los estados en los artículos 117 y 118, algunas de naturaleza fiscal. Los poderes tributarios de los estados residen en las respectivas legislaturas, que están compuestas únicamente de una Cámara de Diputados.

Además de los estados, existe también un Distrito Federal. El Congreso de la Unión tiene facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal (art. 73, fracc. VI). Por otra parte, por reforma constitucional⁽²⁾ de 10 de agosto de 1987, se crea una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la que entre sus facultades tiene la de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, tendientes a satisfacer

(1) "Este artículo -señalan Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero- es la clave de nuestro sistema federal. Tal orden se realiza esencialmente mediante la creación de dos esferas de poderes públicos: federales y locales, y la distribución de facultades entre unos y otros".
"Mexicano esta es tu Constitución", LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1982, p. 245.

(2) Reforma publicada el 10/VIII/1987 en el "Diario Oficial de la Federación", pp. 5-6.

Las necesidades de sus habitantes (art. 73, fracc. VI, base 3a., inciso A). De lo anterior se infiere que sólo el Congreso de la Unión tiene poder tributario sobre el Distrito Federal, teniendo como limitación, lo establecido en el artículo 131 constitucional.

Una consecuencia del sistema de gobierno federal es que tanto la Federación como los estados tienen poderes tributarios. En relación con este problema, una Constitución puede hacer una distribución de tales poderes, o, en principio, la Constitución puede establecer una concurrencia de poderes tributarios sobre todas o algunas de las materias gravables.

Así pues, como en todo país cuyo régimen de gobierno es el federal, en México los problemas fiscales que plantea el federalismo, no han dejado de presentarse a lo largo de su vida independiente.

"Estos problemas han sido precisamente, los que se refieren al fenómeno de concurrencia impositiva, puesto que la propia Constitución Federal permite que tanto la Federación como las entidades federativas puedan legislar conjuntamente en determina--

das materias"⁽³⁾.

Lo anterior representa varios inconvenientes: por una parte, la existencia y acumulación de los mismos gravámenes, que se traducen en una carga tributaria excesiva para el contribuyente, y por otra, los costos que para la recaudación nacional significa su difícil administración. Es por ello que se hace necesario que entre las partes involucradas -federación, estados y municipios- se establezca e institucionalice una coordinación en materia fiscal.

En nuestro país, el proceso de coordinación fiscal se inicia con la celebración de las tres Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947, puesto que en ellas se plantean diversos aspectos de la problemática fiscal nacional.

Sin embargo, es hasta 1948 cuando realmente inicia el proceso de coordinación, al entrar en vigor la Ley Federal de Impuestos Sobre Ingresos Mercantiles (LISM), ya que con ella se

[3] Gil Valdivia, Gerardo, ob. cit. p. 59.

otorga una participación en la rendición de este impuesto a los estados que se coordinaran en esta materia, siempre y cuando suspendieran sus impuestos al comercio y la industria.

En 1972 se llevó a cabo una reforma trascendente en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles. La tasa general que debía pagar el contribuyente en toda la república se elevó a 4%. Si el estado se coordinaba con la Federación recibiría una participación de 45% de la recaudación federal. Si no se coordinaba la tasa de 4% sería íntegra para la Federación y el estado quedaba en libertad de establecer los impuestos al comercio y la industria que juzgare convenientes. Todos los estados se coordinaron con la Federación.

En el año de 1978 la Federación adoptó la decisión de transformar el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles en un Impuesto al Valor Agregado; así, en 1980 junto con la Ley del Impuesto al Valor Agregado, entra en vigor la Ley de Coordinación Fiscal (fundamento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal), con la cual ocurren cambios de verdadera importancia en las re-

laciones intergubernamentales del país, y se eliminan infinidad de gravámenes locales que las entidades mantenían.

"Estos cambios significaban, no únicamente que se participara de la Recaudación Federal total, en lugar de que las participaciones fueran por impuestos, como sucedía con el sistema anterior, sino también, que el deterioro que se estaba dando en términos relativos, en relación con la Recaudación Federal total se detuviera y se tratara de revertir. Con ello el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pasó a ser uno de los principales factores de apoyo del gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios del país"⁽⁴⁾

Los incentivos que la Federación proporciona a los estados como estímulo para que se incorporen a dicho sistema (SNCF), consisten en la creación de tres fondos de participación: el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP), y el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

[4] Dueñas Peñas, Héctor V., "El Sistema de Participaciones Federales en México", Documento inédito, INDETEC, Guadalajara, 1984, p. 10.

Por lo anterior, creemos que los avances propios de este sistema, lo hacen merecedor, del análisis que en el presente trabajo se realiza.

Análisis en el que expondremos, el arduo proceso emprendido en materia impositiva a raíz de que se eligiera como forma política de gobierno el federalismo; subrayando así mismo, la trascendencia de los logros obtenidos en este campo, pero enfatizando especialmente en torno a la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sistema a través del cual se registra un gran avance en el ámbito fiscal mexicano, y cuyos efectos son precisamente por su importancia el objeto de estudio de este trabajo.

CAPITULO I

EL ESTADO FEDERAL.

1.- Surgimiento del Estado Federal.

Las federaciones han surgido como consecuencia de procesos muy distintos. Podemos decir que, conceptualmente, los Estados federales limitan, por un lado, con las Confederaciones, y por el otro, con los Estados unitarios descentralizados.

Un gran número de Estados federales proceden de anteriores confederaciones que han evolucionado hacia otras modalidades, a causa del defectuoso funcionamiento de casi todas ellas, y también porque en su seno se iban debilitando las divergencias y reforzándose los intereses comunes.

El Lic. José López Portillo⁽¹⁾ establece la diferencia entre una confederación y una federación, de la siguiente manera: "la confederación es una reunión de Estados que pactan y la

[1] López Portillo, José, "Cátedra sobre la defensa del particular frente a la Administración Pública", Dgo. 1975.

autoridad que resulta del pacto tiene un contrato con los individuos a través de las organizaciones confederadas; la federación tiene una vinculación con la independencia de los Estados que se federan, que mantienen su área de específica autoridad y competencia, respetando las de la unión federal".

Por su parte, el Lic. Miguel de la Madrid^[2] nos dice que: "La confederación es una vinculación jurídica-internacional, no una entidad jurídico-política. Esto quiere decir que la confederación no da nacimiento a un nuevo Estado, a un nuevo sujeto de derecho político, sino simplemente a un fenómeno, o a lo más, a un sujeto de derecho internacional. La confederación de ja subsistente las unidades estatales contratantes, con sus facultades soberanas".

"En resumen, la confederación entra en el ámbito del Derecho internacional (toda vez que surge de un tratado) al constituir una unión de Estados independientes; mientras que el Es-

[2] De la Madrid Hurtado, Miguel, "Elementos de Derecho Constitucional", 1a. ed., ICAP, México, 1982, p. 326.

tado federal forma una unidad, y es materia propia del Derecho político y del Derecho constitucional".

Por otra parte, la doctrina⁽³⁾ afirma que, "en principio, un Estado federal es similar a un Estado unitario: la unidad de ambos es la Constitución, sin embargo, paradójicamente, la diferencia entre ambos radica precisamente en la forma que ésta los va a estructurar".

"Con las cualificaciones del caso se puede afirmar que, un Estado unitario es aquel que su orden jurídico tiene validez en todo su territorio, y por tanto, no hay normas que exclusivamente se apliquen en una porción de él. Por tanto, estos Estados existen formando un todo unido, tanto en el aspecto político como constitucional, con un sólo gobierno, lo cual da como resultado un Estado homogéneo e indivisible".

"El Estado federal, por lo contrario, consiste en la existencia de dos órdenes jurídicos: el del Gobierno de la Fede

(3) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917", Comentada, 1a. ed., UNAM-IIIJ, México, 1985, pp. 101-103. Comentarios: Rodríguez Lozano, Amador.

ración y el de los estados, ambos subordinados a la Constitución Federal".

Como puede apreciarse, el surgimiento del Estado federal ha tenido algunas veces, un sentido centralizador, ha sido fruto de un impulso centralpeto; pero también, en algunos casos han surgido Estados federados a impulsos de sentimientos descentralizadores. Ambos procesos corresponden a las dos finalidades que se atribuyen al federalismo en el orden interno: es un medio de unificar allí donde la diversidad domina y, de diversificar y enriquecer allí donde la unidad se hace demasiado pesada.

En la doctrina⁽⁴⁾, la forma federal supone la preexistencia de sociedades políticas soberanas, que concertan un pacto - en el cual las expresiones parciales de tales soberanías se transfieren al nuevo Estado, constituyendo una Federación.

"Para Hauriou, el Estado federal es una asociación de Estados que tienen entre sí relaciones de derecho interno, es de-

(4) "El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", Documento inédito, Subsecretaría de Ingresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1982, p. 5.

cir, de Derecho constitucional, y mediante la cual un super-Estado se sobrepone a los Estados asociados".

"Bordeau concibe al Estado federal, como una asociación - de estados sumisos en parte pero conservando su independencia".

Del federalismo, Vedel dice que "es un medio de unificar allí donde la diversidad predomina y, diversificar y enriquecer allí donde la unidad se hace demasiado pesada".

Tal apreciación de los fines del federalismo nos permite definirlo como un instrumento político-jurídico, por virtud del cual la voluntad política de los estados federados y de la Federación se conciertan para dar unidad en los propósitos y en los fines del Estado federal, respetando la diversidad jurídico política de cada ente federado, en todo aquello que no interfiera a dichos fines.

2.- Ventajas técnicas de organización.

El sistema federal se aplicó como técnica de organización política, con las siguientes ventajas:^[5]

- a) Permite la estructuración de vastas organizaciones políticas antes dispersas.
- b) Ofrece un marco político apropiado para la coexistencia de varios grupos religiosos, raciales y culturales.
- c) Propicia una democracia auténtica y protege la libertad.

El sistema federal fue visto en este último sentido, en México, desde 1823; pero a diferencia de la primera ventaja, fue utilizado con el propósito de fortalecer la unidad de entidades territoriales con tendencia a la dispersión.

3.- Ordenes jurídicos constitucionales.

Al respecto, Kelsen señala tres clases de órdenes jurídi

[5] De la Madrid Hurtado, Miguel, ob. cit., p. 328

cos constitucionales, en un Estado federal:^[6]

- 1.- Un orden jurídico constitucional total, o nacional, que regula las relaciones jurídico-políticas de un Estado federal, sin exclusión de ninguna especie.
- 2.- Un orden constitucional central, propiamente federal, que se refiere al status jurídico constitucional federal.
- 3.- Un orden jurídico constitucional local, que se refiere al status jurídico local; es decir, a un ordenamiento jurídico de las entidades federativas que les permita el goce o ejercicio de sus derechos, ya sea que estén conferidos expresamente, o no, por la Constitución Federal.
- 4.- Características del Estado Federal.

El Lic. Miguel de la Madrid^[7] establece las siguientes características:

- 1.- Existe un gobierno central, común a todo el territorio;

[6] De la Madrid Hurtado, Miguel, ob. cit., p. 331.

[7] De la Madrid Hurtado, Miguel, ob. cit., p. 327.

- 2.- Está compuesto de varias entidades federativas que han cedido su soberanía al Estado nacional, lo cual las hace perder personalidad jurídica internacional. Estas entidades ejercen su jurisdicción local en las materias que no se atribuyen a la competencia de la Federación;
- 3.- Intervienen las entidades federativas a través de sus legislaturas locales y de sus representantes al Congreso de la Unión, para la formación de las leyes a las que han de someterse..
- 5.- Sistema de distribución de competencias en un Estado federal.

La esencia de los Estados federales estriba en la existencia de la Federación por un lado, y el mantenimiento de los estados federados por otro. Es decir, dentro de la misma unidad coexisten dos niveles políticos que se distribuyen entre sí las competencias.

Este es uno de los puntos fundamentales que regulan todas las Constituciones federales, pero los textos varían en -

cuanto a los sistemas que utilizan para realizar la distribución de competencias.

En principio pueden distinguirse tres sistemas:⁽⁸⁾

- 1.- Aquellas constituciones que enumeran de forma taxativa las competencias concretas que corresponden a cada uno de los dos niveles políticos.
- 2.- El segundo sistema, es el utilizado por aquellas constituciones que parten del principio de que los estados federados conservan todas las competencias que no deleguen expresamente en el texto constitucional a favor de la Federación. Este es el criterio que rige las constituciones federales mexicanas de 1824 y 1917.
- 3.- El tercer sistema consiste en atribuir la competencia en principio a la Federación, de forma que a las entidades sólo les corresponden las facultades que expresamente les atribuye la Constitución.

El mecanismo de distribución de competencias se comple--

(8) "El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", Documento inédito, INDETEC, Guadalajara, 1982, p. 10.

menta con las llamadas "materias mixtas" que no se atribuyen de forma exclusiva a ninguno de los poderes, sino que respecto de ellas coexisten la competencia de la Federación y la de los estados.

6.- Relaciones entre los sistemas fiscales existentes en un Estado Federal.

"A la distribución de competencias entre la Federación y los estados miembros que caracteriza la organización federal, corresponde la facultad atribuida a cada uno de ellos de establecer sus propios impuestos y de proporcionarse los ingresos necesarios para financiar los gastos que suponen las actividades a su cargo"^[9].

La coexistencia dentro de una misma comunidad política de tres niveles de imposición, ocasiona que si no se coordinan debidamente puedan surgir conflictos que impiden el buen funcionamiento de la actividad económica, así como la consecución de un adecuado grado de equidad tributaria.

[9] INDETEC, ob. cit., p. 12 y sig.

Por lo anterior, en el presente apartado analizaremos las alternativas que pueden adoptar para sus relaciones fiscales, los distintos niveles hacendarios (Ver fig. N° 1).

1.- Separación de fuentes impositivas.

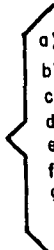
En este sistema se atribuyen a cada uno de los dos niveles (federal y estatal) fuentes impositivas diferentes, de forma que la atribuida a cada uno de ellos no puede ser utilizada por el otro, evitándose con ello, la superimposición de impuestos de la misma naturaleza y todos los inconvenientes que implica esta situación.

Sin embargo, este sistema tiene también sus inconvenientes. Por una parte, hace que cada administración deba realizar todo el esfuerzo administrativo que supone la exigencia de un impuesto; además, tampoco proporciona al gobierno federal los elementos de control sobre el sistema de los ingresos estatales, ni le permite la igualación de los ingresos entre los estados miembros, o desigualación, cuando se trata de redistribuir dichos ingresos.

