

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO



"ANALISIS DE LOS FUNDAMENTOS  
CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO  
FISCAL MEXICANO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRIA: EN DERECHO FISCAL

PRESENTA:

LIC. AURORA GAMEZ CANTU

SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N. L., AGOSTO 2003

TM  
K1  
FDYC  
2003  
.G3



1020149194

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



**ANALISIS DE LOS FUNDAMENTOS  
CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO  
FISCAL MEXICANO**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRIA: EN DERECHO FISCAL**

**PRESENTA:**

**LIC. AURORA GAVIEZ CANTU**

**SAN NICOLAS DE LOS GARZA N L AGOSTO 2003**

TH  
K1  
FDYC  
2003  
.G3



FONDO  
TESIS

## AGRADECIMIENTO.

Ante la constante e inconsciente lucha  
Entre seguridad e inseguridad  
que se da en el universo de mi ser,  
únicamente logro se concrete  
lo que calladamente grita mi alma.

Gracias a Dios, por tenerles hoy y siempre  
a todos y cada uno, a mi lado.

Consciente total de que mi realidad  
Nunca alcanzará sus expectativas,  
pero sabedora de que su afecto  
plenamente disculpa mis ensueños.

Bory.

# **ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO.**

## **Introducción.**

Para poder realizar un análisis de los fundamentos Constitucionales del Federalismo fiscal mexicano debemos puntualizar ¿qué es el federalismo? y si federalismo es un Pacto de Unión, que libremente realizan Estados Autónomos, encontraremos que dicho pacto debe realizarse a través de una Constitución donde se señalen los fundamentos que la deben regir y ya que es en los Estados Unidos de América donde se da el origen moderno de esta forma de gobierno presentaremos una referencia al mismo; así, también, nos referiremos a los federalismos de Brasil y Canadá que al igual que México y a diferencia de Estados Unidos de América se introducen en esta forma de gobierno partiendo de un Estado Unitario.

Si Federación es una forma de gobierno que se da dentro de un Estado complejo formado por dos órganos de poder (Federación y Estados

libres, soberanos y autónomos) con competencia específica y que, para poder subsistir, requieren ambos de ingresos, deben, entonces, contar con un sistema contributivo especial que algunos autores denominan competencia Tributaria o Federalismo Fiscal, tema con el que continuaremos nuestro estudio. En este capítulo haremos referencia al fundamento constitucional de los federalismos fiscales de Estados Unidos de América, Brasil y Canadá.

Procederemos, posteriormente, a referirnos al federalismo en el contexto mexicano, su origen y posterior desarrollo, para introducirnos en el Federalismo Fiscal Mexicano. Analizaremos los fundamentos constitucionales, exclusivamente los artículos 124 y 73 fracciones VII, X, XXIX y XXX., aún y cuando nos referiremos en el desarrollo del trabajo a los artículos 31 fracción IV y al 40. En el artículo 31 fracción IV se señalan 3 sujetos activos: federación, Estados y Municipio, solo analizaremos las reglas de competencia, en materia fiscal, que se refieran a los dos primeros sujetos, dejando para otro estudio la competencia Municipal, así como los demás artículos que en la



Constitución se refieren a la competencia contributiva, los cuales solo enunciaremos.

Si el federalismo fiscal mexicano como todo federalismo, está fundado en la Constitución y ésta contiene una serie de facultades: explícitas, implícitas, concurrentes o coincidentes, ¿cuales de estas facultades prevé la Constitución para nuestro federalismo fiscal? La doctrina y la Jurisprudencia responden a este cuestionamiento señalando que nuestro federalismo fiscal, conforme a la Constitución, contiene facultades explícitas, implícitas y concurrentes; nosotros trataremos de demostrar que no prevé facultades concurrentes, pues todas y cada una de las facultades deben estar expresamente señaladas en la Constitución y no sobre entendidas como pudiera ser el caso. Nuestra Constitución en lo referente a la competencia contributiva o federalismo fiscal es confusa.

Nuestra realidad práctica reconoce la existencia de preceptos constitucionales confusos en esta materia y acepta, conforme a la jurisprudencia, la existencia de facultades concurrentes, por lo que

para evitar la doble o triple tributación se ha creado el mecanismo denominado Coordinación fiscal como forma para solucionar el problema enunciado; nosotros nos referiremos a ella en el desarrollo de nuestro trabajo.

En el supuesto de que podamos confirmar nuestra hipótesis, relativa a que el Fundamento constitucional del federalismo fiscal mexicano es confuso, pero no concurrente, propondremos las reformas a la Constitución que consideremos pertinentes, para que dentro de la misma se clarifique todo lo que se relaciona con el federalismo fiscal.

En el supuesto de que al concluir nuestro desarrollo aceptemos que sí existen las facultades concurrentes, dentro del contexto constitucional, presentaremos propuesta de reformas a la Constitución para clarificar los preceptos constitucionales, para tratar de delimitar las competencias federal y estatal en nuestra materia de estudio.

## **I. FEDERALISMO.**

El Federalismo es una forma de gobierno que se contiene dentro de un Estado Federal y el Estado Federal, también llamado Federación, es una forma de organización política cuya "... nota determinante ... consiste en el amalgamamiento que se da de distintas comunidades, dando como resultado una doble organización política: un Poder federal que actúa en la totalidad del territorio nacional y que tiene como destinatario a la totalidad de la población de ese país; y Poderes locales que actúan en el ámbito espacial de sus entidades, teniendo como destinatario también a la totalidad de la población de ese país. ... el Poder federal y los Poderes locales coexisten en un mismo territorio y para una misma población."<sup>1</sup>

La Federación se integra con la determinación de distintos Estados libres, autónomos y soberanos de unirse mediante un Pacto Federal o Pacto de Unión, en el que acuerdan ceder territorio y facultades expresas a una nueva entidad a la que se le conocerá como Estado

---

<sup>1</sup> Jacinto Faya Viezca, El Federalismo Mexicano, México, 1998, p. 9.

Federal o Central, reservándose cada entidad, a la que se le conocerá como Estado Miembro, territorio y facultades no otorgadas expresamente al gobierno Federal o Central.

En el contexto del Federalismo es donde se puede articular la diversidad y la pluralidad de las entidades federativas sin riesgo de que se rompa la unidad pues el Federalismo es un factor de equilibrio y de Inclusión.

“... el reto más importante del Estado Federal consiste en resolver la tensión que se da, al tratar de conservar las entidades federadas su particular forma de convivencia política y a la vez, integrarse todas ellas en una forma superior de convivencia política general. ... La Unión Federal ... pretende ... una organización ... amplia que respete los modos de ser de las comunidades (que integran la Unión) y que les permite un superior desarrollo ..., de carácter nacional. ... La fortaleza de la Unión no depende, ... de la exclusiva fuerza del Poder Federal, o de la sola fortaleza de las entidades pactantes; la Unión solamente

podrá ser fuerte cuando ambos Poderes ... cumplan con sus propios fines, ... envueltos en una poderosa conciencia nacional, ..."<sup>2</sup>

#### **A.- Fundamento Constitucional del Pacto Federal.**

El "Estado Federal ... tiene que ser el fruto de una Constitución; entendida ... como el Pacto Supremo por virtud del cual las subdivisiones Políticas ... convienen en unirse ..."<sup>3</sup>

"... es consubstancial a todo federalismo la existencia de dos estructuras constitucionales distintas e independientes: la organización constitucional federal, y la organización constitucional local. Las dos emanan del Pacto Federal expresado en una Constitución escrita."<sup>4</sup>

"La necesidad de una Constitución Política deriva del hecho de que el Estado Federal para poder organizarse debe contar con un ordenamiento supremo que por una parte señale las facultades y

---

<sup>2</sup> Jacinto Faya Viezca, Op. cit., pp. 9 y 10.

<sup>3</sup> Adolfo Arrijo Vizcaino, El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI, México, 1999, p.7.

<sup>4</sup> Jacinto Faya Viezca, Op. cit., p. 10.

atribuciones del Gobierno Federal, y que por la otra, preserve la autonomía interna de los subdivisiones políticas, ...”<sup>5</sup>

Los Gobiernos Federal y Estatal deben cumplir siempre con el principio de legalidad que determina que ellos sólo están facultados para realizar lo que la Constitución les faculta.

## **B.- Soberanía de los Estados.**

“Etimológicamente, “soberanía” significa lo que esta por encima de todo ... precisamente el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas. Por ello la competencia de los Estados miembros de la Federación, para gobernarse por sí mismos dentro de las limitaciones impuestas por la Constitución federal, no es soberanía. Los Estados no tienen sino una potestad relativa, por acotada, de autodeterminación. ... Llamemos, ... autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los Estados de la Federación.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Adolfo Arrijo Vizcaíno, Op. cit., p. 8.

<sup>6</sup> Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, México, 1994, p. 19.

Por lo tanto "... En la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central. ..., aparece la distribución de facultades como una de las características del sistema ..., el cual consagra ..., una división de poderes ..., coordinada con las otras e independiente de ellas."<sup>7</sup>

### **C.- Facultades que expresamente se otorgan a las Federaciones en las Constituciones.**

#### **1.- Facultades Expresas.**

"Facultades expresamente conferidas a los Poderes federales y facultades limitadas de los mismos Poderes, son expresiones equivalentes. En efecto, ... cualquier ejercicio de facultades no conferidas es un exceso en la comisión e implica un acto nulo; por lo tanto, el límite de las facultades está donde termina su expresa enumeración."<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Felipe Tena Ramírez, Op. cit., p. 113.

<sup>8</sup> Idem, Op. cit., p. 115.

A las facultades expresas también se les conoce como facultades explícitas y "... son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia, ..."<sup>9</sup>

## 2.- Facultades Implícitas.

"..., las facultades implícitas (son las facultades conferidas por la Constitución para que) el Poder legislativo pueda concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos Poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades explícitas.- El otorgamiento de una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1º, la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercerse; 2º, la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3º, el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo

---

<sup>9</sup> Felipe Tena Ramírez, Op. cit., p. 116.



Congreso al poder que de ellas necesita. ... la facultad implícita no es autónoma.”<sup>10</sup>

### 3.- Facultades Concurrentes.

“Reciben este nombre en el derecho norteamericano las facultades que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerce la Federación, titular constitucional de las mismas. ... (dichas) facultades ... no están consagradas por la Constitución norteamericana, sino por la jurisprudencia y por la doctrina. “La mera concesión de un poder al Congreso - ... - no implica necesariamente una prohibición a los Estados de ejercer ese poder, y si no es tal como para requerir su ejercicio por el Congreso exclusivamente, los Estados son libres para ejercerlo hasta que el Congreso haya obrado.” Sin embargo, la facultad supletoria de los Estados no existe en ausencia de todas, sino sólo de ciertas actividades del Congreso, según ... Patterson: “Si el asunto es nacional por su carácter y exige uniformidad de regulación, solamente el Congreso puede legislar, y cuando él no lo ha hecho se deduce necesariamente que tal asunto debe estar exento de toda legislación,

---

<sup>10</sup> Felipe Tena Ramírez, Op. cit., p, 116.

cualquiera que ella sea. La llamada doctrina del silencio del Congreso significa esto, y nada más que esto. Por otra parte, si el asunto no es nacional por su carácter y si las necesidades locales requieren diversidad en la regulación, los Estados pueden legislar y su legislación privará y será efectiva sólo hasta que la legislación del Congreso se sobreponga a la del Estado.”<sup>11</sup>

“Las facultades concurrentes en Estados Unidos ... funcionan como facultades para los Estados, porque se requiere que a pesar de ser cedidas a la Federación, que no estén expresamente prohibidas a los Estados, ... son facultades expresas que la Federación no las ha ejercido; pudiéramos decir que se trata de una contradelegación de hecho de la Federación a los Estados, cuya extinción opera en el momento mismo en que la Federación determina ejercerlas. ... Argentina, ... aclara que las facultades expresas no deben estar prohibidas a los Estados. ... y si no son expresas, participan tanto la Federación como los Estados.”<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Felipe Tena Ramírez, Op. cit., pp. 119 y 120.

<sup>12</sup> Juan Antonio Martínez de la Serna, Derecho Constitucional Mexicano, México, 1983, p. 120.

“El termino “concurrentes”, traducción literal del vocablo ingles, es impropio en castellano ... en nuestro idioma “concurrentes” son dos o mas acciones que coinciden en el mismo punto o en el mismo objeto, cosa distinta a lo que ocurre en el derecho americano, donde las facultades concurrentes de la Unión y de los Estados nunca llegan a coincidir, pues el ejercicio por parte de la primera excluye y suprime inmediatamente la facultad de los segundos.”<sup>13</sup>

#### 4.- Facultades Coincidentes.

“..., son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por los Estados. ..., las facultades coincidentes o simultáneas, ... son distintas a las que se ejercen supletoriamente por los Estados en ausencia de la Federación. “Estos poderes – afirma González Calderón, ...– son el resultado de la coexistencia de los dos gobiernos, el federal y el de la provincia, y son aquellos que son ejercidos simultáneamente por uno y otro.”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Felipe Tena Ramírez, Op. cit, p. 121.

<sup>14</sup> Ibidem..

“Siguiendo teóricamente el modelo federal, las facultades son expresas ... para la Federación, las implícitas también para la Federación, las reservadas para los Estados y las concurrentes o coincidentes son tanto de la Federación como de los Estados, es decir concurren o coinciden en una misma materia, la Federación y los Estados.”<sup>15</sup>

#### **D.- Sistema Residual.**

Significa que todas las facultades corresponden a una de las partes integrantes de la Federación, excepto aquellas que de manera expresa se otorguen a las otras partes integrantes. Así, todas las facultades corresponden a las entidades federativas, excepto las que se otorguen expresamente a la federación.

#### **E.- Origen del Federalismo Moderno.**

El Federalismo moderno nace en los Estados Unidos de América, con la Constitución de Filadelfia de 1787. “ El federalismo de los demás países ..., se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano. ... Desde sus orígenes las trece colonias inglesas ...

---

<sup>15</sup> Juan Antonio Martínez de la Serna, Op. cit., p. 120.

gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una por separado de las demás, ... según las circunstancias. ... subordinadas al soberano inglés;<sup>16</sup> pero con facultades para participar en el gobierno propio, el "... juego de estas dos fuerzas ... la independencia entre si ... y su dependencia de la corona inglesa."<sup>17</sup> Permitted el nacimiento y desarrollo del federalismo pues necesitaron unirse las colonias a fin de proceder como frente común en su lucha contra Inglaterra, la Unión era solo un medio para desunirse de Inglaterra; por lo que prevaleció el regionalismo.

"Para Corwin (The Constitution of the United States of America: Analysis and interpretation, 1952), El federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica. Se caracteriza por los siguientes elementos (son íntegramente aplicables al caso de México): I) Se trata de una unión de un número de entidades comunes; II) La división entre los poderes legislativos del Gobierno central y los Estados componentes está presidida por el principio de que el primero es un "Gobierno Nacional con competencias taxativamente enumeradas", mientras que

---

<sup>16</sup> Felipe Tena Ramírez, Op. cit, p. 102.

<sup>17</sup> Ibidem..

los segundos son Gobiernos de "competencias residuales"; III) La competencia de cada uno de estos Centros de Gobierno se ejerce directamente dentro de la esfera asignada a cada uno de ellos, sobre todas las personas y propiedades que se encuentran dentro de sus límites territoriales; IV) Cada Centro de Gobierno está provisto de un aparato legislativo, ejecutivo y judicial, para poder exigir el cumplimiento de las Leyes; y V) La supremacía del Gobierno Nacional ..., dentro de su esfera asignada en caso de conflicto con el Gobierno de los Estados ... ."18

México, Brasil y Canadá han optado por el sistema de Gobierno Federal a pesar de que estos países antes de nacer a la vida independiente eran un todo monolítico, que a diferencia de los Estados Unidos de América se dividieron para crear los Estados y posteriormente unirse estos, mediante un pacto; en estos casos "suele suceder que ...a los Estados ... se confieren las facultades enumeradas, reservándose para el poder federal todas las demás."19

---

<sup>18</sup> Jacinto Faya Viezca, Op. cit., p. 116.

<sup>19</sup> Felipe Tena Ramírez, Op. cit., p. 113.

En los Estados Unidos de América, Como consecuencia de su origen, las trece colonias se reservaron el mayor número de facultades y le otorgaron el menor a la federación, pero "se ha dado desde su inicio una creciente expansión de atribuciones a favor del Gobierno Federal, en perjuicio de los Estados de la Unión."<sup>20</sup>

Los otros países referidos, sólo en forma teórica, siguieron el procedimiento, ya que en la realidad, al crearse los Estados en el momento del pacto, a ellos se les otorgaron muy reducidas facultades, reservándose la federación todas las demás.

"Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya lo tenga en un pacto de Estados preexistentes o en la adopción de la forma federal por un Estado primitivamente centralizado, de todas maneras corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones."<sup>21</sup>

En la practica "... cuando surge duda acerca de a quien corresponde determinada facultad. En el sistema, ... norteamericano, donde el

---

<sup>20</sup> Jacinto Faya Biseca, Op. cit., p. 11.