● Alternativas Fiscales de los niveles hacendarios

- Separación de fuentes impositivas
- Utilización de las mismas fuentes impositivas sin coordinación

● Utilización de las mismas fuentes impositivas de formas coordinada

- 
- a) Imputación de impuestos
 - b) Deducción de las cuotas estatales como gastos
 - c) Impuestos compartidos
 - d) Sistema de Recargos
 - e) Arrendamiento de los impuestos
 - f) Participación de los ingresos
 - g) Colaboración Administrativa

2.- Utilización de las mismas fuentes impositivas por los dos niveles, sin coordinación.

La alternativa a la separación de las fuentes impositivas entre los dos niveles, es permitir que ambos utilicen las mismas figuras tributarias.

Sin embargo, cuando ello se hace sin ninguna coordinación, se produce lo que en la doctrina anglosajona se denomina una situación de "jungla fiscal". En ella se da la superposición para los mismos contribuyentes de impuestos de la misma naturaleza, regidos por legislaciones diferentes, con características dispares y exigidos por distintas administraciones.

3.- Utilización de las mismas fuentes impositivas por los dos niveles, de forma coordinada.

a) Imputación de impuestos (tax credit). - En este sistema la Federación deduce de la cuota de su impuesto, las cuotas del impuesto abonado a los estados, en su totalidad o hasta cierto límite.

b) Deducción de las cuotas estatales como gasto. - Este sistema supone que los impuestos pagados a los estados por una persona, se deducen de la base imponible de sus impuestos federales.

- c) *Impuestos compartidos.*- La esencia de los impuestos compartidos se encuentra en que los dos niveles tienen la facultad de establecer una misma figura tributaria, pero el estado encomienda su administración y recaudación a la Federación, quien percibe - junto a los ingresos de su impuesto, los del impuesto estatal, -- transfiriéndolo después a la autoridad que le corresponda.
- d) *Sistema de recargos.*- En este sistema no es necesario que los estados tengan atribuido el derecho a exigir un impuesto, sino - que su fuente de ingresos reconocida es la posibilidad de incrementar en un porcentaje las cuotas federales.
- e) *Arrendamiento de los impuestos.*- Aquí la Federación cede a - los estados el derecho de exigir determinados impuestos, a cambio del pago de una parte de los ingresos que se obtengan.
- f) *Participación de los ingresos.*- La Federación transfiere cada año a los estados un porcentaje de la recaudación de su impuesto general sobre la renta de las personas físicas, distribuyéndose entre éstos con arreglo a sus respectivos censos de población.
- g) *Colaboración administrativa.*- Para que opere adecuadamente -- tienen que darse determinadas condiciones y ha de instrumentarse en forma debida. Así, en primer lugar, cuanto mayor sea la

semejanza entre la regulación de los impuestos federales y estatales, más fácil será establecer la colaboración de sus administraciones.

Consideramos que aunque los esquemas varían de acuerdo al Estado federado de que se trate, hemos plasmado y analizado en este capítulo, elementos característicos necesarios en todo sistema federal.

Estimamos así mismo, que a pesar de ser objetadas las federaciones por algunos tratadistas, éstas ofrecen sin duda alguna grandes ventajas sociales, económicas y políticas.

Sin embargo, resulta indispensable reconocer que quizá uno de los más grandes inconvenientes que presentan las federaciones, es que los estados miembros se ven sometidos a la petición continua de prestar mayores y más caros servicios, sin que cuenten con las fuentes de ingresos impositivos que les permitan sufragarlos.

Creemos que una distribución racional de las fuentes impositivas podrá evitar esta situación, pero dicha distribución deberá considerar el papel que se piensa debe jugar el sistema fiscal estatal como instrumento de la política económica-social.

Ahora bien, si consideramos que dentro del federalismo -fiscal son verdaderamente importantes las interrelaciones que -surgen en el proceso ingreso y gasto público, entre las haciendas que se encuentran en un mismo nivel, así como entre las situadas a distintos niveles; debemos entonces tomar en cuenta, -que la primera exigencia de una buena distribución de las fuentes impositivas entre los órganos hacendarios, es que a cada uno de ellos se asignen exclusivamente, aquellas que puedan administrar en forma eficaz.

A nuestro juicio, el ejercicio de la potestad legislativa tributaria de los dos órdenes políticos (federal y estatal) para establecer y administrar sus propios impuestos, no debe hacerse de manera separada e indiscriminada, porque conduce entre -- otras cosas, a graves problemas de múltiple imposición. Sin embargo, tampoco sería lógico ni justo pedirle a alguno de los dos niveles que renuncie a su derecho de ejercer dicha facultad; por tanto, estimamos que lo que podría hacerse es instrumentar una -coordinación entre ambos, de modo tal que sólo uno de ellos gravara una determinada materia, ofreciendo a cambio al que se abstiene de hacerlo, una participación por concepto de lo recaudado

en el renglon impositivo coordinado. Creemos que con ello se evitarla la concurrencia de diferentes organos en el campo impositivo, así como la superimposición de tributos en detrimento de los contribuyentes.

Así pues, consideramos que la equidad en la distribución y aplicación de la carga fiscal global será muy difícil de conseguir, si no existe un alto grado de integración o coordinación entre los impuestos federales y estatales.

CAPITULO II

EL NACIMIENTO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

Antecedentes históricos y políticos del federalismo.

Por lo que se refiere a la forma federal de nuestra república, ella sin duda es semejante a la que rige en los Estados Unidos de Norteamérica y en cualquier país dotado de la misma organización política. Sin embargo, sería injusto desconocer el impulso auténtico que le dio nacimiento. "Algunos creen que la declaratoria del sistema federal en la república mexicana, fue una concepción más o menos abstracta y especulativa, cuando en realidad correspondió a una urgente demanda de las provincias. Antes de que el Congreso Constituyente declarara a la Federación, ya algunas provincias se habían declarado por ella, y hasta virtualmente separado del resto de las que componían la antigua Nueva España".

"A la caída de Iturbide, las antiguas provincias experimentaron un sentimiento de independencia respecto al gobierno que residía en la ciudad de México, y comenzó un movimiento general

de desintegración que asumió carácter dramático cuando después de la separación definitiva de Guatemala para constituirse en país independiente, Jalisco y Zacatecas se declararon en franca rebelión. Fue necesario para contener a éstos un convenio: Los estados de Jalisco y Zacatecas, repiten de nuevo que reconocen al Congreso y Supremo Gobierno de México, como centro de unión de todos -- los estados de Anhuac. Las provincias que emanen del Soberano Congreso, que sólo interesen a estos estados, serán puntualmente obedecidas siempre que no se opongan al sistema de república federal"⁽¹⁾.

"Con esos antecedentes podemos afirmar, que nuestro federalismo surgió porque en él se encontró, la forma de organización política democrática por excelencia, la más a propósito para mantener a salvo los derechos e intereses del pueblo, mediante esa dualidad de gobiernos que se frenan uno al otro y en los cuales -- el único soberano es el pueblo que lo crea"⁽²⁾.

(1) Matos Escobedo, Rafael, "La crisis política y jurídica del federalismo", 1a. ed., Xalapa-Enriquez, Veracruz, 1944, pp. 19-21.

(2) Sayeg Held, Jorge, "Introducción a la historia constitucional de México", 1a. ed., UNAM-ENEP Acatlán, Estado de México, 1983, p. 42.

Los artículos 5° y 6° del Proyecto de Acta Constitutiva - que elaboró la Comisión que encabezaba Don Miguel Ramos Arizpe, - rezaban textualmente:^[3]

- 5° La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa popular. fede
ral.
- 6° Sus partes integrantes son Estados libres, soberanos e independientes en lo que exclusivamente toque a su administración y a su gobierno interior.

Consideraba además Ramos Arizpe, que por su propia naturaleza el sistema central emparentaba un poco con la opresión, el despotismo y la arbitrariedad. Con rapidez se elaboró el proyecto de bases constitutivas de la federación: en la exposición de motivos del Acta Constitucional, se estima ya conveniente adoptar la forma de gobierno que mejor pudiera garantizar, al lado de los derechos de los hombres, los naturales y civiles de las provincias y de los pueblos, y se define con precisión el régimen federal -

[3] Sayeg Hell, Jorge, ob. cit., p. 45.

cuando se considera necesario dejar

"... que los poderes de los mismos estados se muevan en su territorio para su bien interior en todo aquello que no puedan perturbar el orden general ni impedir la marcha rápida y majestuosa de los poderes supremos de la federación"^[4].

Aparece así nuestra Acta Constitutiva, sancionada el 31 de enero de 1824. En ella se aprobaron los principios fundamentales que estructuraron al nuevo Estado que asomaba al concierto internacional, y que habla de servir de base a la Constitución de 4 de octubre de 1824.

En 1857, el Congreso Constituyente convencido de que sólo se habla podido lograr la derrota del caudillismo con el concurso de las provincias, y fresco aún el recuerdo de que la pérdida de casi la mitad del territorio nacional se habla debido en buena parte al centralismo, reconoció que la nueva Constitución tenía que instaurarse sobre el presupuesto de la preexistencia de Estados libres y soberanos.

[4] Sayeg Hellú, Jorge, ob. cit., p. 46. "Predmbulo del Acta Constitucional, de fecha 19 de noviembre de 1823".

Por último, cuando Don Venustiano Carranza en 1916 presentó al Congreso Constituyente el proyecto de Constitución reformada, y tocó la cuestión relativa al sistema federal y a las mistificaciones de que había sido objeto, se propuso que ésta se llamara - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que: "La palabra Estados Unidos Mexicanos connota la idea de Estados autónomos, independientes en su régimen interior, que sólo celebran un pacto para su representación exterior y para el ejercicio de su soberanía"⁽⁵⁾.

"Salta a la vista así, la muy repetida inconsecuencia de - calificar de falso y ajeno al federalismo mexicano. El propio Alemán, uno de sus más connotados impugnadores, se vio obligado a reconocer en las diputaciones provinciales el antecedente natural de nuestro sistema"⁽⁶⁾.

El sistema federal no es ajeno a nuestra realidad histórica (baste lo expuesto), creemos que en México se eligió esta forma de organización política, no como una imitación a los modelos exis-

(5) Matos Escobedo, Rafael, ob. cit., p. 23.

(6) Sayeg Hellí, Jorge, ob. cit., p. 43.

tentes en otros países, sino más bien, que acorde a las necesidades que el país demandaba satisfacer en ese momento, el sistema federal ofrecía -entre otras cosas- la estructuración y organización que el Estado requería para preservar y fortalecer la unidad nacional.

En nuestro federalismo existe ciertamente influencia - (quizá por los magníficos resultados que estaba dando en otros países) más no afán de imitación. Estimamos que a través del tiempo el federalismo ha podido demostrar que ha cumplido quizá su más importante objetivo: mantener la unidad de nuestras provincias, que en aquel entonces amenazaban con separarse del territorio nacional.

Por otra parte, si bien es cierto que tal vez nuestro sistema político no ha rendido los resultados esperados; también lo es, que a través de él ha sido posible combatir las tendencias de centralización, que han deformado y determinado el desarrollo de nuestro país.

CAPITULO III

AMBITO FISCAL FEDERAL MEXICANO.

1.- Federalismo.- Definición.

"Doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencias"⁽¹⁾.

2.- La Constitución General y el Sistema Federal.

Toda vez que nuestro régimen político (sistema federal) se encuentra establecido en nuestra ley fundamental, hemos considerado conveniente realizar un breve análisis de lo que ello significa dentro de un estricto marco teórico constitucional.

(1) De Pina Vara, Rafael, "Diccionario de Derecho", 11a. ed., Porrúa, México, 1983, p. 271.

Dentro de este contexto Rafael Matos^[2] ha manifestado lo siguiente: "Ante la posibilidad de que nuestro régimen político sea desconocido en leyes secundarias, aparece vigoroso el apogeo de la supremacía y vigencia continua e indeclinable de los principios constitucionales; cada autoridad y toda autoridad está obligada a conocerlos y a ajustar su conducta a ellos".

Por su parte Miguel Lanz^[3], en este mismo orden de ideas sostiene que "el principio fundamental sobre que descansa nuestro régimen constitucional es la supremacía de la Constitución. Sólo ella es suprema en la República. Ni el Gobierno Federal, ni la autonomía de sus entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas, ya sean órganos del Poder Federal, ya sean órganos del Gobierno Local, son en nuestro derecho constitucional soberanos, sino que todos ellos están limitados expresa o implícitamente, en los términos que el texto positivo de nuestra Ley fundamental establece"

[2] Matos Escobedo, Rafael, ob. cit., p. 30

[3] Lanz Duret, Miguel, "Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen", 3a. ed., Porrúa, México, 1936, pp. 1-2.

"La Federación como forma de gobierno, sólo puede tener competencia para los actos y funciones que delimitó nuestro código político, sin invadir la esfera de acción y las atribuciones propias de los estados, salvo una previa reforma constitucional llevada a cabo por los medios, procedimientos y órganos que la misma constitución establece. A su vez los estados, que tienen poderes y competencias reservadas por la misma constitución en todo aquello que no haya sido expresamente concedido a los Poderes Federales, no pueden tampoco ensanchar esos poderes y competencias sin previa ampliación de sus facultades actuales por nuestra ley fundamental".

"Ni aún el pueblo mismo que es en quien reside esencial y originalmente la soberanía nacional, puede considerarse como soberano arbitrio, dentro de la estricta teoría constitucional, irresponsable y con capacidad de ejecutar actos en cualquier -- tiempo y sobre cualquier materia sin restricción legal alguna -- de su propia voluntad. En efecto, en nuestro régimen institucional es cierto que, conforme al artículo 39 el pueblo tiene -- en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, y que todo poder público dimana del pueblo y

se instituye para su beneficio. Pero esto, nada mas quiere - decir que el pueblo, de acuerdo con los articulos 41, 49, 50, 73, 80, 94, 103, 104, 133 y 136 de la Constitución, sólo puede ejercer su soberanía en tiempos normales, durante el pacífico y legal funcionamiento de las instituciones políticas, por medio de los Poderes establecidos por la Constitución misma, ya sean los Federales en los casos de la competencia fijada a los Poderes de la Unión, ya sea por los Poderes de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores de éstos, y en los términos fijados por aquella Ley suprema y por las Constituciones particulares de dichos estados".

De todo lo anterior, se puede llegar a las siguientes conclusiones:^[4]

- a) Vivimos bajo un régimen institucional en el que sólo es suprema la Constitución, y por consiguiente, los Poderes y - autoridades, es decir los gobernantes; así como los goberna dos, están sujetos a los mandatos imperativos y soberanos de la Constitución Política que nos rige.