<sup>21</sup> Felipe Tena Ramírez, Op. cit., p.113.

poder federal está integrado por facultades expresas que se les restaron a los Estados, la duda debe resolverse en favor de los Estados, no solo porque éstos conservan la zona no definida, sino también porque la limitación de las facultades de la federación, dentro de lo que expresamente le está conferido es el principio básico de este sistema<sup>22</sup> y en el segundo tipo de Federación la duda se resuelve a favor del Estado Central o Federal porque éste se reservó originalmente el mayor número de facultades.

En el caso de México existe un federalismo con perfiles singulares; somos un país de antecedente unitario que se esfuerza por descentralizarse, aun y cuando su pasado lo refrena.

#### **F.- Federalismo Centralizado y Federalismo Descentralizado.**

Se está ante un Federalismo Centralizado cuando el mayor número de facultades se las reserva el Estado Federal o Central y ante un Federalismo Descentralizado cuando el menor número de facultades se le dan o se reserva el Estado Federal o Central.

---

<sup>22</sup> Felipe Tena Ramírez, Op. cit., p.113.



En Estados Unidos de América, desde un principio les preocupó el mantener el equilibrio de competencias, entre la Federación y los Estados miembros, pero en la realidad la Federación se apropia de más facultades, Observándose claramente una tendencia centralizadora.

La concentración de atribuciones en manos del gobierno federal ha llevado como consecuencia a limitar la esfera de competencia de los Estados y actualmente existen corrientes sociales a favor de una descentralización.

“El avance creciente de la Federación con la consecuente reducción del campo de actividades de los Estados-Miembros, se inició en los Estados Unidos de América al haber establecido su Constitución el otorgamiento a favor del Gobierno Federal de facultades expresas y de facultades implícitas, derivadas de la enmienda X, la que establece que los poderes no delegados a la Unión quedan reservados a los Estados (The powers not delegated to the United States by the Constitution,

nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively or to the people).”<sup>23</sup>

Existen poderosas corrientes sociales y políticas a favor de una descentralización profunda en los países federales, principalmente de América Latina, apoyados en nuevas competencias para los Estados de la Unión.

“Muchos tienden a confundir el federalismo con la descentralización administrativa, e incluso a verlo como una simple desconcentración de aparatos administrativos o de decisiones administrativas hacia los estados. ...., olvidando que el federalismo ... es ... una ... igualdad en donde interactúan las instancias estatales con las federales ... .”<sup>24</sup>

“Es importante distinguir entre la descentralización y la federalización, la descentralización se propone (o al menos es analizada) como una cura posible para muchas de las enfermedades que afectan a los países ... . La literatura económica sobre federalismo fiscal, por su

---

<sup>23</sup> Jacinto Faya Viseca, *Op. cit.*, pp. 11 y 12.

<sup>24</sup> Alicia Hernández Chávez, *Las Tensiones Internas Del Federalismo Mexicano*, México, 1997, p. 33.

parte a sido considerada como guía en la determinación de si algunas de las variedades de la solución descentralizadora pueden funcionar y de que manera.”<sup>25</sup>

Para obtener mayor eficiencia y eficacia en la provisión de bienes públicos locales, así como para promover cierta equidad interpersonal e interregional, se da en los países cuyo origen federal es unitario, el proceso de descentralización, el que debe contar con un esquema de competencias y recursos de los distintos niveles de gobierno. Se requiere una delimitación clara de responsabilidades de cada nivel de gobierno, es conveniente el fortalecimiento de los principales tributos locales y se requiere una adecuada administración tributaria y claros incentivos que promuevan el esfuerzo tributario de las respectivas localidades; se debe contar con un adecuado sistema de transferencias intergubernamentales.

Una estrategia de descentralización requiere nuevos diseños de organización y capacitación del recurso humano. En la experiencia

---

<sup>25</sup> Richard M. Bird, *Aspects of federal Finance a Comparative Perspective*, in a *Reforma Fiscal Do Brasil*, Sao Paulo, 1993, p. Internet.

Latinoamericana la gestión descentralizadora de algunos servicios han reforzado las ventajas y ganancias en eficiencia y equidad. Este proceso conlleva riesgos y costos, que de no preverse, pueden tener serias implicaciones en el manejo de la política económica.

En relación a la descentralización "El principal reto que hoy enfrentan los países ... (además de trabajar en las deficiencias que aún existen en los servicios públicos centrales), es asegurar que la descentralización no diluya la responsabilidad ni debilite las obligaciones del gobierno -esencialmente la planificación macroeconómica y su supervisión- que debe permanecer centralizada"<sup>26</sup>

En todas las Constituciones Federales se busca, en principio, otorgar al gobierno central competencias exclusivas para cuestiones que afecten el interés general del país, por lo que el Gobierno Federal "... debe tener a su cargo la atención y gestión de todas aquellas cuestiones que afecten de manera general tanto la integración y el desarrollo de la

---

<sup>26</sup> Salvador schiovo Campo, A Reforma de Servicios Público, R. Janeiro, 1996, p. 4.

propia unión política como los intereses y las necesidades colectivas de las propias subdivisiones políticas consideradas como un todo geográfico y jurídico.- Entre dichas cuestiones generales destacan: La defensa nacional, la política exterior, la emisión de moneda, las vías generales de comunicación y demás servicios públicos que rebasen la capacidad interna de cada subdivisión política ... y por lo tanto, de la Unión Federal."<sup>27</sup> A los gobiernos de los Estados se busca otorgarles competencia para que tengan conocimiento de las relaciones de los habitantes.

"... la gobernabilidad requiere de un creciente aparato burocrático. ..., influido en gran medida por las dimensiones económicas y sociales, que continuamente se expresan como una alternativa entre federalización o centralización. Esta alternativa es obvia por lo que tiene que ver con la asignación de recursos al gobierno federal y a los estados que deben efectuar los representantes en el Congreso ..."<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Adolfo Arrijo Vizcaíno, Op. cit., p. 3.

<sup>28</sup> Alicia Hernández Chávez, Op. cit., p. 25.

## **G.- Referencia a las Federaciones de Brasil y Canadá.**

### **1.- Federalismo Brasileño.**

En 1822 surge Brasil a la independencia sin sentimiento de patria común ni identidad nacional y para conseguir su unidad optó por la monarquía; su primera constitución se formalizó en 1824, donde se propuso la creación de una monarquía federal; en 1831 renunció su primer emperador, quedando el gobierno en manos de Regentes; en 1834 se modificó la Constitución para, entre otras reformas, elegir en forma popular al regente; fue una época de continuas rebeliones, lográndose una reacción centralista, en 1840 coronan a su emperador a quien declararon mayor de edad a los 15 años y fue en 1850 que se logró el pleno auge de la centralización, la que duro hasta el final del imperio en 1889, cuando se proclamó la república y se inició la descentralización política.

En Brasil se reconoce que la principal aportación del régimen monárquico fue la preservación de la unidad nacional. En la década de

los 70 en el siglo XIX se sentía que la unidad ya estaba consolidada y que la centralización ya era un obstáculo para el desenvolvimiento de las provincias.

“La característica mas señalada del movimiento republicano, fuera de la capital, era el federalismo. El republicanismo federalista predominaba en las provincias que, ..., resentían con mas fuerza el peso de la centralización, ... . El modelo de federalismo se tomó de los Estados Unidos, no obstante las grandes diferencias sociales y culturales entre los dos países. El Imperio del Brasil se convirtió en los Estados Unidos del Brasil. ... De acuerdo con la Constitución de 1891, los poderes de la unión fueron enumerados; los restantes quedaron para los estados. ... - La introducción del federalismo trajo algunos aspectos positivos, sobre todo en lo concerniente a la descentralización fiscal y administrativa. ... - La principal fuente de recursos transferida a los estados fue el impuesto sobre las exportaciones, antes perteneciente al gobierno central. ...”<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> José Murilo Carvalho, *El Federalismo Brasileño: Prespectiva Histórica*, México, 1997, pp. 40, 41 y 42.

La primera República terminó en 1930 a este periodo se le denominó de la política de los Estados, pero sólo de los Estados populosos y ricos que dominaban la política nacional, quienes interferían en los Estados más débiles; a pesar de los límites que fijaba la constitución, los Estados consolidaron su dominio.

"... los ... republicanos y federalistas concordaban en que, ... lo que debía haber sido un régimen democrático se tornó en paraíso de oligarquías, ... en amenaza para la integridad nacional."<sup>30</sup>

En 1934 entró en vigor una nueva constitución, era liberal y federalista, fue de vida breve, concedía mayores poderes a la unión. En 1937 se promulgó una nueva constitución que mantenía la definición de Brasil como país federal, pero suprimieron lo de Estados Unidos; vivieron bajo una dictadura centralista con menos libertad que durante el imperio.

---

<sup>30</sup>José Murilo Carvalho, Op. cit., p. 44.



En 1946 se redactó una nueva Constitución y se restauró el federalismo, pero con limitaciones; la unión mantuvo casi todos sus poderes.

La unión se fortaleció, los Estados se resistieron y usaron a los militares para derrocar al presidente; este golpe de estado se realizó en 1964; el presidente fue nombrado por los militares y deshicieron todo lo que había logrado el régimen anterior; en 1967 se redactó una nueva constitución que dijo "el Brasil es una república federal" artículo primero de la constitución de 1967, pero predominó la tendencia centralizadora.

"... . En 1969, ... . El crecimiento de la participación del gobierno central se registró a pesar del aumento de la transferencia de recursos. Se crearon dos grandes fondos, el Fondo de Participación de los Estados y el Fondo de Participación de los Municipios, ... .- El objetivo ... era ..., mantener a los estados sólo como instrumentos de ejecución de una administración descentralizada en un sistema político centralizado. ..., el federalismo no pasaba de ser retórica

constitucional. Una característica ... fue la importancia que se daba a los municipios. - ..., el gobierno central ... acabó expandiéndose más allá de su capacidad de control. Cuando disminuyó el crecimiento de la economía surgieron los aspectos negativos de la excesiva centralización política. - ..., en posición subalterna, los estados sólo negociaban con el gobierno central, los más ricos, en condiciones más favorables que los más pobres. Estos últimos, ... constituyeron el mejor apoyo político de los militares,..."<sup>31</sup>

En 1985 se reinstaló la democracia, los gobiernos querían aumentar su participación fiscal y reducir sus responsabilidades, la autonomía política sin recursos significaba poco.

La nueva constitución promulgada en 1988 formalizó la federación como la unión no sólo de los Estados, sino de las municipalidades, por lo que favoreció a estados y municipios.

---

<sup>31</sup> José Murilo Carvalho, Op. cit., pp. 53 y 54.

Esta es la Constitución que actualmente rige en el Brasil, de la que se transcriben los siguientes artículos:

“Artículo 18. La organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución.

1. Brasilia es la Capital Federal.
2. Los Territorios Federales integran la Unión, y su creación, transformación en Estado o reintegración al Estado de origen serán reguladas en ley complementaria.

**Art. 24.- Compete a la Unión, a los Estados y al Distrito Federal legislar concurrentemente sobre:**

**I. derecho tributario, financiero, penitenciario, económico y urbanístico;**

**II. Presupuesto;**

- 1.** En el ámbito de la Legislación concurrente, la competencia de la unión se limitará a establecer normas generales.

2. La competencia de la unión para legislar sobre normas generales no excluye la competencia suplementaria de los Estados.
3. No existiendo la ley federal sobre aspectos generales, los Estados ejercerán la competencia legislativa plena, para atender a sus peculiaridades.

La sobrevenida de una ley federal sobre aspectos generales suspende la eficacia de la ley estatal, en lo que le fuese contraria.

#### CAPITULO III DE LOS ESTADOS FEDERALES.

**Art. 25.- Los Estados se organizan y se rigen por las Constituciones y Leyes que adopten, observando los principios de esta Constitución.**

1. Están reservados a los Estados las competencias que no les estén prohibidas por esta Constitución.
2. Los Estados podrán, mediante ley complementaria, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y micro regiones, constituidas por agrupaciones de municipios limítrofes, para integrar la organización y la ejecución de las funciones públicas de interés común.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> <http://info.juridicas.unam.mx>.

## 2.- Federalismo Canadiense.

“EL FEDERALISMO CANADIENSE vino al mundo formalmente en 1867.

En aquel entonces abarcaba cuatro colonias o provincias autónomas,

...<sup>33</sup>

Se denomina a su constitución el Acta Británica del Norte; a su Unión se le conoce como federalismo subordinado; las cuatro provincias originales tenían gobierno autónomo; su Constitución Federal no preveía forma de enmienda, en su origen. Esto se explica gracias a un acuerdo constitucional en el que el Parlamento Británico se consideraba el supremo poder constituyente dentro del Imperio Británico, por lo que su federación era monárquica con supremacía legislativa bajo un soberano externo.

El federalismo canadiense, en lo referente a la distribución de poderes entre la autoridad nacional y las autoridades provinciales, expresó que la autoridad nacional podía intervenir en forma unilateral en la

---

<sup>33</sup> Bruce W. Hodgins, *Federalismo Canadiense: 127 años de precaria experimentación*, México, 1997, p. 84

legislatura de las provincias, rechazando lo referente a la sección 8 y a la X enmienda de la Constitución de los Estados Unidos.

“La finalidad de (sus fundadores) era crear una unión económica fuerte y progresiva ..., una nación canadiense unida permanentemente por seguridad y por razones sentimentales a la Corona británica, con ... regiones diversas ..., bajo un gobierno central fuerte, ...”<sup>34</sup>

La Constitución canadiense fue un instrumento de gobierno, sin el menor indicio democrático ni mostraba simpatía por el principio de la soberanía popular. El gobierno era omnicompetente e ilimitado.

La federación canadiense no proviene de un convenio o pacto social incorporado a una declaración de independencia y a una Constitución escrita, sino que se llevó a cabo con lealtad a la corona británica.

“Cuando se creó la Constitución canadiense, presentó ... una federación monárquica basada en la supremacía legislativa bajo un

---

<sup>34</sup> Bruce W. Hodgins, Op. cit., p. 90.

solo soberano externo."<sup>35</sup> No existía en su origen separación alguna entre los poderes ejecutivo y legislativo.

"... el federalismo canadiense se enfrentaba a un serio problema teórico. La teoría legal y política requería que los estados de la nación tuviesen una ubicación para su necesaria soberanía. El federalismo requería que el ejercicio de esa soberanía se dividiese con toda claridad entre los dos ordenes de gobierno. ... Pero ¿ dónde quedaba la soberanía en el Canadá monárquico? En teoría continuaba en el imperial "Parlamento coronado", con sede en Londres. En Canadá, tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales eran reales, todos con la misma soberana, ... representada por el gobernador general y los vicegobernadores provinciales. La autoridad suprema descendía de la cumbre hacia abajo. ... Canadá y sus provincias tenían gobiernos autónomos, ..."<sup>36</sup>

En 1907 preveleía la idea de que el federalismo en Canadá se había originado con el pacto de las cuatro provincias originales.

---

<sup>35</sup> Filipo Sabetti, *Cuestiones Difíciles y Solución de Problemas: Reto del Federalismo Canadiense, Antes y Ahora*, México, 1997, p. 178.

En 1914 el país se conformaba de nueve provincias distribuidas en cinco regiones y constituían una federación transcontinental muy próspera; su federalismo, nominalmente se regía por el acta británica del norte.

Los gobiernos provinciales pasaron a soberanías coordinadas en asuntos de política pública y adquirieron el derecho a ser consultadas y a participar en la selección de una formula para enmendar la Constitución, lo que ha dado lugar a justificar el gobierno de la mayoría a nivel provincial, lo que afectó a la minoría Francesa.

En 1927 se reconoció y concedió formalmente que las provincias debían ser consultadas sobre la formula para enmendar el Acta de la América Británica del Norte.

la primera guerra mundial hizo volver a Canadá a un federalismo muy centralizado, pero para 1960 reaparece el regionalismo y se descentraliza la federación y se da la revolución silenciosa en Québec.

---

<sup>36</sup> Bruce W. Hodgins, *Op. cit.*, pp. 90 y 91.



En 1982 se da la nacionalización de la constitución canadiense de la Gran Bretaña que proporcionó a los canadienses su propia constitución.

En la actualidad Canadá se conforma de diez provincias y dos territorios, cada uno, con sus respectivos gobiernos y asambleas.

La Constitución de Canadá reconoce dos niveles principales de gobierno: el federal y el provincial. En la federación existe una relación jerárquica, en la que el gobierno federal trata con las provincias.

## **II. FEDERALISMO FISCAL.**

El Federalismo Fiscal es un sistema contributivo especial que se da en el contexto del Estado Federal, el que se forma por la Federación y los Estados, cada uno con competencia específica, que requieren de ingresos para cumplir con sus fines.