[4] Lanz Duret, Miguel, ob. cit., pp. 4-5.

- b) El Estado federal mexicano, o sea la Federación, no es más que una forma de gobierno creado y organizado por la Constitución y por consiguiente sólo tiene las facultades y la esfera de acción que el mismo código político fija, sin que -- puedan alegarse razones de orden histórico, social o filosófico para pretender ensanchar sus atribuciones.
- c) Los estados o entidades federativas creadas y organizadas -- igualmente por nuestro código político y cuya autonomía (pues jamás han tenido ni tienen soberanía, ni independencia) les dio la Constitución al concederles personalidad política como partes integrantes de nuestro Estado Federal, sólo tienen los poderes, las funciones y los órganos políticos con la extensión y limitaciones que la misma Constitución les ha fijado, sin que puedan pretender mayores atribuciones fundándose en antecedentes históricos, sociales o políticos, que tampoco en su caso existen.
- d) Los órganos propios del Gobierno Federal (los llamados Poderes por la Ley fundamental), en quienes han depositado el ejercicio de la soberanía, o sea realmente las funciones y competencias constitucionales propias de su organización, no son tampoco soberanos, ni supremos, sino que están estrictamente

limitados a ejercer las facultades expresas que la Constitución les confirió.

- e) Las facultades de los Poderes locales y órganos políticos de los estados, están todavía más restringidos, puesto que lo son tanto por la Constitución Federal, como por las Constituciones particulares de las entidades federativas, que en ningún caso pueden contradecir aquella.
- f) Por último, los individuos, los componentes del pueblo en quienes se ha reconocido que reside esencial y originalmente la soberanía, ni individualmente cada uno de ellos, ni en grupo como componentes del mismo pueblo, ni colectivamente como constituyendo la unidad abstracta denominada pueblo soberano, pueden ejercer directamente la soberanía ni las funciones políticas propias del Estado, ni alterar o modificar directamente la Constitución.

3.- Características del Estado Federal Mexicano.

El Estado federal mexicano se caracteriza por lo siguiente: (5)

(5) Rodríguez Lozano, Amador, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" Comentada, p. 102.

- a) La Constitución General es el todo jurídico con validez en todo el territorio, es quien crea a la Federación y a las entidades federativas como dos órdenes jurídicos subordinados a ella y coordinados entre sí, les otorga atribuciones y les fija límites a las mismas. En este orden de ideas, es importante hacer notar que jurídicamente no existe jerarquía entre el gobierno de la Federación y los de las entidades federativas. Que de acuerdo al carácter estricto del sistema de distribución de competencias, establecido en la regla general del artículo 124, cada órgano es competente en las materias que le son propias, así, las que no le son otorgadas expresamente a la Federación se entienden reservadas a las entidades federativas.
- b) El Estado federal mexicano cuenta con órganos propios, es decir, que no son ni de la Federación ni de las entidades federativas: el Poder Revisor de la Constitución o Constituyente Permanente (previsto por el artículo 135 constitucional) y el Órgano de Control de la Constitucionalidad de las Leyes y actos (que en nuestro país corresponde al Poder Judicial Federal).

- c) La Federación está dotada de órganos propios diferentes a los de las entidades federativas (los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los términos del artículo 49 constitucional).
- d) Las entidades federativas gozan de autonomía constitucional; es decir, crean y modifican su orden constitucional interno, conforme a las bases de la Constitución General, poseen recursos financieros propios e intervienen en el proceso de reforma constitucional a través de las legislaturas locales y sus representantes en el Senado Federal.

4.- El Poder Tributario del Estado.

4.1 Concepto.

"Recibe el nombre de Poder Fiscal o tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportarle una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas"⁽⁶⁾

(6) De la Garza, Sergio F., ob. cit., p. 212.

Al respecto del Poder Tributario el Lic. Luis H. Delgado^[7] sustenta que, "el poder del Estado, como organización jurídico-política de la sociedad, queda plasmado en la Constitución, de donde dimana la potestad que los órganos pueden ejercer bajo el sometimiento al orden jurídico preestablecido. En este sentido la Potestad Tributaria se expresa en la Norma Suprema como facultad para imponer contribuciones, lo cual es inherente al Estado en razón de su poder de imperio, y se ejerce cuando el órgano correspondiente, Congreso de la Unión, establece las contribuciones en una ley, que vinculará individualmente a los sujetos activo y pasivo de la relación jurídica tributaria".

En opinión del Lic. Sergio F. de la Garza^[8] el poder tributario puede ser original o delegado. "Es originario cuando nace originalmente de la Constitución, y por tanto no lo recibe de --ninguna otra entidad; tal es el caso de la Federación y de los --estados en la República mexicana. El poder tributario es delegado, en cambio, cuando la entidad política lo posee porque le ha sido transmitido, a su vez, por otra entidad que tiene poder ori

[7] Delgadillo Gutierrez, Luis H., "Principios de Derecho Tributario", 1a. ed., PAC, México, 1985, p. 34.

[8] De la Garza, Sergio F., ob. cit., pp. 213-214.

ginario; este supuesto es excepcional y se ha producido en algunos casos aislados en que la Federación titular de poder tributario exclusivo, lo ha transmitido en parte a las entidades federativas, - autorizándolas para establecer determinados tributos respecto a -- los cuales carecen de poder tributario originario por estar reservado a la Federación".

4.2 La Potestad y la Competencia Tributarias.

"Cuando hablamos de la Potestad Tributaria nos referimos - a un poder que será ejercido discrecionalmente por los órganos del Estado, dentro de los límites que la norma suprema establece; este poder culmina con la emisión de la ley, en la cual se concretiza y concluye; posteriormente, los sujetos destinatarios del precepto - legal quedarán supeditados al mandamiento de esta norma, para su - debido cumplimiento. En el mandato legal se fundamenta la actuación de las autoridades en materia tributaria, las cuales actúan - en sujeción a lo dispuesto por la ley, de acuerdo con su competencia tributaria".

"Por tanto, cuando hablamos de Potestad Tributaria nos re-

ferimos necesariamente a la fuerza que deriva de la propia soberanía del Estado, en tanto que cuando mencionamos la Competencia Tributaria nos estamos refiriendo a facultades que el Derecho otorga a los órganos del Estado. Así pues, la Competencia Tributaria es un poder jurídico, general y abstracto, para la actuación de los órganos públicos en esta materia, que se deriva del poder del Estado, y que se encuentra sometida a un orden jurídico preestablecido"^[9].

4.3 Límites a la Potestad Tributaria.

Dentro de este rubro, el Lic. Luis H. Delgadillo sustenta que, "El ejercicio de la Potestad Tributaria que tiene reservado el Estado debe seguir los lineamientos señalados por la Constitución, tanto para el establecimiento de los tributos como para la actuación de la autoridad en la aplicación de la ley, - conforme a las garantías individuales, que constituyen el límite de actuación del Estado frente a los particulares".

"El establecimiento de un tributo no sólo debe seguir lineamientos orgánicos de la Constitución, sino que también debe -

[9] Delgadillo Gutierrez, Luis H., ob. cit., pp. 35-36.

respetar las garantías del gobernado, pues de no ser así, el contribuyente puede ejercer el medio de control constitucional, el amparo, y dejar de esta manera, sin eficacia un tributo nacido - contra el orden marcado por la ley suprema"^[10].

A su vez, Sergio de la Garza sostiene dentro de este mismo orden de ideas que, "El poder tributario que ejerce en México tanto la Federación como los estados, a través del Congreso General y de las legislaturas locales, no es absoluto, sino que se encuentra sujeto a limitaciones establecidas en la Costitución General de la República. Algunas de esas limitaciones tienen el carácter de garantías individuales, o lo que es lo mismo, de derechos subjetivos públicos y constituyen una parte de las limitaciones al Poder del Estado, en sus aspectos legislativos y ejecutivo, que hacen del Estado Mexicano un Estado de Derecho"^[11].

Finalmente, Miguel Lanz ha sostenido lo siguiente: "Los Poderes Federales no pueden en el ejercicio de sus atribuciones, ni en el desempeño de sus funciones públicas, alterar, desconocer o violar los derechos subjetivos (garantías individuales) --

[10] Delgadillo Gutierrez, Luis H., ob. cit., p. 40.

[11] De la Garza, Sergio F., ob. cit., p. 271.

consignados en nuestro código político a favor de los individuos. Respecto a los Gobiernos de los estados, están imposibilitados como los Poderes Federales, para desconocer las garantías individuales, y existen además respecto de ellos las prohibiciones expresas consignadas en diversos preceptos de la Constitución, pero muy particularmente en los artículos 117 y 118^[12].

5.- La Soberanía en el Estado Federal.

"Soberanía significa la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder; o bien una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado, sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional"^[13].

En el derecho político la soberanía tiene una acepción propia en la que significa el derecho de la sociedad para establecer sus leyes, y bajo este aspecto decimos que es soberana toda nación en la que se reconoce este principio.

[12] Lanz Duret, Miguel, ob. cit., p. 44

[13] De la Madrid Hurtado, Miguel, ob. cit. p. 283.

Dentro de la teoría de nuestro derecho político, la Federación ha traido como consecuencia inmediata y necesaria el establecimiento de dos Gobiernos dentro del territorio nacional: el de los estados o gobierno local y el gobierno federal o de la Nación, y ambos actúan con facultades y poderes propios, limitándose recíprocamente en los términos fijados por la Constitución General de la República. "La nota característica del Estado Federal, es la descentralización política; del análisis del artículo 41 constitucional se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas y que existe una división de competencias entre los dos órdenes que la propia Constitución crea y que le están subordinados"⁽¹⁴⁾.

"La confirmación de que nuestro código político no ha considerado como entidades soberanas a los estados, está en la reglamentación no solamente de la forma de gobierno que les impone, sino de su organización política, fijándoles como característica esencial de su régimen la división de Poderes y determinando claramente el número de éstos y la denominación particular que deben tomar los titulares de los mismos"⁽¹⁵⁾.

(14) Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, "Derecho Constitucional Mexicano", 1a. ed., UNAM-IJ, México, 1985, p. 34.

(15) Lanz Duret, Miguel, ob. cit., p. 398.

"Por tanto podemos afirmar que, dentro de un Estado federal no existen dos soberanías, a saber, la de este y la de cada una de las entidades que lo componen, sino una sola que es la nacional, coexistente sin embargo, con la autonomía interior de -- los estados federados"⁽¹⁶⁾.

De todo lo anterior podemos concluir que a consecuencia de la autonomía de los estados dentro de un Estado federal, éstos poseen órganos propios, distintos a los del poder central, tanto legislativos como ejecutivos. Es decir, existe legalmente un régimen de distribución de competencias, en el que el poder federal se ocupa de aquellas materias y cuestiones que tienen que ver con el interés común o nacional, mientras que en los estados miembros prevalecen las modalidades propias de cada región.

Sin embargo, en el ámbito tributario la distribución de competencias entre los dos niveles políticos trae aparejada una serie de problemas, principalmente el de la concurrencia impositiva.

(16) Burgoa, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 1a. ed., Porrúa, México, 1973, p. 465.

Así pues, consecuencia inmediata de que en un Estado federal como el nuestro, donde en materia impositiva tienen competencia tanto la Federación como las entidades, es el hecho de que - surjan problemas de concurrencia tributaria; situación que provoca caos fiscal entre los niveles de gobierno, y sobre todo, en el aspecto económico escaso o nulo desarrollo.

Por tanto, en materia de imposición que es la expresión - de la autonomía política en el ámbito tributario, se hace necesario establecer entre los tres niveles de gobierno, una coordinación.

A este respecto, en la Segunda Reunión de Funcionarios de los Gobiernos y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, - celebrada en 1981, el Lic. Miguel de la Madrid⁽¹⁷⁾ ha señalado lo siguiente:

"En la medida en que se perfeccione y opere plenamente la coordinación, contribuirá a alcanzar su propósito de hacer efectiva la solidaridad federal en el desarrollo integral de la Nación".

(17) "El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", Documento inédito, Subsecretaría de Ingresos, Secretaría de Hacienda y - Crédito Público, México, 1982, p. 28.

El régimen federal ha traído como consecuencia lógica la existencia de dos esferas de poderes públicos dentro del territorio nacional: la de los estados o gobierno local y la Federal. Ambas actuaciones las fija la Constitución General de la República. "En los casos de duda sobre el alcance e interpretación de las facultades de uno y otros Poderes, quien decide es el Poder Federal, puesto que a él corresponde calificar la competencia - constitucional de la Federación o de los estados; de ahí el acentuamiento progresivo y constante de la capacidad jurídica de la Federación y la disminución creciente de la llamada soberanía política de los estados"⁽¹⁹⁾.

Cuando la constitución nos habla de distribución de competencias entre el poder central y las entidades federativas, aflora el problema de que ambos órdenes son de idéntica jerarquía por lo que uno no puede prevalecer sobre el otro, y en caso de conflicto prevalecerá el que este de acuerdo con la Constitución, según el sistema de la distribución de competencias.

(19) Lanz Duret, Miguel, ob. cit., p. 33

"Las competencias de funciones entre la Federación y los estados están consignadas en los artículos 117, 118 y 124 de la Constitución General"⁽²⁰⁾

Tanto en el artículo 117 como en el 118 encontramos prohibiciones que tienen los estados, pudiendo ser absolutas y relativas. Las primeras (117) son aquellas que disponen actividades que los estados en ningún caso pueden realizar. Las segundas (118) son aquellas que impiden a los estados realizar ciertos actos si no han obtenido la autorización del Congreso de la Unión.

Así mismo, de acuerdo al artículo 124 constitucional, los poderes federales, sólo pueden realizar aquellas funciones que de manera expresa les otorga la Carta Magna; los estados todo aquello que no esté reservado a la Federación.

"Este artículo (124) representa la dinámica federal y nos soluciona el problema de la distribución de competencias.

(20) Floresgómez González, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, "Nociones de derecho positivo mexicano", 20a. ed., Porrúa, México, 1981, p. 104.

es decir, la competencia de origen corresponde a las entidades federativas, y la delegada a la Federación"⁽²¹⁾

Por otra parte, con respecto a que el artículo 124 constitucional no hace una clara distribución de facultades la Suprema Corte de Justicia ha establecido el siguiente razonamiento: "Pues to que en algunos artículos de la Carta Federal se confieren a -- los estados algunas atribuciones, en otras se les prohíbe el ejer cicio de otras que también se especifican, y a veces se concede - la misma facultad atributiva a la Federación y a los estados, es - tableciéndose así una jurisdicción concurrente"⁽²²⁾.