El Estado, sujeto activo en la relación tributaria, en uso de sus facultades de imperio establece las contribuciones necesarias para satisfacer la realización de sus fines; los particulares, sujeto pasivo en dicha relación tributaria, tienen la obligación de pagar las contribuciones con una parte de su riqueza. La terminología que se utiliza para denominar al fenómeno por el cual el Estado puede establecer de manera general la obligación de contribuir al gasto público se le ha denominado: "Supremacía Tributaria", "Potestad Tributaria" o "Potestad Impositiva", entre otros.

La facultad tributaria no es un poder, porque se encuentre sujeto al cumplimiento de requisitos constitucionales por lo que su apoyo a nivel federal esta en la Constitución.

Los órganos del Estado ejercen sus funciones dentro de las facultades que les confiere el ordenamiento jurídico constitucional de donde dimana su potestad Tributaria, que es la facultad de establecer contribuciones mediante una ley, la cual vincula individualmente a los sujetos activo y pasivo de la relación jurídico tributaria.

“Fonrouge nos dice que el poder tributario se manifiesta en la creación de la ley y que paralelamente se encuentra la facultad de realizar la aplicación concreta de la norma por parte de la autoridad administrativa, a lo que se denomina “competencia tributaria”.”<sup>37</sup>

En el caso del Estado Federal la Constitución respectiva debe garantizar la autosuficiencia financiera de los órganos que la integran,

---

<sup>37</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos M., Derecho Financiero, Buenos Aires, p. 290.

porque el Estado Federal requiere de la autonomía interna de las subdivisiones políticas.

La Constitución Federal debe buscar una distribución armónica de las fuentes de riqueza.

Si todo gobierno requiere de ingresos que le permitan realizar los gastos propios de la administración pública ello supone la obligación, a cargo de los ciudadanos, de pagar impuestos y cargas fiscales necesarias para que la autoridad del Estado pueda recibir los ingresos necesarios para pagar su gasto.

Las Constituciones señalan la obligación, a cargo de los ciudadanos, de pagar impuestos al Estado para que éste pueda realizar sus funciones administrativas y las actividades de los órganos de ejercicio de la autoridad.

Se deben regular las cargas fiscales y se establece la norma para proteger al pueblo.

## **A.- Referencia al Fundamento Constitucional del Federalismo Fiscal de Estados Unidos de América, Canadá y Brasil.**

### **1.- Constitución de los Estados Unidos de América.**

“Como elemento fundamental del sistema fiscal de los Estados Unidos de América, encontramos la preeminencia del Poder Legislativo en las decisiones que afectan el patrimonio de los ciudadanos. Los impuestos, tanto federales como estatales, sólo pueden establecerse mediante decisiones de ... el Poder Legislativo federal o local, ... porque existe la presunción de que ... aprueban las cargas fiscales cuidando ante todo, el patrimonio de sus representados y ... después las necesidades de las autoridades ... . - La constitución de los Estados Unidos de América establece la facultad de cobrar impuestos en forma general, sin señalar las características de las cargas fiscales o las materias sobre las cuales podrán establecer los gravámenes:

SECCION 8.- El Congreso tendrá la facultad de establecer y cobrar Contribuciones, Derechos, Impuestos y Alcabalas, para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los

Estados Unidos; pero todos los Derechos, Impuestos y Alcabalas serán uniformes en todos los Estados Unidos.

SECCION 2.- Los representante y los impuestos directos se prorratarán entre los diversos Estados que formen parte de esta Unión de acuerdo con su respectiva población, ... .- La Constitución de Estados Unidos de América solamente reglamenta la facultad del Gobierno Federal para cobrar impuestos, limitándola al cumplimiento de dos requisitos esenciales. ..., los impuestos deben destinarse al pago de las deudas, a la defensa común y al bienestar general de los ciudadanos; y ..., debe cumplirse la obligación de prorratar todos los impuestos entre todos los estados, según la población de cada Estado.”<sup>38</sup>

Esto permaneció así hasta 1913 en que se aprobó la enmienda XVI que es cuando se aprobó el “income tax”, impuesto al ingreso como principal impuesto federal, creado por el congreso para establecer y cobrar impuestos sin prorratarlo entre todos los ciudadanos.

---

<sup>38</sup> Fernando A. Orrantia Arellano, Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal, México, 1998, pp.4 y 5.

El propósito de los constituyentes norteamericanos en 1789 era que el gobierno federal credo tuviera recursos fiscales mínimos; sólo lo suficiente para realizar las labores de protección de las 13 colonias de los Estados fundadores de la nueva federación y los gastos de representación ante los países extranjeros. Las principales facultades fiscales las tenían los Estados; así había sido para ellos durante la colonia, contribución insignificante a Inglaterra, pero debían pagar todos los gastos de la colonia.

A partir de los años 60 del siglo pasado, en Estados Unidos de América, el gobierno federal se convirtió en la principal fuente, a escala nacional, de financiamiento en apoyo a los ingresos y beneficios asistenciales para los individuos; se convirtió en un gobierno federal dominante en materia fiscal.

La Constitución actual de Estados Unidos de América, en lo referente a materia fiscal señala:

**“Séptima Sección.**

1. Todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos.

**Octava Sección.**

1. El Congreso tendrá facultad: Para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos. .

**Enmiendas.**

**Artículo Diez.** Los Poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados respectivamente o al pueblo.



**Artículo Dieciséis (febrero 3, 1913)** El Congreso tiene facultades para establecer y recaudar impuestos sobre los ingresos, sea cual fuere la fuente de que provengan, sin prorratarlos entre los diferentes Estados y sin atender a ningún censo o recuento.”<sup>39</sup>

## 2.- Constitución de Canadá.

Existe una relación fiscal jerárquica; las responsabilidades en materia de egresos se encuentran considerablemente descentralizadas; cuenta con una base impositiva común y con un sistema para la distribución de las rentas e ingresos de los contribuyentes; centraliza la recaudación de ingresos por impuestos; permite que se persigan metas de equidad nacional : equidad vertical, redistribución a través del sistema fiscal que beneficie a los más desafortunados, equidad horizontal, las personas con necesidades similares en servicios esenciales reciben el mismo trato en todo el territorio; la sección 36 de la ley constitucional de 1982 de Canadá es la piedra angular de los convenios fiscales intergubernamentales.

---

<sup>39</sup> <http://info.juridicas.unam.mx>.

"36.1) Sin alterar la autoridad legislativa del Parlamento o de las legislaturas provinciales, o los derechos de cualesquiera de estas corporaciones respecto al ejercicio de su autoridad legislativa, el Parlamento y las legislaturas, junto con el gobierno de Canadá y los gobiernos provinciales, se comprometen a: a) promover la igualdad de oportunidades para el bienestar de los canadienses, b) fomentar el desarrollo económico a fin de reducir la disparidad de oportunidades, y c) suministrar servicios públicos esenciales de razonable calidad a todos los canadienses.- 2) El Parlamento y el gobierno de Canadá están comprometidos con el principio de los pagos compensatorios, a fin de contar con la seguridad de que los gobiernos provinciales dispongan de ingresos suficientes para suministrar servicios públicos de un nivel razonablemente comparable con índices impositivos razonablemente comparables.- Tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales son responsables de procurar el objetivo de la equidad, ... . La sección 36 reconoce implícitamente el que el gobierno federal mantiene un interés en la equidad vertical,... asegura que se satisfagan los intereses de la equidad horizontal, - ... Las transferencias del gobierno federal a las provincias. (se realiza en tres

programas) ... el Programa de Compensaciones, el Financiamiento de Programas Establecidos (que suministra fondos al sistema nacional de salud y a la educación posterior a la secundaria) y el Programa Canadiense de Asistencia (programa de compartimiento de costos que permite a las provincias suministrar ayuda asistencial a los individuos) ... (y) los programas de seguridad en materia de ingresos que el gobierno federal financia a través de transferencias directas a los individuos. ...., en materia de egresos no se menciona explícitamente ... sino que se infiere si comparamos las secciones 91, fracción 3, y 92, fracción 2, ... conceden poderes en materia impositiva tanto al gobierno federal como a los gobiernos provinciales. La sección 91, fracción 3, otorga al Parlamento la autoridad exclusiva para encargarse de "La obtención de fondos por cualquier procedimiento o sistema impositivo" ... la sección 92, fracción 2, restringe a las provincias la procuración de impuestos directos en la provincia a fin de obtener fondos destinados a propósitos provinciales.- .... señala dos límites a la autoridad de las provincias en materia impositiva, las cuales no se señalan al gobierno federal, ... 1) las provincias sólo pueden percibir impuestos directos, ... el gobierno federal puede recaudar ...

impuestos directos como indirectos, y 2) las provincias sólo pueden destinar a fines provinciales lo recaudado por concepto de impuestos, ... no se restringe al gobierno federal, ... a destinar esas recaudaciones a fines de carácter federal."<sup>40</sup>

No existen restricciones en los fines para los que el Parlamento puede decretar impuestos.

"El Parlamento tiene autoridad para legislar sobre su propio endeudamiento y sobre sus propiedades. Tiene derecho de gastar los fondos que allega mediante el debido ejercicio de su autoridad en materia impositiva en la forma en que decida autorizarlo. *Puede imponer condiciones sobre esa disposición, siempre y cuando las condiciones no equivalgan de hecho a un reglamento o a un control del asunto fuera de la autoridad federal.*"<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Peter A. Cumming, *Canadá y el Federalismo Fiscal en el siglo XXI*, México, 1997, pp. 269, 270, 273 y 274.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

### 3.- Constitución de Brasil

En 1946 se dio. "El cambio más importante en lo que se refiere a federalismo ocurrió en la esfera fiscal. Aumentaron los impuestos asignados a los gobiernos federal y municipales. Los estados perdieron algunos impuestos, como los de las industrias y las profesiones, que se transfirieron a los municipios. Lo más importante fue el inicio de la práctica de la transferencia de recursos de un nivel gubernamental a otro. La Constitución ordenaba que el gobierno federal transfiriera a los municipios 10% del monto del impuesto sobre la renta. Los estados, ..., debían transferir a los municipios 30% de los impuestos que recaudasen por encima de lo percibido por los municipios. La unión debía transferir por lo menos 3% del impuesto sobre la renta ...

.- La transferencia de recursos del gobierno federal a los estados, municipios y regiones llegó a ser característica perdurable del federalismo brasileño, ..."<sup>42</sup>

En la actual Constitución la transferencia de recursos del gobierno aumentaron las transferencias del impuesto sobre la renta y sobre

---

<sup>42</sup> José Murilo de Carvalho, Op. cit., pp. 49 y 50.

productos industrializados que representaban el 80% de los impuestos federales, pero no se transfirieron responsabilidades. Se trató de disminuir la burocracia federal, pero la constitución prohibió dimitir a funcionarios públicos; su gran problema, la desigualdad entre estados, los más pobres se juzgan explotados por los más ricos y reclaman más recursos federales; los más ricos creen excesiva la transferencia de recursos federales, producidos por ellos, a los estados pobres; el gobierno federal quiere delegar responsabilidades, pero las demás esferas de gobierno sólo desean recursos, no obligaciones.

En el programa de compensaciones el gobierno federal proporciona subsidios incondicionales en efectivo a las provincias carentes de todo para que las provincias no recurran a impuestos excepcionalmente altos.

La Constitución de Brasil señala, en lo referente, lo que a continuación se transcribe.

**“Título VI De La Tributación y Del Presupuesto ...**

artículo 145.

**la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios podrán establecer los siguientes tributos:**

- I. Impuestos;**
- II. Tasas, como consecuencia del ejercicio del poder de policía por la utilización, efectiva o potencial de servicios públicos específicos y divisibles, prestados o puestos a disposición del contribuyente;**
- III. Contribuciones especiales, como consecuencia de obras públicas.**

Artículo 147. Son competencia de la Unión, en el Territorio Federal, los impuestos estatales y, si el territorio no estuviese dividido en Municipios, acumulativamente, los impuestos municipales; son competencia del Distrito Federal los impuestos municipales.

Artículo 149.- Es competencia exclusiva de la Unión, establecer contribuciones sociales. ...

Artículo 150. Sin perjuicio de otras garantías aseguradas al contribuyente, está prohibido a la Unión, a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios:

- I. Exigir o aumentar tributos sin Ley que los establezca;
- II. Dispensar un tratamiento desigual entre contribuyentes que se encontrasen en situación equivalente, prohibiéndose cualquier distinción por razón de ocupación profesional o función por ellos ejercida, independientemente de la denominación jurídica los rendimientos, títulos o derechos;
- III. Cobrar tributos:
  - a). En base a hechos imponibles ocurridos antes del inicio de la vigencia de la Ley que los hubiera establecido o ampliado;
  - b). En el mismo ejercicio financiero en el que haya sido publicada la Ley que los estableció o amplió.
- IV. Utilizar tributos con fines confiscatorios;
- V. Establecer limitaciones al tráfico de personas o bienes, por medio de tributos interestatales o intermunicipales,



exceptuándose el cobro de peaje por utilización de vías conservadas por el poder público;

VI. Establecer impuestos sobre:

a). Patrimonio, renta o servicios, unos de otros;

b). Templos de cualquier punto;

c). Patrimonio, renta o servicio de los partidos políticos, incluyendo sus fundaciones, de las Entidades Sindicales de los Trabajadores, de las instituciones de educación y de asistencia social, sin fines lucrativos, atendiendo los requisitos de la Ley;

d). Libros, diarios, periódicos y el papel destinado a su impresión;<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> [Http info.juridicas.unam .mex.](http://info.juridicas.unam.mx)

### **III. FEDERALISMO EN MÉXICO.**

Si Federación significa unión y ésta se da por el pacto de Unión entre diversas entidades autónomas, en nuestro caso, la unión ya existía; lo que aconteció fue que se dividió la unión existente en Estados Miembros, cediéndoles territorio y facultades y dejando para sí territorio y facultades suficientes para cumplir con los fines de un gobierno central o federal.

Nattie Lee Benson citada por Felipe Tena Ramirez considera las diputaciones provinciales como el origen mexicano del sistema federal.

La Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, introdujo con la división de poderes la Monarquía Constitucional y el sistema representativo con los diputados a las cortes; México contó con 20 diputados; a esta representatividad se le estima como el germen del Federalismo Mexicano.

México es un Estado que nace a la independencia en forma Unitaria; adoptó el federalismo no para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos de América, sino para descentralizar poderes antes unificados.

#### **A.- Referencia a las Constituciones que han regido en México.**

Nuestra independencia se consumó en 1821 y para 1823 algunas de las provincias creadas por la Constitución centralista de Cádiz, para ejecutar las medidas administrativas del gobierno central, exigieron la implantación del sistema federal y el 31 de enero de 1824 se expidió el Acta Constitutiva; en su artículo 5 se estableció la forma de gobierno Federal y en el 7 se enumeraron los Estados de la Federación. Es así como en nuestro caso "... el Acta (Constitutiva) engendró a los Estados. ... de allí en adelante, cuantas veces se ha restablecido la forma federal, son los Estados nacidos en el Acta Constitutiva los que la han adoptado."<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Felipe Tena Ramírez, Op. cit., p. 110.

“En 1835, el Gobierno se determino a acabar con el sistema federal. El Congreso, que, de limitarse a reformar la Constitución legalmente, ..., tuvo por mas fácil declararse Constituyente ..., destruye la Constitución y dicta la de 1836.”<sup>45</sup> Esta Constitución centralista crea el llamado poder conservador a quien todo se subordina, en 1841 la revolución triunfante dijo: “Cesaron por voluntad de la nación en sus funciones los poderes llamados supremos que estableció la Constitución de 1836.”<sup>46</sup>

En 1843 se da la carta centralista que se conoce como Bases Orgánicas, Constitución donde el Gobierno Central lo es todo y está en manos del Ejecutivo. En agosto de 1846 se convoca a un nuevo Congreso Constituyente y se restablece la Constitución de 1824.

En 1847 en su voto particular Otero expreso: “Los antiguos Estados de la Federación han vuelto a ejercer su soberanía, han recobrado el ejercicio pleno de ese derecho.”<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Emilio Rabasa, La Constitución y la Dictadura, México, 1968, p. 9.

<sup>46</sup> Idem, Op.Cit., p. 10.

En 1857 se crea la Constitución federal del 57, en la que aparece el artículo 117 que se transcribe "117.- *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.*"<sup>48</sup>

La Constitución vigente es la de 1917, promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor a partir del 1 de mayo del mismo año; Presenta como novedad, lo referente a la hacienda municipal, la que señaló debe ser administrada libremente por los Ayuntamientos.

## **B.- Antecedentes históricos del federalismo fiscal mexicano.**

1.- La primera Constitución Federal fue la de 1824.

En el Acta Constitutiva de la federación mexicana de 31 de enero de 1824 y en la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 se definió el sistema de distribución de competencias contributivas, facultando ampliamente a la federación para establecer contribuciones y limitó a los Estados en sus respectivas atribuciones.

---

<sup>47</sup> Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., p. 110.

“En la Constitución de 1824 no se incorporó un precepto que especificara la distribución de competencia en materia impositiva. El artículo 50 fracción VIII señaló como facultad exclusiva del Congreso General la de fijar los gastos generales y establecer las contribuciones necesarias a cubrirlo. El artículo 162 dispuso la prohibición para los Estados de establecer derechos de tonelaje y puertos, contribuciones y derechos sobre importaciones y exportaciones; ramos que se reservaban al gobierno federal mediante una ley ordinaria.- Sin precisarse las contribuciones que corresponden a los Estados, el artículo 161 establece la obligación de éstos de contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso General,...”<sup>49</sup>

El 4 de agosto de 1824 el congreso expidió la ley de Clasificación de rentas generales y particulares. “La ... ley vino a contradecir lo establecido por el Acta Constitutiva ..., ya que fijo un sistema de señalamiento expreso de materias contributivas y de impuestos específicos federales, así como de la reserva en favor de los Estados

---

<sup>48</sup> Horacio Uresti Robledo, *La Distribución De Facultades Para Establecer Impuestos En El Sistema Federal Mexicano*, Mexico, 2001, p. 100.

de las restantes materias y gravámenes, complementada con la obligación de contribuir a los gastos generales de la Federación, por medio de un "contingente", distribuido en forma proporcional a su respectiva población. - Los gravámenes establecidos expresamente a favor de la federación eran los siguientes: a).- Los impuestos de importación y de exportación. b).- Los impuestos de internación al país (15%). c).- La alcabala sobre el tabaco en los lugares de la cosecha, y d).- La renta de las salinas y la lotería. - El artículo 11 de la ley citada estableció que las rentas que no estuvieran señaladas en los preceptos relativos a la Federación, pertenecían a los Estados. - ... fueron varias las consecuencias de esta Ley, entre ellas la de variar, diametralmente, el sistema constitucional de concurrencia contributiva establecido por el Acta Constitutiva, sustituyéndolo por el de división de campos contributivos, combinado con la obligación de los Estados, de contribuir a los gastos generales de la Federación. - Este sistema se mantuvo aún después de expedida la Constitución Federal de 1824 y es claro que no logró consolidarse, la experiencia mexicana dejó claro que este mecanismo sólo permitió la penuria del Gobierno Federal, por

---

<sup>49</sup> Horacio Uresti Robledo, Op. Cit., p. 101.

incumplimiento de los Estados en pagar sus respectivos contingentes, circunstancia que presionó a aquél a recargar sus propias fuentes de ingresos, primordialmente los aranceles al Comercio Exterior. - La Constitución Federal de 4 de octubre de 1824 conservó el sistema del Acta Constitutiva.- ... Si bien la Constitución Federal reconoció el sistema de concurrencia contributiva, se continuó aplicando la Ley de Clasificación de Rentas Generales y Particulares prácticamente hasta el establecimiento de la República Central bajo el imperio de las Siete Leyes Constitucionales, de 29 de diciembre de 1936, ... observamos que se mantuvo prácticamente el mismo sistema establecido desde la Ley de Clasificación de Rentas de 4 de agosto de 1824, hasta la Ley de 6 de agosto de 1845, ... . Esta Ley tuvo vigencia formal hasta el 22 de agosto de 1846 en que se expide un Decreto, ... , declarando que en tanto se expedía una nueva Constitución, regiría la de 1824, con lo cual se reimplantaba la Federación.- El 17 de septiembre de 1846 se expidió una nueva Ley de Clasificación de Rentas.- El Congreso Constituyente convocado a raíz de esos hechos, expidió el Acta de



Reformas Constitucionales de 18 de mayo de 1847, en la que se reimplanto la vigencia de la constitución de 1824, ...<sup>50</sup>

“...en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856, ... En el artículo 102, se estableció la división de contribuciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, al disponerse: “*Los bienes de la Nación, las contribuciones y las rentas establecidas o que se establecieren, se dividen en tres partes. Primera. Bienes, rentas y contribuciones generales. Segunda. Bienes, rentas y contribuciones de los Estados y Territorios. Tercera. Bienes, rentas y contribuciones comunes y municipales*”; asimismo, se precisó en el artículo 112 que en la Ley de Clasificación de Rentas se fijarían los que correspondan a cada ente.”<sup>51</sup>

2.- La segunda Constitución Federal fue la de 1857.

“El Congreso Constituyente de 1856-1857 se enfrentó a la enorme tarea de redactar la nueva Constitución del país, proclamada por el Plan de Ayutla.- ..., los debates del Constituyente del 57 permitieron la conclusión de que no convenía establecer en la norma fundamental

---

<sup>50</sup> Luis Carballo Balbanera, Breve Referencia Histórica de la Coordinación Fiscal Mexicana, México, 1999, pp. 107, 108, 109 y 110.

una división puntual y terminante de las materias fiscales de la Federación y de los Estados.- Se observó la necesidad de reformas graduales para evitar el riesgo de producir la ruina en cualquiera de los erarios públicos, razón por la cual se inclinaron por seguir el mismo sistema que se había heredado de la primera y segunda época federal, es decir, el de la clasificación de las rentas generales y particulares.- ... (se), expidió la Ley de Clasificación de Rentas de 12 de septiembre de 1857, cuatro días antes de que comenzara a regir la nueva Constitución, con el propósito de que acompañara la vigencia de ésta, y así lo hizo hasta el 30 de mayo de 1868, en que fue sustituida por otra de semejantes características.- La Ley de referencia hizo una amplia enumeración de las rentas del gobierno Federal, entre las cuales destacan los impuestos de Comercio Exterior, el 3% sobre el oro y la plata el "real de minería" la mitad de los derechos de contrarregistro sobre géneros, frutos y efectos extranjeros, la mitad del derecho sobre traslación del dominio, el expendio del papel sellado en toda la República, los derechos de peaje sobre caminos generales, y muy particularmente, el contingente de los Estados, a razón del 20%

---

<sup>51</sup> Horacio Uresti Robledo, Op. Cit., p. 102.

de sus rentas y que se debía cubrir con bonos de la deuda interior. - En esa Ley, la clasificación de rentas a los Estados, permitía a éstos la otra mitad de los referidos derechos de contrarregistro y sobre traslado de dominio, la contribución directa sobre la propiedad raíz, la introducción de géneros mediante el sistema de alcabala y el derecho de patente sobre giros mercantiles. - Poco tiempo después, por Ley de 16 de diciembre de 1861, se establece un nuevo gravamen que ... . Se designó como la "contribución federal" y curiosamente se mantuvo dentro del sistema fiscal de la Federación hasta el año de 1948. Consistía éste en su origen en una sobretasa a razón del 25% adicional, sobre todo entero que debiera hacerse por cualquier motivo en las oficinas públicas, fuesen éstas de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, de los Estados o de los Municipios.- ... el sistema fiscal federal derivado de la Constitución del 57, tiene un robustecimiento mayor con el establecimiento del Impuesto del Timbre, mediante la Ley de 31 de diciembre de 1871, que iría perfeccionándose, mediante leyes sucesivas de 1º. de diciembre de 1874, 20 de marzo de 1876, 15 de septiembre de 1880, 8 de enero de 1885, 31 de marzo de 1887 y 25 de abril de 1893. - El artículo 124 de

la Constitución de 1857 establecía que quedarían abolidas las alcabalas ... el 22 de noviembre de 1886 ... se reforma el citado artículo constitucional, sustituyendo el carácter categórico del texto original por una previsión de diversas hipótesis de prohibición de gravámenes estatales con efectos alcabalatorios y sólo permitiendo a la Federación el cobro de derechos de tránsito a las mercancías extranjeras.- La reforma, por imprecisa originó que las alcabalas se siguieran cobrando, por lo que fue necesario promover una segunda reforma constitucional. La iniciativa correspondiente planteó la modificación a los artículos ... y 124 de la Constitución, misma que se aprobó y entró en vigor a partir del 1º. de julio de 1896. ... La importancia que a finales del siglo pasado (ante pasado) llegó a adquirir el impuesto del timbre, influyó, en una parte, para promover la reforma constitucional aludida, habiéndose recogido en ello la prohibición a los Estados a emitir estampillas y consecuentemente a gravar con base en ese medio valorado como lo había previsto años antes la Ley del Timbre el 25 de abril de 1893.- En los años finales del porfiriato no se emitieron

disposiciones importantes en materia de relaciones fiscales entre Federación y Estados.<sup>52</sup>

3.- La tercera y actual Constitución Federal es la de 1917.

“La Constitución de 1917.- ... El texto original ..., materialmente reprodujo ... la Constitución del 57 ... una novedad ... fue introducida, la referente a la hacienda municipal, ...”<sup>53</sup>

### **C.- Fundamento Constitucional del Pacto Federal, en la Constitución de 1917.**

EL fundamento Constitucional del pacto federal lo encontramos en los artículos 40 y 124.

El Artículo 40 dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen

---

<sup>52</sup> Luis Carballo Balbanera, Op. Cit., pp. 111, 112, 113, 114 y 115.

<sup>53</sup> Luis Carballo Balbanera, Op. cit., p. 115.

interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”<sup>54</sup>

El artículo 124 dice: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución, a los funcionarios federales, se tiene reservadas a los estados”<sup>55</sup>

#### **D.- Soberanía de los Estados Unidos Mexicanos.**

La soberanía de los Estados sólo se ejerce a través de su capacidad de establecer contribuciones y dicha facultad tributaria se la concede la Constitución a ella y a la federación, así como a los municipios conforme al artículo 31 fracción IV que dice: “Son obligaciones de los mexicanos: ... IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 43

<sup>55</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p 155

<sup>56</sup> Idem, p 36

“En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado el alcance de la soberanía de las entidades federativas en relación con el Estado Federal de la siguiente manera: SOBERANÍA DE LOS ESTADOS, ALCANCE DE LA, EN RELACION CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, también lo es que dicha libertad y soberanía se refiere tan sólo a asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el pacto federal. De acuerdo con el mismo artículo 40, los Estados deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, es decir, de la propia Constitución. Ahora bien, el artículo 133 de la Constitución General de la República establece textualmente que “ Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes o tratados, a pesar de las disposiciones en

contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de Estados". Es decir, que aun cuando los estados que integran la federación, sean libres y soberanos en su interior, deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna. De tal manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de las leyes ordinarias impugnadas aún cuando procedan de acuerdo con la Constitución local y de autoridad competente, de acuerdo con la misma Constitución local. - Amparo en revisión 2670/69. Eduardo Amaya Gómez y Julio Gómez Manrique. 25 de Abril de 1972. Mayoría de 16 votos de lo señores ministros Guerrero López, Del Rio, Rebolledo, Jiménez Castro, Rivera Silva, Huitrón, Rojina Villegas, Saracho Alvares, Martínez Ulloa, Solís López, Canedo Aldrete, Salmorán de Tamayo, Yáñez Ruíz, Guerrero Martínez, Mondragón Guerra y Presidente Guzmán Neyra: contra el voto del ministro Burguete Farrera, quien lo emitió en el sentido de que debe sobreseerse totalmente el juicio por improcedente en virtud de no haberse acreditado actos de aplicación. Ponente Ministro Del Río



Rodríguez. - Suprema Corte de Justicia de la Nación. Informe 1972. Pleno.<sup>57</sup>

## **E.- Facultades que expresamente se le otorgan a la federación mexicana en la Constitución.**

### 1.- Facultades Expresas.

Las facultades expresas son "las facultades expresamente conferidas a la Federación (y) ... .- El artículo 124 es la expresión constitucional ...; las facultades no expresamente conferidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. ... si nosotros en el artículo 124 interpretamos a "funcionarios federales" por Federación, entonces ... . Sólo puede la Federación actuar en lo expresamente cedido, en tanto que los Estados actúan en lo que no está expresamente cedido a la federación y en lo que no les esta expresamente prohibido."<sup>58</sup>

Todos los preceptos constitucionales son facultades expresas a la Federación, porque son parte del pacto federal.

---

<sup>57</sup> Raúl Rodríguez Lobato, Derecho Fiscal, México, 1983, p. 131..

<sup>58</sup> Juan Antonio Martínez de la Serna, Op. cit., pp. 108, 119 y 120.

## 2.- Facultades Implícitas.

De "... las facultades implícitas, hace mención la fracción XXX del artículo 73, concediéndose al Congreso facultades "para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores – todas las fracciones del 73 - y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión. ... la fracción XXX es la puerta que legitima la federalización de toda ley."<sup>59</sup>

## 3.- Facultades Concurrentes.

"De índole diversa a la de las implícitas y regidas por un sistema distinto, aunque como aquéllas constituyen una excepción al principio del artículo 124, son las facultades llamadas concurrentes.- ... en México país de régimen federal precario y ficticio, las facultades concurrentes no han prosperado. En el sentido norteamericano nuestra Constitución no las consagra, pero llegado el caso de que un poder del

---

<sup>59</sup> Juan Antonio Martínez de la Serna, Op. cit , pp. 119 y 120.

Congreso no negado expresamente a los Estados permaneciera inactivo por parte de aquél, sería pertinente aplicar la tesis Norteamericana y Argentina como una excepción al artículo 124. Esa excepción, no consignada en el ley suprema, se justifica conforme a la doctrina federal, pues si los Estados miembros se desprenden de algunas de sus atribuciones a favor de la Unión, es para que ésta las utilice en beneficio general; si no es así, los Estados pueden ejercitarlas, en lugar de que continúen ociosas y estériles.”<sup>60</sup>

#### 4.- Facultades Coincidentes.

“Las facultades ... coincidentes, son las que se ejercen simultáneamente por la federación y por los Estados, tales facultades no existen ni en la constitución ni en la jurisprudencia de los Estados Unidos de América. ... . - En cuanto a facultades coincidentes, hay en nuestra Constitución algunos raros casos. ... La Suprema Corte de Justicia ha expresado en alguna ejecutoria que a pesar del artículo 124, la Constitución no realizó en toda su pureza el sistema de enumerar las facultades del poder central y dejar todas las restantes a

---

<sup>60</sup> Felipe Tena Ramírez, Op cit., pp. 119 y 122.

mercede de los Estados, "puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confieren a los Estados algunas atribuciones, en otros se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican, y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente."<sup>61</sup>

Las facultades coincidentes o concurrentes como las refiere la jurisprudencia, son una excepción al principio del sistema federal, en el que una misma facultad es empleada simultáneamente por dos jurisdicciones. En materia fiscal la Constitución no la señala con expresa claridad, ya que deliberadamente no delimitó los campos impositivos de cada uno de los sujetos activos, siguiendo el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos de América, que deja la posibilidad tanto a la Unión como a los Estados para establecer los impuestos necesarios para cubrir sus necesidades, con algunas excepciones específicas.

---

<sup>6</sup> Felipe Tena Ramírez, *Op cit.*, pp. 121, 122 y 123.

Los Estados cuentan con facultades tributarias originarias de manera implícita, la Constitución les restringe algunas facultades tributarias, pero cuentan con las restantes, ya que los Estados crearon la actual federación.

#### **F.- Centralización y Descentralización.**

A partir de nuestra independencia aparecieron diversos grupos, unos que se denominaban liberales y otros conservadores, los primeros se orientaron a la formación de un gobierno Federal y los segundos su orientación fue hacia el establecimiento de un gobierno Centralista, "... el sistema federal paso por una grave crisis de anarquía. Desde el punto de vista fiscal, ... . En el aspecto político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales, que, ..., hacían nacer en quienes los soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales.- Así se formó una conciencia favorable a la centralización, ... . Mas al lado ... se ha mantenido alerta y combativa la ideología política del federalismo mexicano, ..."<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Felipe Tena Rodríguez, Op. cit., p., 111.

“La formación del Pacto Federal en México, ..., negó desde su inicio la posibilidad de constituir un Gobierno federal que nulificara la soberanía y la libertad de los Estados que se unieron bajo una Federación. ... nuestra evolución política culminó con la derrota de las ideas centralistas ..., por lo que todo intento de centralizar facultades a favor del Gobierno federal en detrimento de los Gobiernos de los Estados, atenta contra la voluntad del pueblo mexicano que optó por el Pacto Federal que se constituye por Estados libres y soberanos y que incluye Poderes federales en un equilibrio paritario constitucional.”<sup>63</sup>

México en la realidad concentra a favor de la federación casi todas las facultades, permaneciendo sólo unas cuantas a favor de los Estados.

“El pacto federal de 1857, así como el de 1917, establecen que la federación es superior a las partes, es decir a los estados. ..., los federalistas ... argumentaron que la federación ... es la representante de la nación. ..., la única función de centralización que se le reconoce

---

<sup>63</sup> Jacinto Faya Viseca, Op. cit., p. 117.

es la de hacer efectivas las decisiones adoptadas por el Congreso de la Unión.”<sup>64</sup>

El gobierno federal ha intentado desconcentrar algunas funciones que por necesidades históricas había tenido que realizar y ahora espera sean realizadas por los Estados; estos cambios se tienen que dar en forma paulatina con los conocimientos y las atribuciones económicas necesarias para que la nación no viva un retroceso, por lo que: “Simultáneamente con la descentralización vertical, en la división de los recursos públicos, se debe observar una importante e intensa desconcentración horizontal de los ingresos.”<sup>65</sup>

A un gobierno como el nuestro, de origen centralista, le es difícil repentinamente introducir procesos de descentralización a su realidad; para convertirnos en una nación fuerte hacia el exterior y unida hacia el interior hemos requerido en algunos periodos centralizar nuestro federalismo para tener una igualdad de oportunidades.