Las facultades concurrentes son aquellas que no están ex clusivamente atribuidas a la Federación, ni prohibidas a los esta dos y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pue den realizarlas. El argumento para justificar la existencia de - las facultades concurrentes estriba en que las entidades federa tivas no pueden estar esperando a que la Federación intervenga

(21) Carpizo, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", 2a. ed., UNAM, México, 1973, p. 303.

(22) De la Madrid Hurtado, Miguel, ob. cit., p. 335.

para satisfacer las necesidades.

"El maestro Mario de la Cueva afirma que en México no -- existen las facultades concurrentes y basa su aseveración en -- los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales; y que por tanto al no existir estas facultades en nuestro orden jurídico, -- nunca el derecho federal quiebra al local, resolviéndose este -- problema, indagando que autoridad es competente para actuar"⁽²³⁾.

7.- Ajustes fiscales en las Haciendas Federales.

John F. Graham define los ajustes fiscales como "aquello necesario para la corrección de los desequilibrios entre las -- funciones y los ingresos atribuidos a los distintos niveles de Gobierno y la subsanación de los efectos fiscales derivados de las diferencias en la capacidad fiscal correspondiente a las -- distintas jurisdicciones"⁽²⁴⁾.

(23) Carpizo, Jorge, ob. cit., p. 309.

(24) Félix de Luis y Luis del Arco, "La distribución de los impuestos en una Hacienda Federal", 2a. ed., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978, p. 82.

Pueden formularse varias clasificaciones de los ajustes intergubernamentales: (25)

A) Por el Gobierno que las efectúa: Se distinguen las transferencias que realiza el Gobierno federal a los de los estados miembros (perecuación vertical), y las que realizan unos estados a otros (perecuación horizontal).

Mediante las primeras se compensa el desequilibrio que se puede producir entre los dos niveles como consecuencia de que los impuestos reservados al nivel superior son susceptibles de producir más ingresos que los necesarios para atender los servicios a él confiados. Las transferencias entre estados se producen de los que, por sus recursos y situación económica, tienen gran capacidad para obtener recursos, a los menos desarrollados que tienen gran dificultad para poder conseguir ingresos impositivos por ser escasas las fuentes de ingresos situadas en ellos.

(25) Felix de Luis y Luis del Arco, ob. cit., pp. 79-82.

B) Por la función que pretenden cumplir los ajustes inter gubernamentales:

- a) Encaminados a compensar las diferencias en la capacidad fiscal "per capita" entre los estados. El punto relevante en este tipo de transferencias, está constituido por las diferencias en la capacidad de obtener ingresos, en virtud de las bases imponibles imputables a los residentes en sus territorios.
- b) Transferencias en relación con las necesidades fiscales de los estados miembros. Este tipo de transferencias están en relación no sólo con los rendimientos fiscales, sino también con las necesidades de gastos.
- c) Transferencias finalistas. Se conceden para estimular desde el Gobierno federal, la prestación de determinados servicios públicos por los gobiernos estatales.
- d) Transferencias en relación con los ingresos recaudados en el territorio de cada estado. El Gobierno federal transfiere a los estatales la totalidad o una parte de los ingresos recaudados en el ámbito territorial del estado receptor de la transferencia.

Dentro de nuestra organización política coexisten dos niveles políticos, ambos con igual competencia en materia tributaria, razón por la cual, la distribución de las fuentes de ingresos impositivos entre estos dos niveles, se presenta como un gran problema.

Creemos que una de las principales características de los sistemas fiscales, es la de ser un mecanismo para obtener ingresos que permitan la consecución de los objetivos del Estado, y por ello, estos no deben ser planeados en abstracto, sino en función de los objetivos concretos que deben cumplir.

En materia impositiva los estados se han encontrado siempre en desventaja frente a la Federación, a la cual por razones quizá de orden histórico-político, se le ha asignado los mejores renglones de ingresos.

Existen diversas alternativas que permitirían hacer frente a este problema, sin embargo, estimamos debe tenerse presente, que la alternativa que se elija debe ser congruente con los requerimientos reales tanto de la Federación como de las entidades. Es decir, a cada uno de estos se debe proporcionar los medios necesarios que les permitan hacer frente a sus necesidades. Así

entonces, podríamos concluir que en principio, la distribución de las fuentes impositivas podría hacerse en función de los gastos en que deban incurrir los respectivos gobiernos, en virtud de las materias que se les encomienden.

Sin embargo, creemos que para el mejor ejercicio de la potestad impositiva tanto federal como estatal, es necesario (independientemente del esquema tributario que se elija) que ambos niveles se coordinen adecuadamente, de forma que a escala nacional se integren en un buen sistema fiscal.

CAPITULO IV

LA CONCURRENCIA IMPOSITIVA.

1.- *Perspectiva histórica del problema de distribución de Poderes Tributarios.*1.1 *Antecedentes históricos hasta 1917.*

El Acta Constitucional de 31 de enero de 1824 sigue el mismo sistema de la Constitución Americana en cuanto que no dispone una distribución de poderes tributarios entre la Federación y los estados.

El 4 de agosto de 1824, el Congreso Federal aprobó una Ley sobre Clasificación de Rentas Generales y Particulares, la cual intentó hacer una distribución de poderes tributarios.

El 4 de octubre de 1824, fue aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual repitió las disposiciones de la anterior Acta Constitucional, pero incluyó

La obligación de los estados para pagar contribuciones al Gobierno Federal a fin de pagar la deuda federal reconocida por el Congreso de la Unión.

En 1836 se adoptaron las Leyes Constitucionales como ley suprema. Los gobernadores podían establecer aquellas contribuciones que fueren autorizadas por las leyes expedidas por el Congreso Central, y por tanto, no podían existir conflictos entre poderes tributarios.

La Constitución de 1857 siguió el camino de la Constitución de 1824 y restableció la concurrencia de poderes tributarios entre la Federación y los estados, sobre la mayor parte de las fuentes posibles de rentas.

El 30 de mayo de 1895 se reformaron los artículos 111 y 124 de la Constitución, estableciéndose algunas prohibiciones de carácter fiscal a los estados.

1.2 La Constitución Federal de 1917.

La Constitución de 1917 difiere en muchos aspectos en relación a la de 1857. Sin embargo, respecto a los poderes tributarios de la Federación y de los estados, contenía el mismo sistema de concurrencia de poderes tributarios, con sólo unas cuantas materias reservadas a favor del Gobierno Federal.

1.3 La Institución Municipal.

Desde la independencia y hasta la consolidación de la República, los municipios resienten el desorden político que vivió el Estado Mexicano.

"Las Constituciones federales y los gobiernos liberales se olvidaron de la existencia de los municipios y no les dieron importancia alguna y, en consecuencia, no los reglamentaron (la Constitución de 1857 los menciona solamente en su artículo 31, --fracción II, al imponer a todo mexicano la obligación de contribuir con los gastos del municipio). Las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores, por el contrario, fueron los -

que se preocuparon por organizarlos debidamente (la Constitución de 1836 los organiza meticulosamente en los artículos 22 al 26 - de la Sexta Ley; las Bases Orgánicas de 1843, en el artículo 134 {fracciones X y XIII, también se ocupan de ellos} "^[1]).

El municipio es ante todo, una forma de descentralización política, en cuanto que se dota a estas comunidades de poderes propios, formando una entidad autónoma hasta cierto límite. En efecto, aunque se gobiernan por sí mismos a través de los ayuntamientos, la ley que los crea no se la dan ellos mismos, sino que la expide la legislatura local; por ello, si bien gozan de cierta autonomía, no tienen facultades legislativas y carecen de determinación en este aspecto.

El municipio es también, una forma de descentralización administrativa por región, que tiene por finalidad la creación - de un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atiende las necesidades particulares de una determinada circunscripción territorial, con una autoridad administrativa que coincide con la autoridad política.

[1] De La Madrid Hurtado, Miguel, ob. cit., pp. 363-364.

Sin embargo, el desarrollo de esta institución, desde 1917 a la fecha, demuestra que su situación financiera deja mucho que desear.

A este respecto el Lic. Luis H. Delgadillo^[2] manifiesta lo siguiente: "La carencia del Poder Tributario limita el fortalecimiento del municipio, impidiéndole llevar a cabo un régimen hacendario decoroso, ya que en materia financiera queda supeditado a las contribuciones que las legislaturas les señalan, y las participaciones que con base en la reforma de 1942 se hizo a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional le sean asignadas, también por las legislaturas locales".

"El manejo arbitrario del Poder Tributario a favor del municipio lo ha mantenido supeditado por falta de autosuficiencia económica. Es cierto que el municipio puede manejar libremente su hacienda, pero ello no le garantiza que ésta sea suficiente para atender sus necesidades, ya que su integración queda sujeta más a un criterio político que económico".

[2] Delgadillo Gutierrez, Luis H., ob. cit., p. 44.

En diciembre de 1982 se promovió una reforma al artículo 115 constitucional⁽³⁾, en la que entre otros aspectos, se modificaron las bases de integración de la hacienda municipal.

A partir de esta reforma, la hacienda municipal está formada por:

- a) Contribuciones, fundamentalmente las relativas a la propiedad raíz.
- b) Participaciones federales
- c) Ingresos por los servicios públicos que preste
- d) Rendimiento de sus bienes

(3) El artículo 115 fue reformado y adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 3/11/1983, en vigor al día siguiente, en cuanto a su aplicación es conveniente transcribir el art. segundo transitorio del decreto de reforma que a la letra dice:
 =DR-115-C= ART. SEGUNDO.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracc. IV, se percibirán por los municipios a partir del 1º/11/1984.
"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917", 4a. ed., México Fiscal, México, 1984, p. 78.

"Como conclusión podemos decir que el Municipio carece de Poder Tributario ya que no puede establecer sus contribuciones directamente, y sólo con base en su Competencia Tributaria administra su Hacienda"⁽⁴⁾.

2.- El problema de la concurrencia impositiva.

Desde el momento en que el país nació a su vida independiente y escogió el federalismo como alternativa para organizar su vida política y económica, empezaron a gestarse las grandes líneas que caracterizan a su política fiscal durante siglo y medio.

En México se presenta la concurrencia impositiva, porque en materia fiscal pueden concurrir gravando la misma fuente tres entidades que tienen capacidad jurídica para percibir tributos: Federación, estados y municipios; los dos primeros - además, con capacidad legislativa para establecer los gravámenes mismos.

(4) Delgadillo Gutierrez, Luis H., ob. cit., p. 45.

Por varias décadas se pensó que si el problema derivaba de que no existía separación de fuentes tributarias en la Constitución, la solución consistiría en separar dichas fuentes señalando contribuciones exclusivas a la Federación, a los estados y a los municipios. Sin embargo, sólo se hizo a favor de la Federación, y recientemente del municipio.

"La carencia de preceptos constitucionales que delimiten los diversos campos de imposición -federal, estatal, municipal- tiene consecuencias anárquicas en el régimen general -- del país: produce indebidas sobreposiciones de impuestos, pone trabas al progreso nacional, mantienen el monto de las recaudaciones fiscales muy abajo de su valor máximo. La autonomía de Poderes Tributarios tanto de la Federación como de los estados, les permite establecer independientemente sus sistemas de tributación, y al hacerlo sin coordinación se ha originado irregularidad en los gravámenes, acumulación sin proporción y la -- anarquía fiscal, que como se sabe, es una de las principales causas por la que los impuestos no pueden alcanzar su productividad máxima posible"(5).

[5] Vañez Ruiz, Manuel, "El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política", su ed., Tómo III, Porrúa, México, 1981, pp. 203-204.

3.- Tesis Jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de concurrencia impositiva.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado a través de los años, un cuidadoso análisis jurídico del texto constitucional, sentando diversas tesis jurisprudenciales que se han sostenido consistentemente en materia tributaria.

"El Poder Judicial sí está capacitado para revisar los decretos o actos del Poder Legislativo, cuando aparezca que el impuesto es exorbitante y ruinoso; o porque se ha excedido el Poder Legislativo en sus facultades constitucionales"⁽⁶⁾

"Aún cuando el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad del impuesto, como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías, por lo que, si se deman-

(6) SJF, V Época, Apéndice al Tomo XVII, p. 1013.

da ante el Poder Judicial el amparo contra una ley que establezca un impuesto exorbitante y ruinoso, no puede negarse la protección Federal"⁽⁷⁾.

En relación al sistema de distribución de poderes tributarios, la Suprema Corte estableció jurisprudencia que se expresa consistentemente de la siguiente forma:

"La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

- a) Concurrencia contributiva de la Federación y los estados - en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracc. VII, y 124)
- b) Limitaciones a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fraccs. X y XXIX); y
- c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117, fraccs. IV, V, VI y VII, y 118)"⁽⁸⁾.

(7) Jurisprudencia de la SCJN, México, Tesis 341.

(8) Tesis Jurisprudencial N° 11, Apéndice al SJF, año 1965, p.42.

Del análisis jurídico hecho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al texto constitucional, se pueden derivar las reglas que rigen al país en materia impositiva. Dichas reglas son: [9]

- 1° Existen algunos impuestos reservados en forma exclusiva a la Federación; importaciones y exportaciones; aprovechamientos de bienes propiedad de la Nación (subsuelo, petróleo, minería); servicios públicos concesionados por la Federación, instituciones de crédito y de seguros; 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. Así lo disponen expresamente los artículos 73, fracc. XXIX y 131 de la Constitución Política.
- 2° No existen impuestos reservados a los estados.
- 3° En el poder de legislar sobre determinada materia no está

[9] "La Coordinación Fiscal en México", Documento inédito, INDETEC., Seminario con la fundación alemana, México, 1984, pp 2-4.

implícito el poder exclusivo de gravarla. La Federación - por ejemplo, tiene poder exclusivo de legislar en materia de trabajo, como lo establecen los artículos 73, fracción X y 123 de la Constitución; pero ello no le confiere la facultad exclusiva de gravar los productos del trabajo, o sea los salarios pues ello no le está reservado en forma exclusiva en la fracción XXIX del artículo 73.

- 4° La Federación tiene un poder tributario genérico, basada en la fracción VII del artículo 73 que la faculta para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación. Con apoyo en dicha fracción puede establecer impuestos sobre las materias que le están reservadas y sobre todas las demás.
- 5° Los estados tienen un poder tributario genérico para gravar todas las materias a fin de cubrir el presupuesto de egresos local, como resulta de la aplicación del artículo 124 de la Constitución, con la limitación de no poder gravar las materias reservadas a la Federación.
- 6° Consecuencia de lo señalado en los párrafos anteriores es que el poder fiscal de los estados es concurrente con el -

de la Federación, excepto en un número limitado de materias privativas de ésta última. La concurrencia que da lugar a una doble o múltiple tributación no es contraria a la Constitución Federal que establece que los mexicanos están obligados a contribuir a los gastos públicos así de la Federación como de los Estados y Municipios.

- 7° Las contribuciones de los municipios las deben establecer - las legislaturas de los estados; pues el municipio no está investido de poder legislativo tributario propio. Las legislaturas en tales casos ejercen un poder concurrente con el de la Federación y con el de los estados, excepto en las materias reservadas fiscalmente a la Federación. Corresponde a los municipios tanto la administración como el producto de la recaudación de los impuestos a la propiedad inmobiliaria que establezcan los estados (115, fracc. IV). Por tanto, las legislaturas no pueden establecer para cubrir - los gastos de los estados, contribuciones como el impuesto predial o el que grava la transmisión de dominio de bienes inmuebles; pues lo que aprobaran las legislaturas lo percibirán los municipios. Sin embargo, el texto constitucional

no limita el poder tributario de la Federación que si bien se ha abstenido de utilizar el impuesto predial, si mantiene en vigor los gravámenes sobre la adquisición de inmuebles, sobre su enajenación como en el caso de impuesto al valor agregado, sobre uso y goce de inmuebles, etc.

- 8° Federación, estados y municipios, pueden compartir entre ellos los productos de la recaudación de sus respectivas contribuciones; las transferencias de recursos que se hacen con este motivo se denominan participaciones. En el caso de los impuestos que la Constitución llama "especiales" la Federación está obligada a otorgar participaciones a los estados; los estados a su vez fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

CAPITULO V

LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO.

1.- Coordinación Fiscal.- Definición.

La coordinación fiscal puede definirse "como el sistema conforme al cual se distribuyen ingresos entre la Federación, estados y municipios, se delimitan competencias entre estos tres niveles de gobierno en lo que toca tanto al ejercicio de facultades legislativas tributarias, como en lo referente a actividades administrativas, y se procura la colaboración administrativa entre los citados niveles"⁽¹⁾

"El criterio que se sigue en materia de coordinación, - es que la solución al problema de concurrencia impositiva no es cualitativa de determinar que impuestos por sus características deban ser federales, estatales o municipales; sino que la solución es puramente cuantitativa: qué parte de los recursos fiscales de la Nación debe corresponder a cada nivel de gobierno"⁽²⁾.

(1) y (2) Seminario con la fundación alemana. INDETEC. ob. cit., pp. 1 y 9 respectivamente.

2.- Antecedentes de la Coordinación Fiscal en México.

A) La 1a. Convención Nacional Fiscal de 1925.

Bajo la presidencia del general Plutarco Elías Calles, y siendo Secretario de Hacienda y Crédito Público el Ing. Alberto J. Pani, se convocó el 22 de julio de 1925 a una Convención Nacional Fiscal que se reunió en la ciudad de México con delegados del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los territorios federales, para estudiar una posible coordinación de los poderes tributarios entre la Federación y los estados.

En la convocatoria el Secretario de Hacienda afirmaba entre otras cosas:

"El actual sistema fiscal representa uno de los mayores obstáculos para la creación de la unidad económica nacional cuya existencia es necesaria. Excluyendo los impuestos municipales, existen más de 100 diferentes impuestos en la República; - cada estado establece su propio sistema fiscal, el gobierno federal mantiene el suyo. Como no hay acuerdo entre éstos, concu

rran sobre una misma fuente recargándola extraordinariamente, - es indispensable por tanto, delimitar sus competencias, así como unificar el sistema fiscal en toda la República"⁽³⁾.

Sin embargo, los acuerdos emanados en esta Convención no fueron aprobados por el Congreso de la Unión.

B) La 2a. Convención Nacional Fiscal (1933).

Bajo la presidencia de don Pascual Ortiz Rubio, el Secretario de Hacienda Alberto J. Pani, convocó a los gobiernos de los estados, de los territorios y del Distrito Federal a una segunda Convención Nacional Fiscal, la cual se reunió en febrero de 1933.

En su discurso de apertura, el Ing. Pani expresó: "La Convención debe tomar resoluciones que armónicamente permitan a través de la unificación fiscal, constituir y consolidar la unidad económica de México"⁽⁴⁾.

(3) De la Garza, Sergio F., ob. cit., p. 220.

(4) De la Garza, Sergio F., ob. cit., p. 221.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA 79

Las conclusiones tomadas por esta Convención tampoco prosperaron.

C) El proyecto Cárdenas (1936) para reformar la Constitución.

En 1936 el presidente Lázaro Cárdenas, envió un proyecto al Congreso de la Unión para reformar los artículos 73, -- fracción X, y 131 de la Constitución de 1917.

En la exposición de motivos el presidente expresó: "en nuestro régimen constitucional, salvo aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y los estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición"⁽⁵⁾.

Sin embargo, el proyecto no fue aprobado.

(5) De la Garza, Sergio F., ob. cit., p. 222.

D) La Reforma Constitucional de 1943.

En 1940, el presidente Cárdenas envió un nuevo proyecto - al Congreso de la Unión, proponiendo reformas a los artículos 73, fracciones IX, X, y XXIX, y 117, fracciones VIII y IX, las que - fueron aprobadas, y después de su ratificación por la mayoría de los estados, fueron promulgadas por el Ejecutivo Federal en octubre de 1942, en vigor a partir del 1º de enero de 1943.

E) La 3a. Convención Nacional Fiscal (1947).

En 1947, el presidente Miguel Alemán convocó a la celebración de la tercera Convención Nacional Fiscal. Los objetivos de esta Convención, fueron los siguientes:

- a) Trazar un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes.
- b) Planear la forma en que los tres niveles de gobierno deben - distribuirse la facultad de establecer impuestos, sentando el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad

de legislación o administración en materia tributaria, no implique, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad.

- c) Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales.

La Convención concluyó:

- Que era necesario formular un plan nacional de arbitrios que representara una carga justa y equitativa sobre todos los contribuyentes y que permitiera cuidar la satisfacción de las necesidades públicas en los tres niveles del gobierno.

- Las Tesorerías de las tres entidades deberían ser proveídas con ingresos privativos y con ingresos de participación.

Finalmente, como consecuencia y en ejecución a los acuerdos de esta Convención, se aprobó en 1947 la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, que substituyó al antiguo impuesto del timbre sobre las ventas.

3.- Evolución y desarrollo de la Coordinación Fiscal.

3.1 Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles.

En 1948, con la entrada en vigor de la Ley Federal del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISTM), dió inicio el proceso de coordinación entre la Federación y los estados.

"En su origen el impuesto sobre ingresos mercantiles no fue de carácter participativo, sino que era un intento de armonizar los impuestos federales, estatales y municipales sobre industria y comercio en un sólo sistema. Se estableció una tasa de 3% en la que existían dos gravámenes distintos: uno aprobado por la Federación a tasa de 1.8%, y otro por el estado a tasa de 1.2%. Si los estados decidían adoptar el sistema de la Ley federal celebraban al respecto un convenio con la Federación que se denominó de coordinación en ingresos mercantiles, en él se señalaba que - autoridad se encargaría de la administración del impuesto federal. En este sistema quedó coordinado por ley, el Distrito Federal, y por convenio (el cual debía ser aprobado por la legislatura del estado) casi la mitad de los estados"⁽⁶⁾.

(6) Seminario con la fundación alemana. INDETEC., ob. cit., p. 6.

3.2 Ley de Coordinación Fiscal de 1953.

En 1953 surge la primera Ley de Coordinación Fiscal, en ella se establecía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía celebrar con los estados de la República convenios de coordinación respecto al impuesto sobre ingresos mercantiles, a condición de que éstos no mantengan en vigor impuestos locales ni municipales sobre el comercio y la industria, diversos a los del artículo 81 de la Ley, autorizados en el convenio respectivo.

3.3 Período 1970-1979.

Para el año de 1970 los más importantes estados desde el punto de vista de su recaudación (Nuevo León, México, Jalisco, Veracruz, entre otros) se mantenían sin coordinar. Así pues, los estados no coordinados representaban el 74% de la recaudación total.

Ante esta situación, en ese mismo año se reforma la Ley Federal Sobre Ingresos Mercantiles, creándose la tasa especial del 10% la cual era de aplicación general en toda la República, y en la que se prevía una participación a los estados de un 40%

si se coordinaban; si no se coordinaban de todos modos se causarla, con lo cual se ponía en penosa situación a los fiscos de -- los estados. Se logró así, la coordinación de todos los estados en los primeros meses de 1971.

En 1972 se adicionó el artículo 45 bis de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, intensificándose el proceso de coordinación, ya que se autorizaba a la Secretaría de Hacienda para celebrar con los estados convenios de coordinación respecto al impuesto global de las empresas de los causantes menores, a condición de que no mantuvieran en vigor impuestos locales o municipales, establecidos en el convenio respectivo.

La reforma que entró en vigor en 1973 a la Ley Federal Sobre Ingresos Mercantiles, elevó la tasa de 3% a 4% y aumentó también la participación de los estados a un 45% en vez de 40% que tenían con anterioridad y la participación mínima a los municipios de 15% a 20% en la participación estatal. También se estableció una sola tasa federal uniforme en toda la República independientemente de coordinación estatal, para estimular ésta. (Ver fig. N° 2).

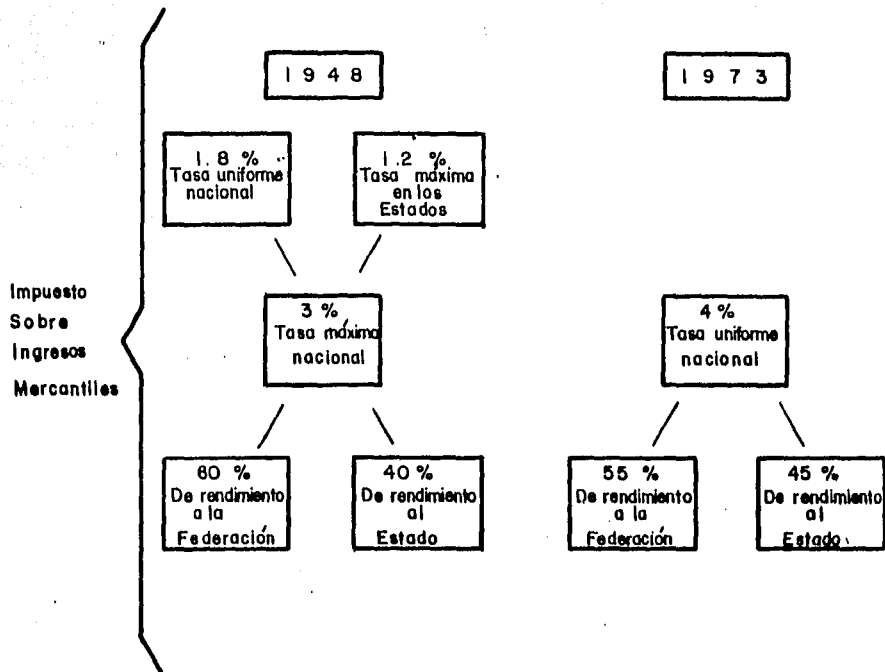


FIG. N° 2

"La posibilidad de llegar a una coordinación integral en materia de impuestos concurrentes fue estudiada en la XI Reunión Nacional de Tesoreros (1978). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público propuso la celebración de un convenio uniforme de -- coordinación, que resumiera en un sólo texto todos los convenios celebrados con anterioridad. En él se definirían las partes, -- los derechos y obligaciones recíprocos para toda una gama de impuestos concurrentes; facultades delegadas a los estados, facultades reservadas a la Secretaría, facultades susceptibles de ser ejercidas en forma concurrente, definición de bases de colaboración entre las autoridades hacendarias, etc. (7)".

Los convenios uniformes de coordinación fueron celebrados en 1978 por la Secretaría de Hacienda y varios estados; sin embargo, este proceso fue interrumpido por la expedición en ese mismo año, de la nueva Ley de Coordinación Fiscal (tema que se tratará en el siguiente capítulo).

(7) Dueñas Peñas, Héctor V., ob. cit., p. 33.

4.- Evaluación de la Coordinación Fiscal (1947-1979).

Con el establecimiento de la coordinación fiscal entre los niveles hacendarios, surgió una concepción coparticipativa conforme a la cual las acciones impositivas estarían encaminadas a fortalecer en lo político, en lo económico y en lo social a la Federación y a las entidades federativas.

Las participaciones a las entidades y municipios en el rendimiento de los impuestos federales coordinados, constituyeron en esta etapa (1947-1979) un mecanismo compensatorio a cargo de los recursos del ingreso federal, previa la suspensión de diversos gravámenes locales, a fin de evitar la concurrencia impositiva.

Para 1974, se habían obtenido los siguientes avances en materia de coordinación fiscal:

- La coordinación en el impuesto sobre ingresos mercantiles en todas las entidades federativas.
- La creación del Instituto para el Desarrollo Técnico Coordinado de la Hacienda Pública de Estados, Territorios y Distrito Federal (INDETEC).

- El aumento de un 60% de los ingresos estatales por concepto de participación en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles.
- El aumento de un 10% de los ingresos estatales por concepto de participación en impuestos especiales.
 - El aumento de un 10% de los ingresos municipales por concepto de participaciones estatales en el impuesto sobre ingresos mer cantiles.
 - Aumentar la participación de los estados y municipios en los siguientes impuestos:
 - . De explotación forestal, de grasas lubricantes, de producción y consumo de tabacos labrados, de ensamble de automóviles y camiones, de exportación pesquera y, tenencia o uso de automó viles.

No obstante lo anterior, para 1979 la principal de las leyes impositivas coordinadas (Ley Federal Sobre Ingresos Mercantiles) era ya obsoleta. Así mismo, el conjunto de participaciones distribuibles del ingreso público federal (que alcanzó su porcen

taje más alto en 1976) comenzó a declinar a causa de la poca elasticidad de los impuestos federales participables, frente a los no participables.

Sin embargo, este régimen fiscal (ISIM) aplicado a las enajenaciones comerciales e industriales, fue lo mejor que se pudo establecer en este campo, donde todas las economías financieras públicas concurrían con su régimen impositivo, haciendo más fuerte y repetida la presión fiscal, más injusta la pluri-tributación, más difícil el control administrativo y más fácil la evasión.