---

<sup>64</sup> Alicia Hernández Chávez, Op. cit. p.25.

“En México, una de las vías que han propiciado un severo debilitamiento de los Estados ha sido las importantísimas facultades fiscales del Gobierno Federal, a partir de una competencia constitucional de origen; ... las entidades federativas participan de crecientes ingresos ... a través de participaciones, establecidas en un sistema de coordinación fiscal que no se origina en la Constitución ..., sino en una concentración administrativa ... entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados.”<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> José Serra y José Roberto Rodríguez Alfonso, *Federalismo Fiscal al Modo Brasileño, Algunas Reflexiones*, México, 2000, p. 53.



## **IV. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO.**

Un elemento trascendental dentro del sistema federativo es el elemento fiscal; Arrijoja Vizcaíno lo denomina competencia tributaria entre la Federación y las Entidades Federativas y señala: "... de acuerdo con el Artículo 31, fracción IV de la Constitución, tres son los sujetos activos: a).- La Federación, que es la persona jurídica que acumula el mayor número de facultades en materia fiscal; b).- Los Estados o entidades federativas y c).- Los municipios."<sup>67</sup>

Al analizar las reglas competenciales en materia fiscal que delimitan la potestad tributaria de la Federación y de las Entidades Federativas,

---

<sup>66</sup> Jacinto Faya Biseca, Op. cit., p. 15.

<sup>67</sup> Adolfo Arrijoja Vizcaíno, Derecho Fiscal, México, 2000, p. 145.

(dejando para otro estudio la competencia Municipal), observamos que la Constitución aborda el problema en forma dispersa y contradictoria.

#### **A.- Artículo 124.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que el fundamento constitucional del federalismo fiscal se encuentra en el artículo 124 de la Ley Fundamental Mexicana, el cual dispone que “ Las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.”<sup>68</sup>

“En la Constitución de 1824 no se estableció precepto semejante al actual artículo 124, y en materia de impuestos la Ley de Clasificación de Rentas expedida el 4 de agosto de 1824, dispuso que las rentas o fuentes no señaladas corresponden a los Estados.- El artículo 81 del Estatuto Orgánico expedido en mayo de 1856, estableció el principio de reserva a favor de la autoridad central, al señalar: “Todas las

---

<sup>68</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, P 155

facultades que por este Estatuto no se señalan expresamente a los gobiernos de los Estados y Territorios, serán ejercidas por el Presidente de la República". Desde luego, que el precepto no era general, pues sólo hacía referencia a las atribuciones propias del Presidente de la República en relación con las no otorgadas a los gobernadores.- ... (en) la Constitución de 1857 (aparece) pero como artículo 117, quedando con el texto siguiente. "117.- *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados*".- ... respecto a la Constitución de 1857, ... los Estados ya existentes convocados para formar una Unión, concedieron a la Federación las facultades expresamente enumeradas reservándose lo no otorgado, por lo que queda claro que los motivos de la disposición que actualmente se encuentra en el artículo 124 era: a) Que lo no delegado expresamente a la Federación se entienda reservado a los Estados, sin distinguirse materias, incluida la impositiva; b) La delimitación tiende a evitar opiniones erróneas, conjeturas, dudas y controversias peligrosas.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Horacio Uresti Robledo, Op. cit., pp. 98 y 100.

“José Manuel Fernández y Cuevas en su libro Derecho Constitucional Tributario, dice que “conforme a dicho precepto (artículo 124) se estatuye el criterio que normativamente habrá de observarse en la distribución de facultades correspondientes a los órganos de cada una de los mencionados órdenes ... por lo que hace al orden de la federación, los órganos relativos están dotados de facultades Expresas, de tal manera que solo pueden realizar aquello que le es específicamente concedido, en lo tocante al orden local los ... órganos estatales tienen un sector o ámbito de facultades, según lo establecido por el ... artículo 124, de carácter residual, en el sentido de que toda facultad no atribuida de manera expresa a la federación, se estima que le corresponde a los estados. - El artículo 124 establece el principio constitucional para determinar la competencia federal o local. De su contenido se desprende que existan leyes impositivas federales y que existan leyes estatales , emitidas las primeras por el Congreso de la Unión y las otras por las Legislaturas.- Esta disposición da lugar a establecer la distinción entre los ordenes federal y local.”<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Francisco Ponce Gómez, Rodolfo Ponce Castillo, Derecho Fiscal, México, 1999, p. 70.

"... las Entidades Federativas poseen una competencia derivada, ya que sólo pueden establecer,... tributos sobre aquellas fuentes que no constituyen hechos generadores de contribuciones federales, corriendo el riesgo de verse privadas aun de éstas en el momento en que el Congreso de la Unión decida concedérselas por ... motivos presupuestarios a la Federación."<sup>71</sup>

"El maestro de la Garza ..., afirma: "Sin embargo tengo la opinión de que el artículo 124 de la Constitución Federal Mexicana no es aplicable a la distribución de poderes tributarios." "<sup>72</sup>

## **B.- Concurrencia Fiscal.**

"De la Garza sostiene ... que la Constitución establece un sistema de concurrencia entre la Federación y los Estados en materia de tributación, con excepción de algunas materias reservadas exclusivamente a la Federación y algunas otras prohibidas a los Estados, ... nos dice que en materia de tributación no existe un poder

---

<sup>71</sup> Adolfo Arrijo Vizcaino, Op. cit., p. 156.

<sup>72</sup> Horacio Uresti Robledo, Op. cit., p. 89.

tributario reservado a los Estados, ... En opinión de este Tratadista ... el fundamento radica principalmente en el artículo 40 de este ordenamiento ... es en la autonomía y soberanía de los Estados donde radica el fundamento del poder tributario de estos, puesto que es reconocido universalmente que la soberanía implica poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía. Además ... los estados tienen un poder inherente y original de tributación.”<sup>73</sup>

“La Constitución Federal no hace una distribución de las fuentes tributarias entre los diversos sujetos activos, por ello, se dice que la facultad impositiva es concurrente entre la Federación, Estados y Municipios. Es la opinión general incluso sostenida por la Suprema Corte de justicia, ... según la Jurisprudencia que se cita.- IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE.- 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

---

<sup>73</sup> Raúl Rodríguez Lobato, Op cit., p., 134

contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73 fracción VII y 124); b) limitaciones a las facultades impositivas de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73 fracciones X y XXIX), y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118).

310/953/2o. Construcciones Alpha, S.A. y coags. Junio 3 de 1954.

346/954/2o. Sindicato de Trabajadores de la Concepción Excavación, etc. , de la República mexicana y coags. Julio 1o. de 1954. 4828

/953/2o. Fernando Rangel y coags. Julio 5 de 1954. 5883/950/2o.

Guzín Réne y coags. Agosto 16 de 1954. 2736/953/2o. Reynaldo

Shega y coags. (acumulados). Agosto 27 de 1954.- JURISPRUDENCIA.

Quinta Época. Apéndice al tomo CXVIII. Pág. 1026.”<sup>74</sup>

La Constitución de 1917 deliberadamente no delimita los campos impositivos solo estableció algunas prohibiciones a los Estados; el 117 señala limitaciones a los Estados y en el artículo 118 encontramos restricciones expresas a los Estados (estos artículos no serán materia

---

<sup>74</sup> Raul Rodríguez Lobato, Op. cit., pp. 134 y 135.

del presente trabajo); se establecen en el artículo 73 las facultades del Congreso de la Unión en materia fiscal; procederemos a analizar las fracciones VII, X, XXIX y XXX de el referido artículo.

### C.- **Artículo 73 Fracción VII:**

El artículo 73 dice: "El Congreso tiene facultad: ...

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;"<sup>75</sup>

"El artículo 124 establece que las facultades que no están **expresamente concedidas** por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, y la fracción VII del artículo 73 señala que es facultad del Congreso de la Unión imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. De ambos textos surge el problema de determinar si la Federación sólo posee la facultad de gravar fuentes expresamente previstas en la propia Constitución como exclusivas, o si por el contrario, puede gravar en concurrencia con los Estados, cualquier fuente aun cuando no sea

---

<sup>75</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 64



exclusiva. Dicho de otra forma, la facultad de imponer las contribuciones necesarias es de carácter genérico que requiere de fuentes expresamente señaladas, o bien, significa una facultad específica amplísima que permite aprobar cualquier contribución.”<sup>76</sup>

“... , sí interpretamos en estricto sentido lógico-jurídico los Artículos 73, fracción VII y 124 de nuestra Carta Magna, llegamos a la conclusión..., de que basta con que el Congreso de la Unión decrete un tributo sobre determinada fuente gravable, para que ésta quede vedada a la acción impositiva de las entidades, aun en el caso de que con anterioridad la hubieren gravado.”<sup>77</sup>

Dicha fracción señala que el Congreso de la Unión (Autoridad Federal) tiene la facultad de establecer los ingresos necesarios para cubrir el presupuesto anual de la nación. Esto significa que el Congreso puede federar cualquier impuesto que crea necesario para cubrir el gasto Público.

“Con relación a la fracción VII, el maestro Sergio F. De La Garza,

---

<sup>76</sup> Horacio Uresti Robledo. Op. cit., p.89.

<sup>77</sup> Adolfo Arrijo Vizcaino, Op. cit., p. 157.

hace referencia a los poderes ilimitados concurrentes y manifiesta:  
*"Por tanto, puede afirmarse que el poder tributario federal no tiene ningunas limitaciones constitucionales en cuanto a materias sobre las cuales puede ejercerlo."*<sup>78</sup>

Uresti Robledo señala con respecto a "... la fracción VII del artículo 73:

- a) No debe considerarse ilimitada ni específica, pues se trata de una atribución genérica vital, que se asignó a un poder con exclusión de los otros dos;
- b) Debe ser concebida como limitada a las fuentes expresamente reservadas;
- c) Tampoco es específica, porque ello conllevaría a sostener que en el sistema de la Unión, sólo el Congreso federal puede aprobar contribuciones y que los Estados están impedidos para ello;
- d) No debe ser entendida como concurrente, porque se causa un estado de inseguridad en los contribuyentes;
- e) No es ilimitada porque el artículo 124 sólo permite facultades expresas.

<sup>79</sup>

#### **D.- Artículo 73 Fracción X.**

---

<sup>78</sup> Horacio Uresti Robledo, Op. cit., p. 98.

<sup>79</sup> Idem, Op. cit., p. 121.

“El congreso tiene facultad: ... X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;”<sup>80</sup>

La citada fracción indica las materias sobre las que estrictamente el Congreso de la Unión puede legislar; algunos doctrinarios señalan que esta facultad que tiene el Congreso de legislar no tiene nada que ver con su facultad de establecer tributos, salvo que claramente lo exprese esta Ley máxima. La Corte ha tenido diferentes criterios, con el paso del tiempo respecto a este punto; en la actualidad señala que sí se tiene la facultad de legislar se tiene claramente la facultad de establecer los tributos; El maestro Ernesto Flores Zavala, citado por el Licenciado Sergio Francisco de la Garza, al respecto dice: “Los impuestos sólo pueden establecerse por medio de Leyes y sólo la Federación puede legislar sobre esas materias, sólo la Federación puede expedir leyes de impuestos que a ellos se refieran; si los

---

<sup>80</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p.65.

Estados pretenden grabar esas fuentes tendrían que legislar sobre esas materias y violarían el precepto Constitucional;<sup>81</sup> existen 4 tesis en el mismo sentido señalando que el impuesto sobre sorteos y loterías, establecido por las Legislaturas de algunos Estados, es inconstitucional.

#### **E.- Artículo 73 Fracción XXIX.**

Respecto a la fracción XXIX del artículo 73 materia de nuestro trabajo, encontramos que el 13 de octubre de 1942 se reformó dicha fracción XXIX y se concedieron facultades al Congreso de la Unión para:

“XXIX Para establecer contribuciones:

1º. Sobre el Comercio Exterior.

2º. Sobre el Aprovechamiento y Explotación de los Recursos Naturales, comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27.

3º. Sobre Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros.

4º. Sobre Servicios Públicos, concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5º. Especiales sobre:

---

<sup>81</sup> Sergio Francisco de la Garza, *Derecho Financiero Mexicano*, México, 1990, p. 229.

- a) Energía eléctrica.
- b) Producción y consumo de tabacos labrados.
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d) Cerillos y fósforos.
- e) Aguamiel y productos de su fermentación.
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.
- h) Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos, por concepto de impuesto sobre energía eléctrica;<sup>82</sup> el inciso g) se agrego en 1949.

Dicha fracción XXIX establece un principio constitucional para los impuestos con apoyo en consideraciones económicas. La citada fracción nos señala una serie de contribuciones que específicamente deberán ser cobradas por el Gobierno Federal. Aquí observamos que,

---

<sup>82</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 66

por ejemplo, "... olvidaron incluir los hechos generadores de los dos créditos fiscales mas importantes para el Erario Federal: el Impuesto sobre la Renta y el .... Impuesto al Valor Agregado ...."<sup>83</sup> Pero el Congreso de la Unión a expedido estas leyes impositivas. Algunas de las contribuciones contenidas en la fracción XXIX se correlacionan claramente con las facultades legislativas señaladas en la fracción X de este mismo artículo, pero otras no; en esta fracción XXIX existen una serie de contribuciones que la Constitución señala, deberá compartir con los Estados miembros, según características que señale la Ley Secundaria Federal y nos clarifica que el tributo relativo a la energía eléctrica deberá compartirlo proporcionalmente con los municipios conforme lo señalen los Congresos Locales. La reforma a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional significa que esos gravámenes son exclusivos del Poder Federal.

Este precepto a originado dos tesis interpretativas.

"1º En la fracción XXIX se enumeran determinadas fuentes impositivas que solo pueden ser gravadas por la Federación, sin que ello signifique

---

<sup>83</sup> Adolfo Arrijo Vizcaíno, Op. cit., p. 154.

que está impedida para gravar otras fuentes, en cuanto fuere necesario para cubrir los gastos públicos, en los términos de la fracción VII del mismo artículo 73 constitucional; ... que si las contribuciones que se establecen gravando las fuentes que consigna la citada fracción XXIX no son suficientes para cubrir el presupuesto,... la Federación puede concurrir con los Estados, afectando otras fuentes, hasta obtener los recursos suficientes.

2º La Federación solo puede gravar las fuentes que enumera la fracción XXIX y que esas fuentes rindan los recursos necesarios será cuestión de cuotas, tasas o tarifas, mas o menos elevadas, pues pretender que la Federación pueda establecer contribuciones sobre fuentes distintas, sería violar el principio consagrado en el artículo 124 de la Constitución.<sup>84</sup>

Raúl Rodríguez Lobato está con la primera tesis y dice que la potestad tributaria de la Federación y de los Estados, inherente a su soberanía es ilimitada y solo mediante manifestación expresa de la voluntad

---

<sup>84</sup> Emilio Margain Manautou, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, México, 1997, p. 250.

contenida en el Pacto Federal puede restringirse el ejercicio de esa potestad para uno de los sujetos activos en beneficio del otro.

El coincide con Margáin Manautu, quien señala "... en los términos de las fracciones XXIX y VII del artículo 73, la Federación posee fuentes que solo ella puede gravar en forma exclusiva y si su rendimiento no basta a cubrirlo; el Congreso Federal puede gravar otras fuentes hasta que basten a cubrirlo; así es como constitucionalmente, las fuentes impositivas se clasifican en exclusivas y concurrentes."<sup>85</sup>

"La Suprema Corte sostiene que la fracción VII del artículo 73, contiene una facultad amplísima mediante la cual, el Congreso de la Unión puede gravar cualquier fuente de las exclusivas y cualquier otra en concurrencia con los Estados, sin que deba entenderse que la fracción XXIX del mismo precepto al establecer facultades exclusivas esté limitando la potestad."<sup>86</sup>

#### **F.- Artículo 73 Fracción XXX.**

---

<sup>85</sup> Raúl Rodríguez Lobato, Op. cit., p. 137.

<sup>86</sup> Horacio Uresti Robledo, Op. cit., p. 90



La Fracción XXX del artículo 73 señala: "El Congreso tiene facultad: ... XXX. 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."<sup>87</sup>

La fracción XXX del multicitado artículo 73 da la autorización al Congreso de la Unión para crear las leyes necesarias para cubrir los fines establecidos en dicho artículo, lo que podemos interpretar como que la facultad legislativa faltante a la fracción X la encontramos en esta fracción XXX. Con lo que desaparece la posible concurrencia entre Estado y Federación.

Los artículos 117 que señala limitaciones en materia fiscal a los Estados y el 118 que enuncia restricciones expresas a los Estados miembros de la Federación en materia impositiva no serán parte de nuestro estudio.

## **G.- Competencia Tributaria.**

---

<sup>87</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 69.