En el presente apartado nos hemos ocupado ya propiamente, de la necesidad del establecimiento de una coordinación en materia fiscal, entre las autoridades hacendarias del país.

Cabe señalar, que ya hemos referido en varias ocasiones, que en virtud de la Potestad legislativa tributaria que tienen los dos órdenes políticos existentes en nuestro Estado federal, éstos pueden gravar las mismas fuentes de ingresos tributarios, generándose con esta situación infinidad de problemas, entre --

ellos, el de concurrencia impositiva, cuya consecuencia inmediata por un lado es la sobreposición de tributos en detrimento de los contribuyentes, y por el otro, el escaso o nulo desarrollo económico de las haciendas fiscales.

Así mismo, hemos hecho hincapié en que los niveles gubernamentales cuentan con diversas alternativas para instrumentar un mejor sistema fiscal. En nuestra opinión, esto sólo será posible llevarlo a cabo, a través de la implementación de una coordinación fiscal entre ellos; sin embargo, no debemos olvidar que toda vez que, tanto el nivel federal como el estatal tienen igual competencia tributaria, la coordinación que se establezca, deberá ser resultado de un acuerdo entre iguales, es decir, sin que predomine un nivel sobre otro.

Ahora bien, consideramos que lo vertido tanto en los capítulos anteriores como en este, nos permiten afirmar que dicha coordinación consiste en hacer que las acciones emprendidas por distintos órganos que persiguen un objetivo común, se encaucen de tal manera que no se entorpezcan, sino que se complementen para alcanzar ese objetivo común con mayor eficiencia.

De todo lo anterior podemos concluir, que la coordinación no es algo que se pueda improvisar, sino que por el contrario, - habrí de instrumentarse tomando siempre en cuenta, los requerimientos reales que se pretendan satisfacer.

CAPITULO VI

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL (SNCF).

Durante el régimen del presidente Echeverría, se trazaron los siguientes objetivos de política fiscal para la integración de un sistema nacional fiscal:^[1]

A) Lograr mejor equilibrio en la distribución de los ingresos tributarios entre la Federación, los estados y los municipios, a fin de que cada uno de ellos pueda realizar los fines que le son propios

B) Corregir y armonizar los respectivos sistemas tributarios, a efecto de que produzcan los ingresos que las entidades requieren para financiar sus gastos públicos.

C) Integrar los dos objetivos anteriores en la construcción compartida con los estados de un Sistema Fiscal Nacional, -

[1] De la Garza, Sergio F., ob. cit., p. 254.

que sea instrumento idóneo para redistribuir la riqueza y promover el desarrollo.

Sin embargo, fue hasta el año de 1978 cuando se vislumbró la posibilidad de llevarlo a cabo. En ese año la Federación tomó la decisión de transformar el impuesto sobre ingresos mercantiles, en un impuesto al valor agregado, el cual modificaría la operación del sistema tradicional de participaciones. Asimismo, la Federación decidió eliminar sus impuestos a producción y consumos diversos, muchos de los cuales se compartían con los estados.

"Esta simplificación ha determinado que en la actualidad la recaudación federal provenga básicamente de cinco fuentes:

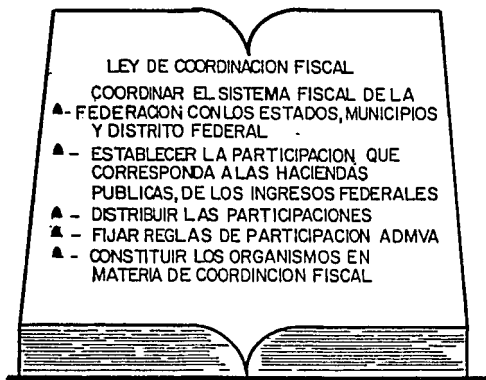
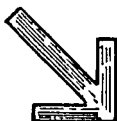
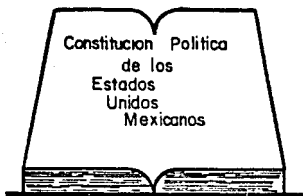
- a) la renta, b) el valor agregado, c) la producción y servicios,
- d) el comercio exterior, e) la extracción de petróleo.

"En materia de participaciones se decide continuar pagando a estados y municipios, pero ya no sobre ésta o aquella contribución, sino sobre la recaudación federal total; de manera

que hoy todos los impuestos de la Federación son participables, - incluso los derechos de extracción de petróleo y de minería, que habiendo sido impuestos, se pasaron por reforma legal a la categoría de derechos"⁽²⁾

Se aprueba así, en 1978, junto con la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley de Coordinación Fiscal, y ambas entrarían en vigor el 1° de enero de 1980. (Ver fig. N° 3).

(Seminaro con la fundación alemana. INDETEC. ob. cit., p. 8.



1.- Propósitos que se tentan para crear el Sistema Nacional de -
Coordinación Fiscal.

Los propósitos fundamentales para la creación de este --
sistema, pueden resumirse así:⁽²⁾

- 1° Establecer un nuevo procedimiento de distribución de partici-
paciones que en su conjunto resultara más dinámico.
- 2° Que todos los estados gozaran de toda la riqueza generada -
por el desarrollo nacional.
- 3° Crear un sistema integrador de las relaciones fiscales entre
la Federación y las entidades federativas, y un régimen glo-
balizador de las participaciones.
- 4° Crear un fondo general de participaciones integrado con un -
porcentaje fijo sobre el rendimiento neto que por concepto -
de impuestos recaude la Federación.
- 5° Iniciar la redistribución de los gastos públicos federales
para que lleguen en forma directa a las entidades, quienes a

[2] INDETEC. ob. cit., p. 35.

través de su administración y control, logrando mayor eficiencia en sus programas, así como dar fuerza a sus economías en relación con el desarrollo nacional.

- 6° Establecer un fondo financiero complementario cuya finalidad sea la redistribución de las participaciones, tratando que los estados que obtengan menores ingresos del fondo general, reciban por este sistema el mayor porcentaje del fondo complementario.
- 7° Establecer un fondo de fomento municipal, tratando de resarcir la carencia de facultades legislativas tributarias de los municipios.

2.- Aspectos que comprende la Coordinación Fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Ver fig. N° 4) tal y como opera en la actualidad, comprende los siguientes aspectos: (3)

- La coordinación tributaria.

(3) INDETEC. ob. cit., p. 38

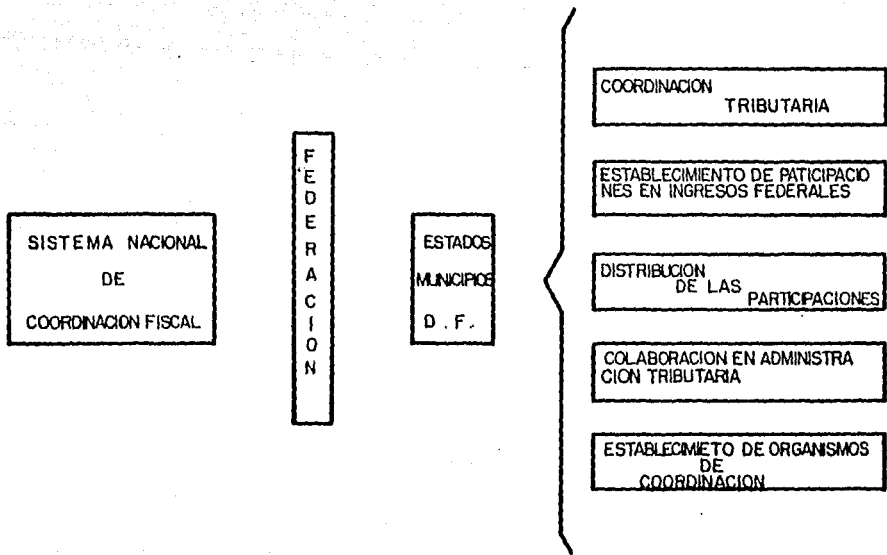


FIG. N°4

- El establecimiento de participaciones en ingresos federales.
- La distribución de las participaciones.
- La colaboración administrativa.
- El establecimiento de organismos de coordinación.

La coordinación tributaria propiamente se refiere a la distribución convenida de las materias o fuentes tributarias, mediante la autolimitación de su potestad para establecer o imponer tributos por parte de uno de los niveles de gobierno. En este caso, la autolimitación está dada por el nivel estatal.

El establecimiento de participaciones en ingresos federales, es la contrapartida por parte del nivel federal, en la coordinación tributaria, y consiste en la creación de "fondos" financieros, derivados de los ingresos federales para participar de éstos a las entidades federativas. La expresión "fondos" no denota en estos casos la afectación de recursos que se ven destinados a ciertos fines. Son simples cifras aritméticas o etapas de cálculo en las participaciones de los estados, las cuales se distribuyen y pagan inmediata-

mente, de ahí que el saldo de los fondos sea siempre de cero.

La distribución de participaciones en ingresos federales, - se refiere a los criterios y mecanismos operativos instrumentados - para redistribuir los fondos entre las entidades federativas.

La colaboración administrativa en el Sistema Nacional de - Coordinación Fiscal se concibe en un contexto de descentralización, al delegar funciones administrativas de determinados ingresos federales, para ser desarrolladas por las entidades coordinadas.

El establecimiento de organismos de coordinación se refiere a la institucionalización de determinadas instancias intergubernamentales para el estudio, discusión, desarrollo, perfeccionamiento y vigilancia de las acciones derivadas de la coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades.

3.- Objetivos y estructura de la Ley de Coordinación Fiscal.

La expedición de la nueva Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir del primero de enero de 1980, reviste una gran importancia

para el derecho fiscal mexicano.

De acuerdo al artículo primero de la nueva ley, se señala - que Esta tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en -- los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. (Ver fig. N° 5).

En relación con el esquema de la Ley, Esta se estructura en cuatro importantes capítulos: de las participaciones; del sistema nacional de coordinación fiscal; de la colaboración administrativa; y de los organismos de coordinación.

El primer capítulo, de las participaciones, señala la existencia de tres fondos de participación: el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario de Participaciones (FFCP), y el Fondo de Fomento Municipal (FFM); establece además,

OBJETIVOS

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

Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales

Constituir los organismos en materia de coordinación y dar la base de organización y funcionamiento.

FONDOS

Fondo General de Participaciones

Fondo Financiero Complementario de Participaciones

Fondo de Fomento Municipal

CONVENIOS

Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal.

ORGANISMOS

Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

FIG. N° 5

sus objetivos, porcentos de integración, los renglones que los forman y, los mecanismos de su distribución.

El capítulo segundo: del sistema nacional de coordinación fiscal, comprende la operatividad del sistema. Se establece en el artículo décimo que, los estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para recibir las participaciones que establezca dicha ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. Así mismo, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

Por su parte, el tercer capítulo, referente a la colaboración administrativa entre las entidades y la federación, señala - que aquellas podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, en las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración; que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios cuando así se pacte expresamente. En dichos convenios se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que se ejercerán y las limitaciones de las mismas.

El cuarto y último capítulo de la ley, señala que existen tres organismos en materia de coordinación fiscal: la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC. Este mismo apartado, establece las bases de su organización y funcionamiento.

4.- Subsistemas de Coordinación Fiscal.

Los subsistemas (Ver fig. N° 6) que integran el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dándole vida y operatividad funcional, son los siguientes:

- El Subsistema de Participaciones
- El Subsistema de Convenios y Acuerdos
- El Subsistema de los Organismos del SNCF

4.1 Subsistema de Participaciones.

Podemos entender por participaciones, "las prestaciones periódicas que una economía hacendaria pública hace a otra(s) de su -

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

**Subsistema
de
Participaciones**

**Subsistema
de
Convenios
y
Acuerdos**

**Subsistema
de los
Organismos
del
S. N. C. F.**

FIG. N° 6

propio ingreso, en cumplimiento de la ley o de un convenio. Si el suministro de recursos de ingresos responde a la contraprestación de una hacienda a otra(s), por la suspensión o derogación de ésta última de uno o varios supuestos impositivos, a fin de evitar la -conurrencia sobre la misma fuente, las participaciones adquieren el carácter de compensatorias"⁽¹⁾.

La recaudación neta federal que constituye la base monetaria, distribuable a través del subsistema de participaciones, se conforma de los siguientes ingresos federales:

- Impuesto sobre la renta
- Impuesto al valor agregado
- Impuesto especial sobre producción y servicios
- Impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal
- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos
- Impuesto sobre automóviles nuevos
- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de

(1) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ob. cit., p. 132.

interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.

- Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes.
- Impuesto al comercio exterior.
- Derechos de extracción de hidrocarburos
- Recargos.

M E N O S

- Impuestos adicionales de importación y exportación.
- Derecho adicional sobre exportación de hidrocarburos (Ver fig. N°7).

Desde 1980, año en que entró en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal, el Subsistema de Participaciones ha sido considerado como la columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que dicho subsistema entre muchos -- otros logros, ha permitido el fortalecimiento de las haciendas

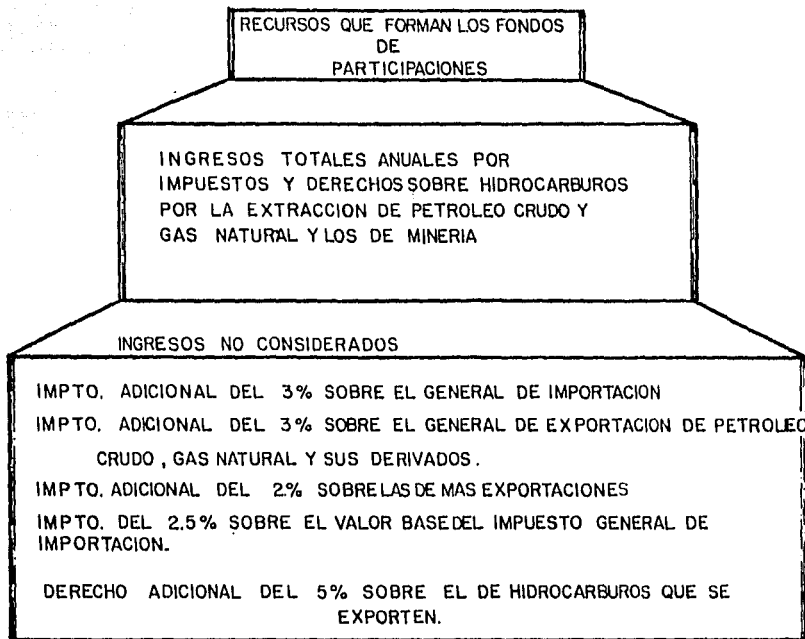


FIG. N° 7

públicas tanto de los estados como de los municipios, al redistribuir más objetiva y equitativamente los recursos financieros del país.