“El complejo sistema competencial previsto en la Constitución para tratar de deslindar los campos de acción tributaria de la Federación y de las Entidades Federativas, sólo a conducido en la práctica a una situación anárquica, producto de la ausencia de reglas precisas que determinen con exactitud las respectivas facultades y limitaciones.”<sup>88</sup>

“Por la falta de una enumeración de las facultades exclusivas para gravar actividades específicas suficientes para cubrir el presupuesto de egresos, la Federación no podría subsistir con las pocas que originalmente se incluyeron. De ahí, que al establecer el Congreso de la Unión un impuesto que conforme al artículo 124 constitucional debía ser exclusivo de los Estados, la interpretación jurisprudencial haya configurado las facultades concurrentes, evitando la declaratoria de inconstitucionalidad.- Tal actitud permitió al Congreso Federal aprobar impuestos no exclusivos, ...”<sup>89</sup>

Sobre estas bases, nadie está en condiciones de delimitar jurídicamente la competencia tributaria de la Federación y de las Entidades, pues dígase lo que se diga en contrario la concurrencia

---

<sup>88</sup> Adolfo Arrijo Vizcaino, Op. cit., p. 157.

<sup>89</sup> Horacio Uresti Robledo, Op. cit., p. 115.

fiscal, además de originar numerosos problemas y confusiones, sólo desemboca en la doble tributación.

“La Suprema Corte de Justicia en diferentes casos juzgados entre 1955 y 1970, estableció que existen poderes tributarios concurrentes entre la Federación y los Estados, apoyando la competencia tributaria ilimitada de la Federación en la Fracción VII del artículo 73 Constitucional, que le otorga facultades al Congreso de la Unión para establecer las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto de egresos.- A partir de 1944, la Suprema Corte estableció jurisprudencia que ha sido reafirmada con posterioridad y que constituye una regla que es observada hasta la actualidad en el siguiente sentido: “La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que siguen un sistema complejo, cuyas premisas son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados, en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículo 73, fracción VII y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (Artículo 73,

fracción X y XXIX); y c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (Artículos 117 fracciones IV, V, VI y VII, y 118). (Seminario Judicial de la Federación, apéndice al tomo CXVIII, tesis 557, quinta época; Idem, tesis 15 del informa de 1981, pleno).- Con posterioridad, la Federación fue avanzando en algunos precedentes judiciales, para imponer algunos gravámenes adicionales de Impuesto Sobre la Renta, tales como el arrendamiento de inmueble a comerciantes, sin considerar que se invadía la fuente tributaria reservada a los Estados; de la misma forma, también los Estados fueron imponiendo tributos, como los del 1% sobre nominas y 2% sobre honorarios<sup>90</sup>

“Para tratar de resolver el caos y la anarquía que existen en materia impositiva, por falta de una delimitación adecuada de la competencia entre la Federación y los Estados, se han sugerido las alternativas siguientes: a) Que constitucionalmente sólo la Federación pueda establecer contribuciones y de su rendimiento otorgar participaciones a los Estados, o b) Que constitucionalmente sólo los Estados puedan

---

<sup>90</sup> José Tapia Tovar, Bases Jurídico Económicas de la Coordinación Fiscal, México, 1999, p. 137.

establecer contribuciones y de su rendimiento concedan participación a la Federación .<sup>91</sup>

Ambas decisiones causarían dificultades por ello en la práctica se ha establecido la Coordinación Fiscal.

#### **H.- Coordinación Fiscal.**

“La Coordinación Fiscal ... (es) la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la Ley, se otorga a las Entidades Federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico. ... en la coordinación existe un solo crédito fiscal que pertenece a la potestad tributaria de la federación”<sup>92</sup>

“Las raíces del actual sistema de coordinación fiscal, nos dice Margáin, se encuentran en la doctrina, legislación y jurisprudencia argentinas, ya que en este país surgió la tesis de que para un solo territorio debe existir un solo impuesto y de que, para este efecto, el único ente que

---

<sup>91</sup> Emilio Margáin Manautou, Introducción al Derecho Tributario, México, 1997, p. 253.

<sup>92</sup> Adolfo Arrijo Vizcaino, Op. cit., p. 160.

debe crear impuestos es la Federación, y ésta otorgar participación a los Estados y Municipios.<sup>93</sup>

El principio básico de la coordinación fiscal deriva de la Carta Magna desarrollada a través de la Ley de Coordinación Fiscal.

La coordinación fiscal presupone:

"... la existencia de un tributo o contribución de naturaleza federal. ... Otorga a las entidades coordinadas una participación proporcional en los rendimientos fiscales obtenidas por la Federación."<sup>94</sup>

"Por virtud de la reforma Constitucional del 24 de octubre de 1942, se incluyó una modificación sustancial a la fracción XXIX del artículo 73, que señala las materias sobre las que podrá establecer contribuciones en forma exclusiva la Federación, y el derecho de los estados ... a participar en el rendimiento de las contribuciones a que se refiere este precepto."<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Raúl Rodríguez Lobato, Op. cit., p. 141.

<sup>94</sup> Adolfo Arrijo Vizcaino, Op. cit., p. 161.

<sup>95</sup> Gonzalo Armienta Hernández, Naturaleza de las Relaciones entre los Tres Niveles de Gobierno en el Marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, México, 1999, p. 92.

“... (la) fracción XXIX del Artículo 73 de la Constitución Política nos indica que: “Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine...” Reglamentando esta norma suprema, la Ley de Coordinación Fiscal, en sus Artículos 1º. ... establece lo siguiente:

“Artículo 1º.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichos Estados y el Distrito Federal participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.”<sup>96</sup>

Al analizar el ordenamiento jurídico observamos lo siguiente:

“ a) No obstante que el citado párrafo final de la fracción XXIX del 73 Constitucional lo limita a unos cuantos impuestos especiales en la practica viene operando respecto de todas aquellas tributos que a la federación le parece conveniente, ... b) La participación de las Entidades Federativas se fija en proporción al rendimiento global de los

---

<sup>96</sup> Adolfo Arrijo Vizcaino, Op. cit., p.161.

tributos coordinados. c) Sin embargo, es de hacerse notar que dicha participación no sólo comprende el producto de los tributos coordinados, sino también el de las multas y recargos que se cobren a los contribuyentes remisos domiciliados en el territorios de la entidad que se trate. d) Es requisito indispensable que las entidades se abstengan de mantener en vigor gravámenes locales sobre las fuentes de riqueza objeto de los tributos federales coordinados. En esta regla radica la esencia del sistema de coordinación.”<sup>97</sup>

Por lo que la “... condición para participar en los ingresos derivados de contribuciones federales con motivo de la coordinación fiscal es ... suspender o no gravar las contribuciones que gravan las materias objeto de las exacciones coordinadas.- Algunos autores consideran que esto constituye una renuncia implícita al ejercicio de la Potestad Tributaria, restringiendo y limitando la soberanía Estatal ... lo que afirman es, ... indebido, ... otros ... consideran que ... la celebración de convenios de adhesión al sistema de coordinación fiscal y la ... suspensión u omisión de ciertos gravámenes, no es otra cosa que el

---

<sup>97</sup> Adolfo Arroja Vizcaino, Op. cit., pp. 161 y 162.



evidente ejercicio de dicha potestad. ... sobre las materias coordinadas, ...<sup>98</sup>

“La coordinación ofrece la ventaja de que al impedir la existencia de tributos locales sobre ingresos gravados por la Federación evita la concurrencia fiscal y con ello la doble tributación, proveyendo al mismo tiempo de recursos tributarios a las Entidades Federativas ... . Se trata de una solución de compromiso que, ante la carencia de normas constitucionales que definan con precisión el problema competencial, permite el expansionismo del Fisco Federal y el debilitamiento progresivo de los Estados de la República.- Esto último, ... conlleva una gran desventaja, pues propicia el centralismo fiscal ... .”<sup>99</sup>

En nuestro país el sistema federal a variado su concepción de origen donde la federación era creada para otorgarles unión a los Estados formadores en forma tal que el Estado Federal actualmente tiene preeminencia sobre los Estados que lo componen por lo que para efectos del ejercicio de la potestad tributaria, “...la relación existente

---

<sup>98</sup> Gonzalo Armienta Hernández, Op. cit., p. 96.

<sup>99</sup> Adolfo Arrijo Vizcaino, Op. cit., p. 162.

entre los ... niveles de gobierno en el marco de la coordinación fiscal federal es vertical o piramidal y cooperativa.”<sup>100</sup>

“... en la etapa anterior al Sistema Nacional de Coordinación fiscal establecido por la ... Ley de Coordinación Fiscal, se podían identificar tres figuras diferentes de participaciones: a) Las participaciones constitucionales y obligatorias establecidas por el artículo 73 fracción XXIX inciso 5 de la constitución. B) Las participaciones autorizadas por la Ley federal ordinaria y adecuados por convenio de coordinación celebrado con una entidad federativa y, c) Las participaciones autorizadas por la ley federal ordinaria y confirmadas por la adecuación de la ley estatal a los supuestos previstos por aquella.”<sup>101</sup>

El concepto de participaciones. “Se estableció en la Constitución ..., por reforma al artículo 73 Fracción X, publicada en el diario oficial de la federación del 18 de enero de 1934, según la cual se federalizó la materia de energía eléctrica y tal medida se complementó con el señalamiento de que esa materia sería exclusiva de la Federación para

---

<sup>100</sup> Gonzalo Armienta Hernández, Op. cit., p. 94.

<sup>101</sup> Luis Caballo Balbanera, Op. cit., p. 126.

el establecimiento de impuestos, bajo la conceptualización de "... impuestos que el Congreso Federal establezca sobre la energía eléctrica en uso de facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participaran los Estados y municipios en la proporción que las autoridades federales locales ... acuerden." ... En la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, expedida en el sexenio del General Lázaro Cárdenas, ... se previó el mecanismo presupuestal de transferencia a entidades federativas.- Este sistema es ... frecuentemente usado en los Estados federales. ... a partir del 1º de enero de 1998, se ha incorporado a la Ley de Coordinación fiscal, el Capítulo V denominado "fondo de aportaciones federales" ... .- El establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en base a la Ley de Coordinación Fiscal del 28 de diciembre de 1978, al Acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la incorporación de este al ... sistema, y a la celebración de Convenios de Adhesión con los 31 Estados de la república.- A través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se regulan las disposiciones constitucionales que distribuyen la competencia contributiva: ... La ley de coordinación fiscal (amplia) en

forma sustancial, la base de distribución de participaciones a todos los impuestos federales, aun las exclusivas, además de los derechos sobre el aprovechamiento de recursos naturales ... como el petróleo y la minería así como otras ... materias contributivas ... reservadas a la federación ...”<sup>102</sup>

Para algunos autores Las materias no reservadas a la federación se encuentra en el campo concurrente que dicen concibió la constitución.

Los objetivos de una coordinación fiscal integral son: “Lograr una más equitativa distribución del ingreso fiscal, que permite acortar las grandes diferencias tradicionales producto de una acentuada concentración económica y un desarrollo desequilibrado.- El fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y municipales, que haga posible mejores condiciones de vida para todos los mexicanos; ...”<sup>103</sup>

---

<sup>02</sup> Luis Carballo Balbanera, Op. cit., pp. 125, 127, 128 y 129.

<sup>03</sup> Juan Delgado Navarro, Coordinación Fiscal Integral., México, 1996, p 112.

“El sistema nacional de coordinación fiscal es ... un intento por centralizar, homologar y fortalecer el sistema recaudatorio.”<sup>104</sup>

Los inconvenientes principales del sistema Nacional de Coordinación Fiscal: “ a) la fuerte dependencia que los Estados y municipios tienen de las participaciones federales; b) las fallas en la forma como se distribuyen las participaciones; c) la recurrente dificultad operacional de las órdenes de gobierno estatal y municipal.”<sup>105</sup>

El financiamiento mas importante de los gobiernos subnacionales Estados, provienen de las participaciones federales.

“... el presupuesto federal de egresos tiende a conformar los presupuestos de los Estados y los Municipios. ... A cambio de autonomía impositiva de los Estados y Municipios debe suprimirse el sistema nacional de participaciones que se encuentre condicionado al éxito o fracaso en la recaudación de los impuestos federales, y que limita la ejecución de las obras y la prestación de los servicios estatales

---

<sup>04</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y Tareas Pendientes*, México, 1997, p. 119.

y municipales provocando recia dependencia hacia los órganos centrales.”<sup>106</sup>

“... no existe precepto constitucional que prevea en forma expresa, el establecimiento de tal sistema; de ahí que sea necesario fundar su existencia en diversas facultades implícitas del Congreso Federal, previstas por los artículos 73 fracciones VII, XXIX y XXX; y 116 fracción VII Constitucionales. ... , la fracción VII del artículo 116 de la Carta Magna no refiere en forma expresa la posibilidad de la formulación de convenios en materia tributaria y por ende, el pacto de restricción de la potestad tributaria que formulan las Entidades Federativas conlleva a la renuncia de la potestad tributaria a ellas otorgada. ..., considero conveniente elevar a categoría constitucional la posibilidad de convenir en materia de contribuciones, fortaleciendo así la supremacía Constitucional y el Federalismo cooperativo. Lo anterior implicaría una reforma a la fracción VII del artículo 116 de nuestro pacto Federal.”<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, Op. cit., p. 129.

<sup>106</sup> Horacio Uresti Robledo, Op. cit. p. 168.

<sup>107</sup> Gonzalo Armienta Hernandez, Op. cit., pp. 93, 96 y 97.

“... con el propósito de proteger ... lo que se ha logrado; se sugiere la adición de los artículos 73 fracción XXIX-I y 116 de la Constitución, en los siguientes términos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción XIX-I. “Para expedir leyes que permita la coordinación de los sistemas fiscales del Gobierno Federal, con los de los Estados, de los municipios y del Distrito Federal; establezcan las participaciones que correspondan a sus haciendas en forma justa, equilibrada y con un sentido social; fije las reglas de colaboración administrativa y constituya los órganos que deban regularla.

Artículo 116, fracción VI. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, “en la materia tributaria”, en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.”<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> José Tapia Tovar, *Op. cit.*, p. 149.

## **V. PROPUESTA DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN EN MATERIA FISCAL**

El hecho de contar con diversos sujetos activos ha llevado a la Constitución a integrar un sistema competencial en materia fiscal; diversos doctrinarios, entre ellos Carballo Balbanera, señalan que en nuestro Federalismo Fiscal, conforme a los preceptos Constitucionales, no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo.

Por lo que, "... la única solución viable consiste en la elaboración de una enmienda constitucional que, dejando de lado ambigüedades y



supuestos "requerimientos presupuestales", defina y delimite tajantemente las materias tributarias que respectivamente deben integrar las áreas competenciales de la Federación y de las entidades. Particularmente se requiere de una división expresa de las fuentes gravables, a fin de evitar las competencias "tácita y derivada" que ahora prevalecen y que como hemos visto, inevitablemente conducen a casos de doble tributación. ...<sup>109</sup>

En materia fiscal la Constitución mexicana señala expresamente facultades explícitas y facultades implícitas; las facultades concurrentes o coincidentes no se encuentran en forma expresa en nuestra Constitución, la doctrina y la jurisprudencia son los que las indican.

Cuando la Constitución no prevé las facultades concurrentes o coincidentes y en la práctica se realizan, se viola el principio de legalidad, que determina que los órganos del gobierno sólo están facultados para realizar lo que las leyes les permiten y los órganos del

---

<sup>109</sup> Adolfo Arrijo Vizcaino, Op. cit., p. 159

gobierno federal justifican el uso de esta facultad cuando no existe en la Constitución, diciendo que también pueden hacer lo que no les prohíbe la constitución; es esto lo que Karl Loewenstein equipara a una mutación constitucional y dice que en materia fiscal genera caos de múltiple tributación.

“La Suprema Corte de Justicia ha expresado ... que, a pesar del art. 124, la Constitución no realizó en toda su pureza el sistema de enumerar las facultades del poder central y dejar todas las restantes a merced de los Estados. “puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confiere a los Estados algunas atribuciones, en otros se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican, y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente. ... En México, ... las facultades concurrentes no han prosperado. En el sentido norteamericano nuestra Constitución no las consagra, ... . Hay en nuestro derecho Constitucional ... facultades ... que solo en apariencia participan de la característica (de coincidente). Ellas son, ... las relativas a salubridad, a vías de comunicación y a educación. - Estas facultades son a primera vista coincidentes por cuanto corresponde a

la federación y a los Estados legislar simultáneamente en cada una de estas materias. Pero en realidad no son coincidentes, porque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la federación y otra a los Estados. ... corresponde al Congreso de la Unión, según la fracción XVI del artículo 73, legislar sobre salubridad general de la República, ... conforme ... al ... artículo 124 ... la salubridad local queda reservada a los Estados. De acuerdo con la fracción XVII del mismo artículo ..., el Congreso tiene facultades para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, ... toca a los Estados legislar sobre vías locales de comunicación. ... la fracción XXV del artículo 73, ..dispone que el Congreso de la Unión dicte las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los Estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, lo que quiere decir que, (existe) una distribución de sectores entre la federación y los Estados, ... aunque no son coincidentes, si entrañan, ... una excepción al principio de nuestro régimen federal, sustentado por el artículo 124.”<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., pp. 122, 123 y 124.

"... el gobierno constitucional, es decir, el gobierno legal de las facultades limitadas- abarca la República entera en los órdenes jurisdiccionales: federal y local. Y por eso, tanto los Funcionarios Federales como los de los Estados, no pueden hacer si no aquello a que los autoricen en cada caso y de modo expreso, las Constituciones respectivas y las leyes dictadas conforme a ellas". ... para evitar la ambigüedad del artículo 124 es menester precisar en los ordenamientos jurídicos específicamente, que corresponda a cada nivel de gobierno."<sup>111</sup>

La forma para evitar el caos y la Confusión en materia fiscal pensamos debe ser reformando la Constitución y estableciendo en ella claramente las facultades que deben ejercer cada uno de los dos órganos de gobierno que conforman nuestra federación.

En primer término mostraremos la propuesta de reforma que presento Don Benito Juárez en esta materia a la Constitución de 1857, ya que al

---

<sup>111</sup> César Jáuregui Robles, Iniciativa de Ciudadanos Senadores, Partido Acción Nacional, México, 2000.

igual que la actual era confusa; posteriormente, presentaremos la propuesta de reformas que a la Constitución de 1917 envió al Congreso el presidente Lázaro Cárdenas con el fin de dar claridad a las disposiciones fiscales constitucionales; ambas iniciativas no se concretaron en las Constituciones respectivas.

En el año 2000, senadores de distintos partidos políticos presentaron diversas propuestas de reforma en materia federal, aun cuando no específicamente en materia fiscal federal; creemos importante presentarlas, ya que su interés es el de clarificar nuestro federalismo y a el pertenece la materia fiscal.

#### 1. Proyecto del señor presidente, Don Benito Juárez.

“En el proyecto de Constitución de 1856, el artículo 64 inciso 5 señalaba la facultad del Congreso: “Para aprobar el presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentarle el ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”. (En el inciso 7 se otorgaba la facultad para expedir aranceles). El texto referido, no era suficientes pues para buscar congruencia era menester precisar la

distribución de las fuentes impositivas, de manera que se incluyó en el proyecto el artículo 120 con la siguiente redacción: "120.- Los Estados, para formar su hacienda particular, sólo podrá establecer contribuciones directas. La Federación sólo podrá establecer impuestos indirectos, y formará parte del tesoro federal el producto de la enajenación de terrenos baldíos". O Sea, que la facultad genérica de la Federación de aprobar las contribuciones se limitaba a las indirectas.- Desgraciadamente el artículo 120 no fue aprobado"<sup>112</sup>

## 2. Proyecto del presidente Lázaro Cárdenas.

Bajo la vigencia de la actual Constitución, en 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión un proyecto. "Dicho proyecto constituye, hasta la fecha, el único esfuerzo verdaderamente serio por crear un sistema de competencia tributaria entre la Federación y las entidades lo suficientemente preciso y objetivo .... El proyecto parte, como en sana técnica jurídico-fiscal debe ser, de una

---

<sup>112</sup> Horacio Uresti Robledo, Op cit., pp. 102 y 103.

clara división entre los tributos exclusivos para la Federación y los reservados a las entidades. Así, los primeros están constituidos por:

- a) Impuestos y derechos de importación y exportación.
- b) Impuestos sobre la Renta de sociedades y de las persona físicas.
- c) Impuestos sobre los recursos naturales propiedad de la Nación, tales como los de *minería, producción, sal y de petróleo, uso de aguas nacionales, pesca, etc.*
- d) Impuestos sobre las instituciones de crédito y las compañías de seguros.
- e) Impuestos especiales sobre la energía eléctrica (producción y consumo), gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles, transporte por vías generales de comunicación, hilados y tejidos, azúcar cerillos y fósforos, tabacos, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación, cerveza, jugos, loterías y rifas, explotación forestal.
- f) Impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación.

En tanto que los tributos reservados a las Entidades Federativas son:

- a) El impuesto predial.

b) Un impuesto general sobre la industria y el comercio.

Aunque el Proyecto Cárdenas reclama algunas correcciones y adiciones, pues omite dilucidar, entre otras, las áreas relativas al Impuesto al valor Agregado, a impuestos tan importantes como los de adquisición de inmuebles y sobre capitales y a la gran mayoría de los derechos (suministro de agua potable, servicios registrales, matanza de ganado y otros), su gran mérito radica tanto en pretender introducir una verdadera división de fuentes gravables, como en velar por la autonomía financiera de las Entidades Federativas, al intentar reservarles la potestad tributaria sobre la industria el comercio, que actualmente constituye una de las dos más importantes percepciones del Fisco Federal.<sup>113</sup>

3. Iniciativa del senador Cesar Jáuregui Robles, Partido Acción Nacional.

Exposición de motivos,

---

<sup>113</sup> Adolfo Arrijo Vizcaíno, *Op cit.*, pp., 159 y 160.



“En la historia del derecho constitucional mexicano, hace más de siglo y medio, fue la voz visionaria y atinada de ese gran jurista Mariano Otero, quien condenara la redacción del artículo 124 por su falta de precisión y por su excesiva laxitud para dejar que toda una legislación secundaria surgiera para que ahí sí, se determinará las esferas de competencia, cosa que en la práctica jamás aconteció. ..., la necesidad y la urgencia en el México de hoy, ... consiste en impulsar el federalismo ... reconociéndole a las entidades federativas ..., una esfera de competencia que le acredite su plena capacidad para afrontar su problemática local, ... Se dice que el impulso del mismo (del auténtico federalismo) es cuestión de voluntad política no de cambio en las leyes. Nosotros creemos que México no puede depender del voluntarismo de sus gobernantes, por lo que nos inclinamos por una definición clara y precisa de los ámbitos de competencia. ... En el artículo 124 que se propone se señalan en la fracción primera las materias exclusivas de la federación que están en el texto de nuestra Constitución lo cual no requiere de mayor interpretación; en el segundo grupo se mencionan las facultades concurrentes, aclarando lo que actualmente los textos jurídicos no precisan, o sea, dentro de la

conurrencia que le corresponde a la Federación y que le corresponde a las entidades federativas, señalándole a la primera la facultad de precisar un marco general que tenga vigencia en todo el país y las segundas, la instrumentación normativa y la operación en el ámbito de su competencia; en el tercer grupo se enuncian las materias que corresponden por su naturaleza al ámbito estatal; en la Fracción IV se señala la responsabilidad de los congresos locales para que a su vez delimiten lo que le corresponde a los gobiernos estatales y a los gobiernos municipales. ... El anterior esquema pudiera ser criticado por que al abordar la tarea de hacer una lista siempre se corre el riesgo de que esta sea insuficiente, sin embargo dadas las circunstancias nacionales es preferible delimitar con precisión lo que a cada nivel de gobierno corresponde en lugar de incorporar un criterio que al ser aplicado pudiera determinar si la materia es federal o local. De adaptarse un criterio, este definitivamente ... sería de descentralizable, dado que toda la doctrina moderna del federalismo lo identifica con este tema que nos remite a la defensa de la comunidad local, que se identifica con el término autonomía, que sugiere transferencia de funciones, que se opone a concentración, que implica acercamiento

entre gobernantes y gobernados y la reubicación geográfica de actividades y recursos como muchos lo han venido reconociendo en la época reciente. Así mismo identifican a la centralización con los valores de uniformidad, dependencia e integración, como precisamente lo consigna el artículo 90 constitucional, cuando señala que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, pero en ninguna parte del mismo texto se habla de descentralización que es menester instrumentar conforme a los valores de diversidad, autonomía pluralidad y democracia. Hoy nadie duda de que el federalismo es descentralización. Por ello, se le debe dar a los niveles locales todo lo que sea descentralizable, clasificando las materias en grupos específicos. ... **Decreto que reforma y adiciona el artículo 124 y el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 124.- el ejercicio del poder público en los Estados Unidos Mexicanos se hará conforme a la siguiente asignación de facultades y atribuciones:

- I. Corresponden a los poderes de la Unión, el ejercicio de las facultades establecidas por esta Constitución.

II. En las materias siguientes, las bases legislativas correspondan a la Federación y la instrumentación y operación a las entidades federativas:

Agricultura.- Educación Pública.- Comunicaciones.- Turismo.- Trabajo y Previsión Social con excepción de la fracción XXIX y XXXI del artículo 123 que son de exclusividad de la federación.  
Comercio.- Salud.

Para efecto de precisar en cada caso las tareas específicas, la Federación y las entidades federativas celebrarán los convenios de coordinación respectivos.

III Son facultades exclusivas de los poderes de las relativas a las siguientes materias:- Atención a la juventud.- Asentamientos Humanos.- Desarrollo Comunitario.- Reforma Agraria.- Medio Ambiente.- Recursos Naturales.- Pesca.- Ganadería.- Forestal.- Fomento Económico.- Derechos de Autoría y Ejercicio de Profesiones.- Deporte.- Vivienda.-

IV Los congresos locales señalarán a su vez las atribuciones que corresponden al ámbito municipal de las materias enunciadas en las funciones segunda y tercera de este artículo.

Artículo 73.- El Congreso tiene la facultad... XXV- Se deroga  
XXIX-C- Se deroga XXIX-G- Se deroga .

#### ARTÍCULO TRANSITORIO

PRIMERO.- Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las facultades mencionadas en la fracción III del artículo 124 de ninguna manera excluyen a las que ya vienen desempeñando las entidades federativas en tanto no se opongan a las que son exclusivas de la Federación. Sólo a través de convenios de coordinación podrá la Federación desempeñar alguna de esas funciones.

TERCERO.- La ley de la materia proveerá los plazos de transición y la forma en que funciones y recursos se transfieran a las entidades federativas.<sup>114</sup>

4.- Proyecto de reformas a la Constitución presentado por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

---

<sup>114</sup> César Jauregui Robles, iniciativa citada.

De este proyecto, presentado por el senador Cesar Camacho Quiroz, destacaremos lo relativo a los artículos materia de nuestra investigación, sin embargo transcribimos algunos conceptos que exceden a nuestro estudio, por considerarlos pertinentes.

“Exposición de motivos ... .- Para los primeros legisladores, nuestra definición republicana fue, además de civilizador, un acto fundacional; acontecimiento jurídico y expresión de voluntad política que creó instituciones. Pacto nacido de la razón y del interés general, conversión de una multitud en sociedad organizada.- El Estado mexicano se integró, así, por dos órdenes diferenciados y, a la vez, complementarios, que debían coordinarse para conseguir fines particulares, objetivos compartidos y, por encima de ellos, un propósito colectivo superior. En tal sentido, el Constituyente adoptó un criterio que, siendo de enunciación, también lo fue de exclusión, Y que se podría parafrasear así: lo que no esté expresamente atribuido a la federación, corresponde en principio y en tanto no haya disposición que lo contravenga, a los estados.- ... se trata de impulsar a los estados que fueron los suscriptores del pacto federal. Es importante su tarea en la ejecución de programas federales, pero

será mejor que diseñen e instrumenten políticas públicas que respondan a una realidad local sin perder de vista la situación nacional. Ha constituido un avance significativo que las entidades dispongan de más recursos, pero será más federalista la medida cuando ejerzan su potestad tributaria y sean menos dependientes. Reconocerles sus facultades originarias y permitirles ampliar su capacidad de respuesta a los nuevos desafíos.- Fortalecer al país, requiere vigorizar a los estados y con éstos, a sus municipios, pues el todo será siempre más sólido en la medida en que lo sean las partes que lo constituyen. No es una concesión generosa, es una reivindicación obligada.- Un federalismo eficaz y cooperativo, que tenga contenido social y rostro humano. Esa es la propuesta; ésta, la aportación que queremos hacer al proyecto nacional.- Se reforma, también, el último párrafo de la fracción XXIX del mismo artículo, (73) con el objeto de que las entidades federativas participen, aparte de las contribuciones especiales, de todas las contribuciones federales que se recauden.- Si bien se han hecho innegables esfuerzos para atender el reclamo de los estados, en el sentido de recibir más recursos para el financiamiento de sus planes

y programas, es imposible soslayar que la legislación de la materia remite a un régimen exorbitante, avasallador y por ende inequitativo, puesto que participar en él supone adhesión y aceptación de reglas y condiciones.- En efecto, siendo en principio una medida de apoyo, el establecimiento del sistema de coordinación fiscal, desembocó en un trato lesivo y desventajoso para los estados, pues a la arrogación de las atribuciones impositivas, por parte del gobierno federal, le siguió la adopción de un mecanismo de concentración y control, ya que la decisión de no participar, siendo formalmente opcional, acarreaba la pérdida de beneficios sustanciales.- Lejos de eso, acceder al reparto fiscal, no debe suponer una disyuntiva que es, desde cualquier ángulo, inadmisibles: someterse o excluirse.- Lo que debe haber, es un régimen en que la necesaria coordinación no devenga en dependencia, sino que descansa en el más irrestricto ejercicio de la libertad de participar para la consecución legítima de un interés y el cumplimiento de una obligación jurídica y un compromiso social. Un régimen que no imponga y se preocupe más bien por atraer, que abra cauces y nunca ponga diques.- Se trata, ... , de elevar a rango



constitucional el reparto fiscal. No es otro el sentido de los artículos 40 y 41 constitucionales, en los que la voluntad soberana del pueblo sustenta, por igual, al Estado federal y a las entidades federativas que lo integran.- ... (en) las funciones en cuyo ejercicio deben participar dos o más ámbitos de gobierno, se propone modificar la fracción XXIX-E del ... artículo 73, a fin de establecer la concurrencia del gobierno federal, de los estatales ..., en la programación, promoción, concentración y ejecución de acciones de orden económico, en especial las de abasto y otras socialmente necesarias, ... Se propone añadir una fracción IX al artículo 116, a fin de precisar que las entidades federativas pueden administrar libremente su hacienda, la cual se formará entre otros elementos, con las participaciones que derivan de las contribuciones federales que les corresponden.- Significa complementar la propuesta de reforma al último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73, para que, además de recibir mayores recursos por participar de todas las contribuciones federales derivadas de la coordinación tributaria, reasuma mediante una disposición sustantivamente federalista. Una responsabilidad hacendaria superior.- Se busca, aquí también, el

reconocimiento constitucional (a los Estados) en materia impositiva que hasta ahora sólo se otorga a los ámbitos federal y municipal.- ... , consideramos que, al no haber un señalamiento en el texto constitucional que haga explícita la potestad tributaria de los estados, tanto en los rubros exclusivos como en los concurrentes, éstos se encuentran en grave desventaja al momento de ejercer sus atribuciones.- Se propone señalar la facultad exclusiva de las legislaturas de los estados para determinar contribuciones respecto al consumo de bienes y la prestación de servicios, como sucede en los países en donde dicha atribución es sólo de los estados o, en todo caso, de éstos y de la instancia federal.- Este punto es de la mayor importancia: reintegrar su potestad impositiva a los estados, no significa soslayar las dificultades que entraña para una administración local, el ejercicio de atribuciones cuya centralización fue históricamente inevitable y aún en ciertos aspectos, conveniente para el logro de los fines que se perseguían. No está de más reiterar: nuestro objetivo es que se devuelvan derechos derivados del ejercicio de la soberanía por parte de los miembros que integran la Federación. Para su beneficio, nunca para perpetuar atrasos o

crear confusión, mucho menos para provocar disfuncionamientos o vulnerar la estabilidad del sistema fiscal mexicano.- Al consignar como facultad exclusiva de las entidades federativas, el establecimiento de las contribuciones sobre el consumo de bienes y servicios, esta iniciativa reserva para la legislación secundaria la definición de las normas y los procedimientos que den coherencia y orden al ejercicio de dicha potestad, de modo que en su relación paritaria, los estados convengan con claridad y armonía, las reglas para el disfrute de sus derechos particulares y la adopción de variadas acciones mancomunadas. Para que haya unidad, resultado de lo bien avenido.- Se busca, con ello, traducir en hechos concretos la idea de la Federación, entendiéndola como una asamblea de estados soberanos que convergen, deliberan, coinciden. Que llegan a acuerdos y se hacen mutuamente cesiones.- Esta iniciativa se inspira en una convicción federalista y republicana, que atiende a necesarios gradualismos y a circunstancias peculiares. Bajo tal premisa, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal precisará los mecanismos de compensación que eviten primero, efectos regresivos en la captación de los ingresos fiscales por parte

de algunos estados, y segundo, que otros adopten medidas que, aun soberanas, lleven a una competencia innecesaria y desde luego, inconveniente.- Se contempla además, la posibilidad de que los gobernadores de los estados y el Ejecutivo Federal suscriban convenios de colaboración aprobados por las legislaturas locales, para establecer, en cada caso, la forma más adecuada de administración de estas contribuciones.- Es evidente que ello requerirá de un amplio acuerdo nacional, que evite arreglos unilaterales y someta a consenso las decisiones, inaugurando una relación horizontal y en esa medida, acorde a las necesidades y las aspiraciones de las partes involucradas. Se trata en suma, de darle mayor sustento al pacto federal.- En cuanto al artículo 124, nuestra Constitución asigna al Congreso de la Unión, una doble competencia legislativa: de un lado, la regulación propiamente de las funciones del gobierno de la República y que es la federal, y del otro, la relativa de los gobiernos de las entidades federativas, que es de aplicación local.- Toda vez que este artículo se ubica en el Título de la "Previsiones Generales", que atañe por igual a los ámbitos de gobierno, se propone establecer un listado de facultades

concurrentes para el gobierno federal, los estatales y los municipales.- Como recordar que dichas atribuciones han podido ser reguladas según estas posibilidades: a) los estados solo pueden legislar en caso de que el Gobierno Federal no haga uso de sus competencias; b) la regulación de tales materias se deja en principio a los estados, pero el Gobierno Federal puede legislar sobre ellas cuando considere necesaria una regulación unitaria, y c) la legislación básica toca a la Federación y la legislación detallada o reglamentaria, a los estados.- Así ha sido hasta ahora. Lo que esta iniciativa pretende, es perfeccionar el sistema de facultades explícitas de cada ámbito de gobierno y, para evitar la arrogación de atribuciones que de manera libérrima ha ejercido la Federación, en términos de lo preceptuado por el artículo en comento, que por cierto, se mantiene esencialmente idéntico, los estados deben estar en la condición jurídica de ejercer todas aquellas facultades que no están expresamente concedidas por la ley fundamental al Gobierno Federal. ... Por lo antes expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ... sometemos a consideración del pleno de la Cámara

de Senadores del Congreso de la Unión, el siguiente: PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS ..., 73, ..., 116, ... Y 124 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ...