El Subsistema de Participaciones se constituye por tres fondos:

1. El Fondo General de Participaciones
2. El Fondo Financiero Complementario de Participaciones
3. El Fondo de Fomento Municipal

4.1.1 El Fondo General de Participaciones.

Este fondo, por su magnitud es el más importante, corresponde al monto de los ingresos propios por los impuestos, derechos y participaciones que las entidades dejaron de percibir con motivo de la abrogación, derogación o suspensión de sus ingresos tributarios a partir de 1980. Tiene pues, un carácter compensatorio.

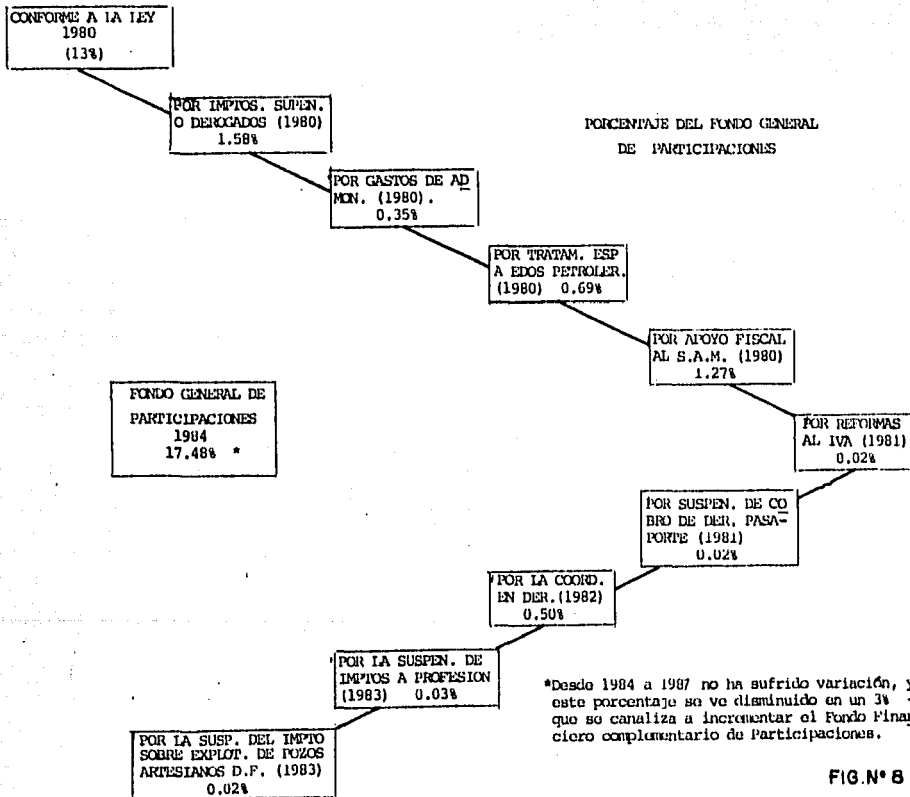
El Fondo General se integra con un porcentaje de la Recaudación Federal total que en su origen fue de 13% equivalente a la pro

porción que representaba en dicha recaudación las participaciones que en diversos impuestos otorgaba la Federación a estados y municipios. Dicho porcentaje habla de aumentar conforme a la ley, - con los puntos porcentuales que representarán en la recaudación - federal total, el monto de los impuestos locales o municipales - que los estados debían derogar o suspender al incorporarse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; el Fondo General se elevó así hasta un 16.98%.

Cuando los estados se acogen a la "coordinación en derechos", el Fondo General se calcula para ellos con medio punto porcentual más, esto es, con un porcentaje de 17.48%, en vez de -- 16.98% (Ver fig. N° 8).

Por último, al monto calculado se le deduce el 3%, que - sirve para incrementar el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

El artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal señala la forma de distribución del Fondo General de Participaciones que co



*Desde 1984 a 1987 no ha sufrido variación, y este porcentaje se ve disminuido en un 3% - que se canaliza a incrementar el Fondo Financiero complementario de Participaciones.

FIG. N° 8.

responde a cada entidad, conforme a los porcentajes que se obtienen de aplicar la forma enunciada a continuación:

- I. La entidad recibirá anualmente hasta una cantidad igual a la suma que le hubiera correspondido en el Fondo el año inmediato anterior.
- II. Adicionalmente recibirá la cantidad que resulte de aplicar el porcentaje de distribución, al monto del incremento que tenga el Fondo en el año para el que se hace el cálculo, en relación con el año anterior:

Total de participaciones que recibió la entidad del fondo general de participaciones en el segundo año anterior a aquel para el que se efectúa el cálculo.

a) esta el cálculo.

1er. factor

Total de la recaudación federal obtenida en el cuarto año anterior a aquel para el que se haga el cálculo.

Monto de la recaudación federal obtenida en el cuarto año anterior a aquel para el que se haga el cálculo.

b) esta el cálculo.

2do. factor

Recaudación federal percibida en todo el país para el mismo año.

- c) Se multiplican entre sí los factores a y b.

Se sumarán los resultados que se obtengan de acuerdo con el inciso c), calculados para todas las entidades y se determinará el porcentaje que corresponda a cada una de ellas con respecto al total. Este porcentaje será la proporción en que cada entidad participará en el incremento del fondo en el año para el que se efectúe el cálculo.

4.1.2 El Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones cuyo propósito es el redistribuir participaciones tratando de favorecer a los estados que reciben menos participaciones del Fondo General, se constituye con el 0.5% de los ingresos federales participables, más un 3% deducido del Fondo General de Participaciones y una cantidad igual a ésta última que aporta la Federación. Así pues, de acuerdo al artículo 2° de la Ley de Coordinación Fiscal su integración es la siguiente:

a) De los ingresos federales participables	0.5 %
b) Transferencia del 3% del fondo general de participaciones considerando la coordinación en derechos	0.5244 %
c) Aportación de la Federación en igual cantidad	0.5244 %
T O T A L	<u>1.5488 %</u>

El Fondo Financiero Complementario se distribuye en proporción inversa a la participación por habitante que tenga la entidad en el Fondo General, en el ejercicio de que se trata y considerando su grado de desarrollo relativo:

- I. Ingreso per-capita del FGP = $\frac{\text{Participaciones del FGP año N}}{\text{N}^\circ \text{ de habitantes de la entidad}}$
- II. Resultado preliminar del FFCP de la entidad "X" = $\frac{1}{\text{Ingreso per-capita del FGP}}$
- III. Coeficiente del FFCP = $\frac{\text{Resultado preliminar del FFCP de la entidad "X"}}{\text{Suma de resultados preliminares del FFCP de todas las entidades}}$

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, de las participaciones que reciban los estados de estos dos fondos (FGP y FFCP) y sus incrementos, se les debe distribuir una parte a sus municipios, la cual nunca será menor al 20% de dichas cantidades.

4.1.3 El Fondo de Fomento Municipal.

Se destina a fortalecer financieramente a los municipios, beneficiándolos con los rendimientos de la riqueza petrolera y de los impuestos de importación y exportación.

Se integra con el 90% de la tercera parte del 95% de la recaudación del derecho adicional del 5% sobre la exportación de hidrocarburos, y se distribuye entre todos los municipios del país. Este fondo se ve incrementado con las otras dos terceras partes de dicho 95%, mismas que se distribuyen exclusivamente entre los estados coordinados en derechos (Ver fig. N° 9).

La distribución del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo al artículo 2° A, es la siguiente:

- I. Mismos montos que los recibidos el año anterior.

M A S

- II. A los incrementos se aplica el mismo criterio para calcular los coeficientes del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

INTREGRACION DEL FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL

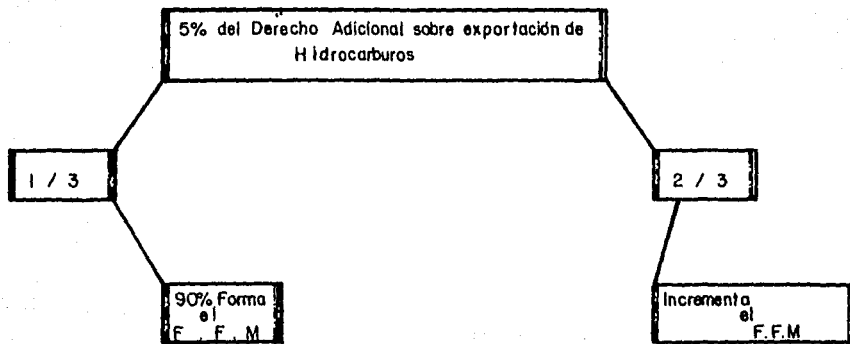


FIG. N° 9

Distribución de los incrementos:

- I. 90% de la tercera parte para todas las entidades.
- II. Las dos terceras partes exclusivamente entre las coordinadas en derechos.

4.2 Subsistema de Convenios y Acuerdos.

4.2.1 El Convenio de Adhesión.

El instrumento jurídico de coordinación tributaria entre las entidades federativas y la Federación, lo constituyen los "convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", -- los cuales han venido siendo reformados por cláusulas adicionales englobadas en documentos conocidos como "anexos" a los convenios de adhesión, constituyendo con éstos últimos, una sola unidad jurídica.

Dichos convenios deben suscribirse individualmente por cada uno de los estados (previa autorización de su legislatura) y la Federación. El Distrito Federal queda incorporado al Sistema por disposición de la propia Ley de Coordinación (artículo 10, cuarto

párrafo), y se considera para todos los efectos, una entidad federativa más (Ver fig. N° 10).

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.

Los estados que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5° de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

Dentro de este subsistema existen además, dos líneas opcionales de convenios para los estados adheridos: la de "coordinación en derechos" y la de "coordinación en inmuebles".

En la primera, la Federación invita a los estados a que abandonen ciertos ingresos, llamados en México "derechos", ofreciéndoles a cambio, aumentar medio punto porcentual el cálculo del Fondo General de Participaciones, y además, hacer participe a los muni

COORDINACION TRIBUTARIA

INSTRUMENTO

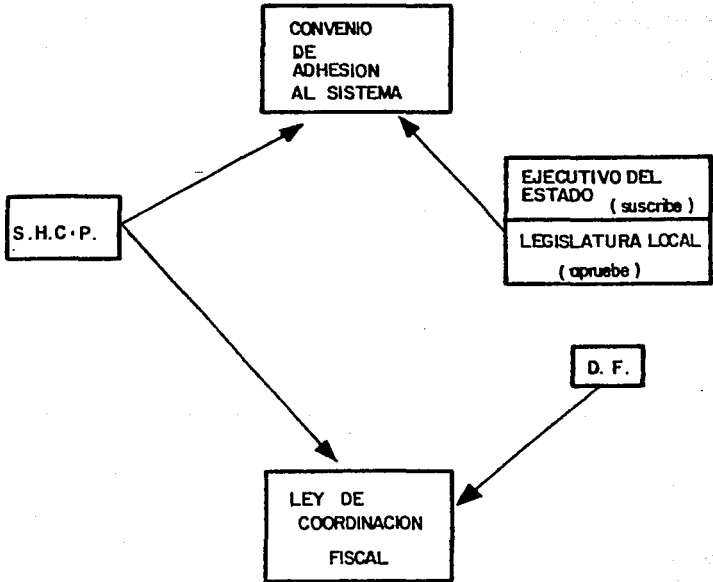


FIG. N.º 10

cipios del estado, de la casi totalidad del Fondo de Fomento Municipal.

La segunda línea opcional para los Estados es la de coordinación en inmuebles, que procede en sentido contrario a las demás formas de coordinación, pues es la Federación la que deja en suspenso uno de sus impuestos: el que grava la adquisición de inmuebles, en el territorio de aquellos estados que adoptan los lineamientos básicos de la legislación federal, en cuanto a base, tasa, etc. Las entidades coordinadas en inmuebles tienen como incentivo el percibir el 80% del impuesto federal sobre uso y tenencia de vehículos (excepto aeronaves) que todos los estados administran.

4.2.2 El Convenio de Colaboración Administrativa.

El artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los Gobiernos de los Estados que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de registro federal

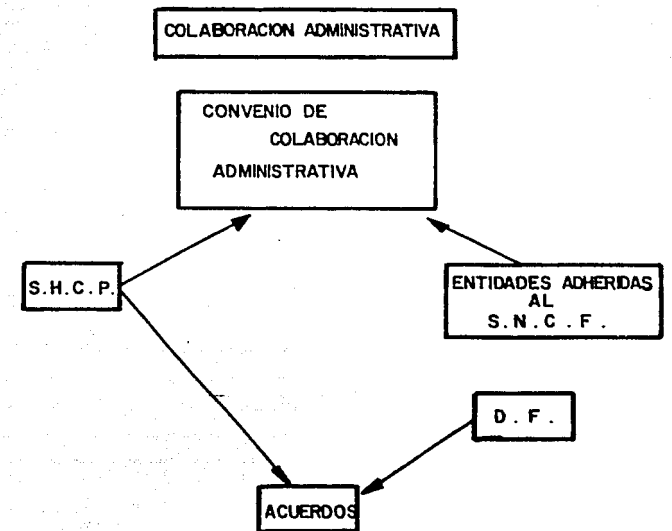
de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, las que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los municipios, cuando así se pacte expresamente (Ver fig. N° 11).

En los convenios respectivos, se especifican los ingresos - que se administran, las facultades que se ejercen y las limitaciones a las mismas.

Así mismo, la ley señala, que el Ejecutivo Federal, mediante acuerdo, coordinará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Distrito Federal, en las materias aludidas. Las facultades que se otorguen al Departamento del Distrito Federal serán ejercidas por las autoridades fiscales del mismo.

En los convenios y en el acuerdo señalado, se fijan las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios, por las actividades fiscales que realicen.

Existe además, la especificación de que las autoridades fiscales de las entidades y las de sus municipios, son consideradas en el ejercicio de sus facultades delegadas, como autoridades fiscales



Delegación de función operativa de administración
de
DETERMINADOS INGRESOS FEDERALES

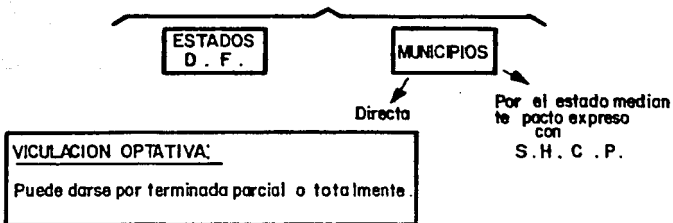


FIG. N.º II

federales, para todos los efectos jurídicos, incluso frente al contribuyente, aplicándose a este respecto, las leyes federales que regulan la materia de que se trate.

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda conserva la facultad de fijar a las entidades y a sus municipios los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales, y de las reglas de colaboración administrativa que se establezcan en los convenios.

Además, la Secretaría de Hacienda puede tomar a su cargo exclusivo cualquiera de las atribuciones delegadas cuando el estado incurra en incumplimiento de algunas de las obligaciones de colaboración administrativa. Por otra parte, las entidades pueden dejar de ejercer alguna o varias de dichas atribuciones, en cuyo caso, deben dar aviso a la Secretaría de Hacienda.

Finalmente, cualquiera de las partes coordinadas en materia administrativa, pueden dar por terminada total o parcialmente la coordinación, mediante comunicado escrito a la otra parte.

4.3 Subsistema de los Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La coordinación fiscal ha producido una consecuencia que - parecía puramente instrumental; pero que se ha convertido en un objetivo en sí misma: ha provisto a autoridades estatales y federales de un foro permanente de diálogo y negociación, como acaso no existe en ninguna otra área gubernamental de los dos niveles.

La Ley de Coordinación Fiscal recogió de las prácticas ya establecidas, "la existencia de tres órganos de coordinación:

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

4.3.1 Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es el organismo supremo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través -

del cual, los funcionarios fiscales discuten y proponen los lineamientos para el desarrollo y vigilancia permanente de la coordinación entre el gobierno federal, los estados y los municipios, tendientes al perfeccionamiento del Sistema. La Reunión Nacional se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el Titular del órgano hacendario de cada entidad.

La Reunión Nacional tiene las siguientes facultades (artículo 19 de la Ley de Coordinación Fiscal):

- Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
- 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.
- Fungir como asamblea general del INDETEC y aprobar sus presupuestos y programas.
- 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 es es time convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

4.3.2 Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales es el organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, encargado de preparar y ejecutar las resoluciones de la Reunión Nacional; de supervisar y vigilar el funcionamiento del Sistema; y de tomar resoluciones respecto a la implementación administrativa de la Coordinación Fiscal. La Comisión Permanente se integra por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades (las demás estarán -- representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona -- que éste designe para suplirlo).

La Comisión Permanente tiene las siguientes facultades (artículo 21 de la Ley de Coordinación Fiscal):

- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y es-

tablecer los asuntos de que deban ocuparse.

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

- Fungir como consejo directivo del INDETEC y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.

Vigilar la creación e incremento de los Fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda, 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 los estados.

Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley.

4.3.3 Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonios propios.

Los órganos del Instituto serán:

- I. El director general, que tendrá la representación del mismo.
- II. La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuestos. La Reunión Nacional 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.

El INDETEC tiene las siguientes funciones (artículo 22 de la Ley de Coordinación Fiscal):

- Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

- Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.
- 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.
- Desempeñar las funciones de secretaria técnica de la Reunión Nacional y de Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.
- Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

5.- Efectos en materia de Coordinación Fiscal.

Los efectos que se producen en materia de coordinación fiscal para las partes que intervienen, son los siguientes:

A) Efectos para las entidades por la adhesión al Sistema.-

Nacional de Coordinación Fiscal:

- En términos generales incorpora integralmente a la coordinación tributaria, y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.
- Obliga a derogar o suspender la vigencia de determinados gravámenes locales.
- En algunos casos la derogación o suspensión de gravámenes es potestativa (coordinación en materia de derechos).
- En algunos casos se obliga a uniformar la estructura de gravámenes locales al modelo del gravamen federal (en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles).
- Obliga a no realizar determinados actos administrativos o a colaborar en la realización de otros.
- No implica necesariamente la obligación de colaborar en la administración de ingresos federales (tal compromiso se asume en instrumento jurídico por separado: los Convenios de Colaboración Administrativa).
- Da derecho a recibir participaciones sobre el total de los impuestos y otros ingresos federales específicos.

B) Efectos para las entidades por la separación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

- En términos generales desincorpora integralmente de la coordinación tributaria.
- Habilita el ejercicio pleno de la potestad tributaria local dentro de los límites constitucionales.
- Los estados tienen derecho a participar de los impuestos federales especiales a que se refiere el inciso 5° de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en los términos de las leyes respectivas:

- . Energía eléctrica
- . Producción y consumo de tabacos labrados
- . Cerillos y fósforos
- . Aguamiel y productos de su fermentación
- . Explotación forestal
- . Producción y consumo de cerveza

C) Efectos para las entidades por violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Conceptos de violación

- Por invadir la esfera fiscal federal exclusiva (artículos 73, fracción XXIX; 117 fracciones IV a VII, y 118 fracción I de la Constitución General).
- Por faltar al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sanciones:

- En primera violación: Disminución de las participaciones de la entidad, por una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga, o del estímulo fiscal que otorgue, - en contravención a dichas disposiciones.
- En reincidencia: Separación de la entidad contumaz, del Sistema de Coordinación Fiscal.

Procedimiento:

- Para la reducción de las participaciones:
 - Audiencia a la entidad infractora
 - Dictamen técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

- . La Secretaría de Hacienda resuelve y comunica.
- . Se da un plazo para la corrección del infractor.
- Para la separación del Sistema:
 - . La Secretaría de Hacienda hace declaratoria y notifica a la entidad.
 - . Surte sus efectos 90 días después de la declaratoria.
 - . La entidad puede impugnarla mediante juicio de anulación de declaratoria ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

D) Efectos para la Federación por violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

Conceptos de violación:

- De las disposiciones legales aplicables (Ley de Coordinación Fiscal y leyes federales especiales).
- De los convenios celebrados con las entidades federativas.

Efectos:

- Las entidades afectadas pueden reclamar el cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Procedimiento:

- En lo aplicable se sigue el mismo procedimiento.

Por nuestra parte, creemos conveniente emitir algunos comentarios respecto de este tema, tomando como fundamento para ello, el artículo 1° de la Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir del primero de enero de 1980.

Así pues, en ese orden de ideas nuestra opinión es la siguiente:

Estimamos que la coordinación fiscal surge a fin de lograr un desarrollo homogéneo de las distintas regiones que forman el país; así entonces, la coordinación fiscal se encauza a hacer partícipes a los estados de la Unión de los ingresos considerados exclusivamente federales.

Ahora bien, dada la importancia que reviste el aspecto fiscal dentro de la vida nacional en general, y de las haciendas públicas en particular, y toda vez que durante décadas se trató de instrumentar una coordinación entre las autoridades hacendarias del país; resulta primordial enfatizar en torno a la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Estamos seguros que la creación de este sistema ha marcado un gran adelanto en la estructura fiscal del país; el cual como ya hemos comentado, no había podido darse no obstante los múltiples intentos llevados a cabo para lograrlo.

En tal virtud, resulta pues indudable que aún con las salvedades del caso, los resultados obtenidos a través de este sistema han sido en su mayor parte positivos (coordinación entre los órganos hacendarios, homologación de los sistemas impositivos, incremento en la recaudación, eficiencia administrativa), y creemos que pueden ser aún más satisfactorios, en la medida en que nuestras autoridades hacendarias hagan lo conducente para adecuarlo día a día de acuerdo con las necesidades sociales que se presenten.

Por último, consideramos que la importancia de los logros obtenidos a través de este sistema, hacen realmente trascendente el conocimiento del mismo.

CONCLUSIONES

I. Dada la estructura constitucional de nuestro sistema tributario, tanto la Federación como los estados gozan de potestad tributaria, por lo que al no estar separadas todas las fuentes fiscales que a cada nivel corresponden, se ocasiona el problema de la concurrencia impositiva, cuya solución no depende de actos aislados de voluntades, sino que requiere de la participación activa de los tres niveles de poder.

II. Como resultado del esfuerzo de las autoridades hacendarias del país surge la "coordinación fiscal", encauzada a evitar la concurrencia impositiva.

III. Con la nueva Ley de Coordinación Fiscal, vigente a partir del 1° de enero de 1980, el proceso de coordinación fiscal adquirió una dinámica innovadora y ágil, propiciando una abierta colaboración entre los diferentes órganos hacendarios del país.

IV. Al crearse el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, teniendo como sustento legal la Ley de Coordinación Fiscal, se registró en el ámbito fiscal un avance considerable, encaminado al abatimiento del fenómeno de concurrencia impositiva.

V. El sistema de coordinación ha hecho posible que los estados y municipios participen activamente con la Federación, en el desarrollo armónico y equilibrado de México.

Así mismo, las economías de los estados y los municipios se han fortalecido significativamente, mediante la coordinación fiscal con la Federación, lo que ha permitido mayores posibilidades para hacer frente a las necesidades que reclama nuestra sociedad.

VI. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal constituye el foro adecuado para impulsar la evolución y fortalecimiento de nuestro sistema tributario, en todos sus niveles de aplicación, toda vez que permite mantener un diálogo constante, directo y permanente entre los estados y la Federación, a través de las reuniones que celebran.

VII. La coordinación fiscal ha propiciado, a través de la celebración de convenios, un clima de armonía, de confianza y de trabajo común, entre el fisco federal y los fiscos de los estados; y ha hecho posible la armonización u homologación de los sistemas fiscales estatales y municipales, con el del sistema federal.

VIII. La coordinación de acciones entre las autoridades hacendarias del país, se ha traducido en un aumento en la recaudación y en los niveles de ingresos; propiciando además, una administración fiscal más eficiente, en la que los contribuyentes cumplen sus obligaciones fiscales ante una sola autoridad, evitándose con ello, la concurrencia impositiva.

IX. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha logrado alcanzar sus objetivos: ha evitado la concurrencia impositiva desarrollando un esquema tributario uniforme en todo el territorio nacional; avanzó en un proceso de distribución de los ingresos federales entre las entidades, que creció del 13%, establecido originalmente en la ley, hasta el 17.48%; ha fortalecido el pacto federal, participando con voluntad y recursos

en el desarrollo de las entidades menos favorecidas, a través del fondo financiero complementario, y apoyando a los municipios con participaciones del fondo de fomento municipal; ha permitido la delegación de funciones en materia de administración de ingresos federales a las autoridades fiscales de las entidades y los municipios, para mejorar sus aparatos recaudatorios; y ha dado vida institucional a los organismos de la coordinación fiscal, que constituyen un foro sin precedente en el federalismo mexicano.

X. Por último, creemos firmemente que los logros alcanzados en materia impositiva, reflejados en la homologación de los esquemas tributarios, así como en una mejor administración fiscal, son producto del esfuerzo continuo que han realizado las autoridades fiscales del país.

Sabemos que aún queda un largo camino que recorrer, en el cual habrán de presentarse obstáculos que dificulten las labores hacendarias, pero creemos que la experiencia adquirida a lo largo de los años, permitirá a las autoridades hacendarias tomar las medidas necesarias, que se adecúen a la realidad social del país.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

B I B L I O G R A F I A

Burgoa, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 1a. ed., Porrúa, México, 1973, p. 465.

Carpizo, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", 2a. ed., UNAM, México, 1973, pp. 303; 308-310.

Carpizo, Jorge, y Madrazo, Jorge, "Derecho Constitucional", 1a. ed., UNAM-IIIJ, México, 1983, p. 34.

Delgadillo Gutierrez, Luis H., "Principios de Derecho Tributario", 1a. ed., PAC, Mexico, 1985, pp. 34-36; 40; 44-55.

De la Garza, Sergio F., "Derecho Financiero Mexicano", 7a. ed., Porrúa, México, 1976, pp. 221-225; 228-232; 253-254; 261-262; 271.

De la Madrid Hurtado, Miguel, "Elementos de Derecho Constitucional", 1a. ed., ICAP, México, 1982, pp. 283; 326-328; 331; 335; 363-364.

De Pina Vara, Rafael, "Diccionario de Derecho", 11a. ed., Porrúa, México, 1983, p. 271.

Felix de Luis y Luis del Arco, "La distribución de los impuestos en una Hacienda Federal", 2a. ed., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1978, pp. 79-83.

Floresgómez González, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, "Nociones de Derecho Positivo Mexicano", 20a. ed., Porrúa, México, 1981, pp. 104-106.

Gil Valdivia, Gerardo, "El Federalismo y la Coordinación Fiscal", 1a. ed., Dirección General de Publicaciones de la UNAM, México, 1981, p. 59.

Lanz Duret, Miguel, "Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen", 3a. ed., Porrúa, México, 1936, pp. 1-5; 33; 44; 398.

López Portillo, José, "Cátedra sobre la defensa del particular frente a la Administración Pública", Dgo. 1975.

Matos Escobedo, Rafael, "La crisis política y jurídica del federalismo", 1a. ed., Xalapa-Enriquez, Veracruz, 1944, pp. 11-17; 19-25; 29-32.

Sayeg Helí, Jorge, "Introducción a la Historia Constitucional de México", 1a. ed., UNAM-ENEP Acatlán, México, 1983, pp. 42-43; 45-49; 58.

Trueba Urbina, Alberto, "La Primera Constitución Político-Social del Mundo", 1a. ed., Porrúa, México, 1982, p. 6.

Vañez Ruiz, Manuel, "El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política", sin ed., Tomo III, Porrúa, México, 1981, pp. 203-204.

LEGISLACION

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917",
Comentada, 1a. ed., UNAM-IIIJ, México, 1985, pp. 101-103. Comen-
tarios: Rodríguez Lozano, Amador.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917",
4a. ed., México Fiscal, México, 1984, p. 78.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917",
sin ed., LI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1982, p.
245, Comentarios: O. Rabasa Emilio y Caballero, Gloria.

"Diario Oficial de la Federación", publicado el 10 de agosto de
1987, pp. 5-6.

"Ley de Coordinación Fiscal de 1978", Secretaría de Hacienda y
Crédito Público.

OTRAS FUENTES

Dueñas Peñas, Héctor V., "El Sistema de Participaciones Federales en México", Documento inédito, INDETEC, Guadalajara, 1984, pp. 10; 33.

"El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", Documento inédito, INDETEC, Guadalajara, 1982, pp. 7-23; 35-46.

"El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", Documento inédito, Subsecretaría de Ingresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1982, pp. 5; 11; 28-30; 132.

"La Coordinación Fiscal en México", Documento inédito, INDETEC, Seminario con la fundación alemana, México, 1984, pp. 1-4; 6; 8-9.

Revista "Pensamiento Político" N°40, Vol. X., México, 1972, p. 558.