Artículo 73 ... XXIX. Para establecer contribuciones: a) al g)... Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, así como de todas las contribuciones federales, en la proporción que la ley secundaria federal determine, pero siempre tomando en consideración los principios de equidad y justicia distributiva y los criterios de población, marginación social, desarrollo económico y esfuerzo recaudatorio. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.- ... XXIX-E. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estatales y de los municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la programación, promoción, concentración y ejecución de orden económico especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios socialmente necesarios;

Artículo 116.... Los Estados convendrán entre sí y eventualmente, con sus Municipios, la planeación y ejecución de acciones comunes que den respuesta a los problemas derivados de la conurbación en sus respectivos territorios o bien, que tiendan a promover el desarrollo regional cuando éste rebase la competencia territorial de un solo orden de gobierno. Para la planeación y ejecución de obras y la prestación de servicios de carácter metropolitano, las Entidades Federativas y el Gobierno Federal deberán establecer mecanismos que aseguren la coordinación de políticas y acciones en sus respectivos ámbitos de competencia.

VII. Las Entidades Federativas, en los términos que establezcan las leyes que para tal efecto expidan las Legislaturas locales, tendrán enunciativa y no limitativamente, facultades exclusivas en la regulación de las siguientes materias: a) Estado civil de las personas; b) Función notarial; c) Registro público de la propiedad; d) Instituciones de asistencia privada; e) Titulación y autorización del ejercicio profesional; f) Transporte urbano; g) Vivienda; h) Desarrollo regional, i) Ocupación y enajenación de terrenos baldíos;

j) Atención a la juventud, y k) Servicios de seguridad prestados por empresas privadas.-

VIII: Las Entidades Federativas administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las participaciones derivadas de las contribuciones federales que les corresponden; los ingresos generados por la prestación de servicios a su cargo; de los rendimientos de los bienes que le pertenecen, y de las contribuciones que las legislaturas locales establezcan a su favor.-

Es facultad exclusiva de las legislaturas locales, establecer las contribuciones sobre el consumo de bienes y la prestación de servicios. Las Entidades Federativas convendrán en los términos que la ley señale, las tasas de dichas contribuciones para darle coherencia y orden al ejercicio de la potestad tributaria.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal contendrá los mecanismos de compensación que garanticen la aplicación de los principios del reparto fiscal que consagra esta Constitución.- Los gobernadores de los estados podrán acordar con el Ejecutivo Federal a través de convenios de colaboración, la forma de administrar las contribuciones sobre el consumo de bienes y la prestación de



servicios. Dichos convenios deberán ser aprobados por la legislatura local respectiva. ...

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución al Gobierno Federal, se entienden reservadas a los Gobiernos de los Estados.- Corresponde al Gobierno Federal, a los Gobiernos de los Estados y a los de los Municipios, el ejercicio de facultades concurrentes respecto a las siguientes materias:- a) Educación.- b) Salud y salubridad general.- c) Asentamientos humanos.- d) Vías de comunicación.- e) Transporte, con excepción del urbano, aéreo y marítimo.- f) Protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.- g) Conservación de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.- h) Fomento agropecuario.- i) protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, j) Acciones de orden económico y de abasto en términos de la fracción XXIX-E del artículo 73 de esta Constitución. k) Protección civil. L) Turismo, y m) Deporte.

TRANSITORIOS .

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor , seis meses después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las facultades mencionadas en el artículo 124 contenido en el presente Decreto, de ninguna manera excluyen a las que ya venían ejerciendo los estados.

TERCERO.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dispondrán lo necesario para la modificación de las leyes secundarias respectivas a que dé lugar la aprobación del presente decreto. ... Recinto Legislativo del Senado de la República, los doce días del mes de diciembre del año 2000"<sup>15</sup>

---

<sup>5</sup> Cesar Camacho Quiroz, *Iniciativa de Ciudadanos Senadores del Partido Revolucionario Institucional*, Mexico, 2000.

## **CONCLUSIONES.**

En la Constitución mexicana se establece con claridad la voluntad del pueblo de constituirse en una federación compuesta por la unión de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación; en dicha Constitución se señala que las facultades expresamente concedidas a los funcionarios federales, léase federación, son únicamente las que puede ejercer y el resto compete a los Estados. Esta disposición se aplica a todas las materias incluso a la materia fiscal.

La Constitución señala como límite a los Estados el que su constitución no contravenga a la constitución nacional; todos debemos circunscribir nuestra actuación a las disposiciones de nuestra carta fundamental;

entonces, sólo podrá haber, conforme a la Constitución, entre la Federación y los Estados, las facultades que expresamente se prevean en la misma.

La constitución establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público de la Federación el Estado y los Municipios; así mismo, señala que el Congreso de la Unión tiene entre otras facultades la de imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto y señala una serie de contribuciones que, en forma exclusiva, puede establecer la federación a través del Congreso y enumera una serie de materias sobre las que exclusivamente puede legislar el Congreso federal, por lo que si los tributos se establecen vía la legislatura, entonces el Congreso de la Unión puede establecer contribuciones sobre las materias que debe legislar.

La Federación sólo puede hacer lo que expresamente le autoriza la Constitución y conforme a como está actualmente redactada pareciera que la federación posee insuficientes fuentes contributivas para cubrir el presupuesto; ¿cómo debe cumplir la federación con esta

La Constitución mexicana establece un sistema en materia contributiva confuso y anárquico, pareciese en una primera lectura que existe una coincidencia o concurrencia en la materia fiscal entre los dos órganos de poder; incluso, la jurisprudencia señala que existe concurrencia entre la federación y los Estados, en materia fiscal, si la Constitución señala cuales son las fuentes contributivas de la Federación y este sólo puede hacer lo que le permite la Constitución, entonces el Congreso sólo debe legislar sobre las materias específicamente señaladas y el resto son materia de las legislaturas estatales; por lo tanto, la fracción VII del artículo 73 que autoriza al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto se debe circunscribir a las contribuciones expresamente señaladas en el ordenamiento Constitucional, quedando todas las demás materias para los Estados; estamos concientes que, de ser esto así, a la federación se le dificultaría poder cubrir su presupuesto y tal vez requeriría de ingresos que le transfirieran los Estados para cubrirlo; la experiencia nos ha mostrado que esto no sería exitoso.

Si reconocemos que existe concurrencia o coincidencia entre la federación y los Estados, en materia fiscal, estaríamos reconociendo una facultad que no está expresamente señalada en la Constitución. Ahora bien, el Congreso de la Unión al requerir para cumplir uno de sus fines, de contribuciones diferentes a las señaladas en el documento constitutivo, debe federar contribuciones no previstas expresamente, sino de las que implícitamente concede a los Estados; conforme al artículo 124 de la Constitución, esta facultad, la de federar alguna contribución diferente, la puede realizar gracias a las facultades explícitas e implícitas que posee, conforme a los artículos 124 , 73 fracción VII y 73 fracción XXX.

En la práctica, mas no en la Constitución, se señalan entonces la existencia de facultades concurrentes o coincidentes entre la federación y los Estados en materia fiscal; en la Constitución no están claramente indicados; sin embargo, en materia de educación, de salud y de ecología, sí existe disposición expresa en la Constitución sobre facultades concurrentes o coincidentes, pero no en la materia de nuestro estudio.

necesidad nacional legislar sobre la materia lo haga, debiendo dejar de legislar en dicha materia los Estados; Así deberá de señalarse en el cuerpo constitutivo, claramente, las contribuciones que deban ser coincidentes entre la federación y los Estados y no dejar este tema a la interpretación.

Actualmente, para tratar de evitar que los Estados y la Federación cobren contribuciones sobre una misma fuente (facultad coincidente), justificado en que expresamente la constitución autoriza a la federación a cubrir el presupuesto incluso con contribuciones propias de los Estados y como las fuentes contributivas exclusivas de la federación son insuficientes y tiene que cumplir con la disposición constitucional de cubrir el presupuesto y los Estados, también, poseen la obligación constitucional de cubrir sus presupuestos, se recurre a la coordinación fiscal para evitar la coincidencia fiscal (dos sujetos activos, estableciendo contribuciones sobre una misma fuente) y sus consecuencias negativas.

Para la sustentante no existe en materia fiscal, prevista en la constitución, la facultad concurrente o coincidente aún y cuando la jurisprudencia lo manifieste, pues la fracción VII del artículo 73 relacionado con la fracción XXX del mismo artículo le permite federar al Congreso de la Unión cualquier contribución que necesite para cubrir el presupuesto federal; esto debe privar a las entidades federativas de ejercer esa contribución que ha sido federada; en el siguiente año, ante necesidades diferentes, puede ser liberada una contribución afectada y afectar tal vez otra distinta, por lo que para no dejar en dificultades a los erarios estatales se debe continuar con la coordinación fiscal y así compartir algunas contribuciones federales, pero debe la coordinación encontrar medios para que los Estados no dependan exclusivamente de ella, sino que tengan sus propias fuentes de ingreso y no estén a la espera exclusiva de las participaciones; la coordinación fiscal debe de estar expresamente regulada en la constitución.

Si se incluye el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, a las contribuciones exclusivas de la federación, pero en



forma expresa en la Constitución, conjuntamente con las demás contribuciones que ya están previstas en la fracción XXIX del artículo 73 y como esta fracción justifica la existencia de la coordinación fiscal entonces la fracción VII del citado artículo 73 deberá solamente servir anualmente para establecer el monto de las contribuciones y se verían beneficiados los Estados, la Federación y, principalmente, los contribuyentes y se mantendría el sistema residual para los Estados.

La jurisprudencia ha permitido que los Estados, a través de las legislaturas locales, establezcan contribuciones en materias exclusivas de la Federación como, por ejemplo, el impuesto estatal sobre sorteos y loterías, nóminas, honorarios profesionales y oficios entre otras.

La legislación general sobre estas materias debe continuar siendo federal como está dispuesto actualmente en la Constitución, pero será necesario que el impuesto estatal correspondiente, que en la actualidad establecen las legislaturas locales, se fundamente en la Constitución para volver constitucional una práctica en la que han incurrido los Estados.

Proponemos que se reforme la Constitución en el artículo 73, en sus fracciones X y XXIX para quedar redactados de la siguiente manera :

Artículo 73 El congreso tiene facultad:- ...

X.- Para legislar en toda la República sobre ..., energía eléctrica y nuclear. Facultando a los Estados a establecer las contribuciones sobre las materias referidas, si la Constitución no señala que debe establecerlas la Federación: y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123. ...

XXIX.- para establecer contribuciones: ...

6. impuesto sobre la Renta de las sociedades y de las personas físicas.

7. impuesto al Valor Agregado. ...

Las Entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, así como de todas las contribuciones federales, en la proporción que la ley secundaria federal determine.

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

## Bibliografía.

### a) Libros

- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*, Primera edición, Ed. Themis, México, 1999.
- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho Fiscal*, Décima Quinta, edición, Ed. Themis, México, 2000.
- CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Derecho Fiscal Constitucional*, Tercera edición, Ed. Harla, México, 1997.
- CORTINA, Afonso, *Curso de Política de Finanzas Públicas de México*, Primera edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1977.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, Décima Sexta edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1990
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, Tercera edición, Ed. Limusa, S.A. de C.V., México, 1997.
- DIEP DIEP, Daniel, *El Tributo Y La Constitución*, Primera edición, Ed. Pac, S.A. de C.V., México, 1999.
- FAYA VIEZCA, Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, Primera edición Ed. Porrúa, S.A., México, 1998.
- FLORES ZAVALA, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1993
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Trigésima Tercera edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1994.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *Introducción al Derecho Tributario*, Décima Tercera edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1997.
- MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Primera edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.

- MERCADO H. Salvador, *¿Cómo Hacer Una Tesis?* Tercera edición, Ed. Limusa, S. A. De C. V., México, 2002.
- ORRANTIA ARELLANO, Fernando, *Las Facultades Del Congreso Federal En Materia Fiscal*, Ed. Porrúa, S.A. de C.V., México, 1998.
- PONCE GÓMEZ, Francisco, PONCE CASTILLO, Rodolfo, *Derecho Fiscal*, Cuarta edición, Ed. Banca y Comercio, S.A. de C.V., México, 1999.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, Cuarta edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1968.
- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal*, Ed. Harla, México, 1983
- ROJAS SORIANO, Raúl, *Metodos para la Investigación Social*, Décima Segunda edición, Ed. Plaza y Valdés, México, 1992.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Vigésima Octava edición, Ed. Porrúa, S.A., 1994.
- URESTI ROBLEDO, Horacio, *La Distribución de Facultades para Establecer Impuestos en el Sistema Federal Mexicano*, Primera edición, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, México, 2001.

## B) Publicaciones

- AGHÓN, Gabriel, *La Descentralización Fiscal en América Latina*, Revista Indetec, No.104, México, 1997.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, *Naturaleza de las Relaciones entre los Tres Niveles de Gobierno en el Marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año III, No.7, México, 1999.
- W. HODGINS, Bruce, *Federalismo Canadiense: 127 años de precaria experimentación*, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, Primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- CARBALLO BALBANERA, Luis, *Breve Referencia Histórica de la Coordinación Fiscal Mexicana*, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año III, No.7, México, 1999.
- CUMMING, Peter A., *Canadá y el Federalismo Fiscal en el siglo XXI*, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, Primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- DELGADO NAVARRO, Juan, *Coordinación Fiscal Integral*, Revista Indetec, No 100, México, 1996.

- HERNANDEZ CHAVEZ, Alicia, *Hacia un Nuevo Federalismo*, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- KINKAID, John, *Teoría y Práctica del Federalismo Fiscal en los Estados Unidos*, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, Primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- MICHEL URIBE, Hugo, *La Descentralización Fiscal: Oportunidades y Retos para América Latina*, Revista Indetec, No. 122, México, 2000.
- MURILLO DE CARVALHO, José, *El Federalismo Brasileño: perspectiva histórica*, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, Primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- PÉREZ TORRES, Javier, *La Importancia del Impuesto sobre Loterías en el Federalismo Fiscal*, Revista Indetec, No. 119, México, 1999.
- REZENDE, Fernando, *El Federalismo Fiscal en Brasil*, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, Primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- RODRÍGUEZ, Afonso, SERRA, José Roberto, *El Federalismo Fiscal al Modo Brasileño Algunas Reflexiones*, Revista Indetec, No.122, México, 2000.
- SABETI, Filippo, *Cuestiones difíciles y soluciones de problemas: reto del federalismo canadiense, antes y ahora*, Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Estudios, Primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- TAPIA TOVAR, José, *Bases Jurídico Económicas de la coordinación Fiscal*, Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Año III, No.7, México, 1999.

c) Páginas de Internet.

[Http://forum.ofFederations.Org](http://forum.ofFederations.Org)

[Http.ww.unam.edo.mx](http://ww.unam.edo.mx)

[Http.info.juridicas.unam.mx](http://info.juridicas.unam.mx)

[http://www.cidac.org/libroscidac/estado\\_economico/caf.5.pdf](http://www.cidac.org/libroscidac/estado_economico/caf.5.pdf)

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/348/17pdf>

<http://www.wazc.uam.mx/publicaciones/gestion/num11y12>

d) Proyectos

CAMACHO QUIROZ, César, *Proyecto de Decreto por el que se Reforman los Artículos 4, 73, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Recinto Legislativo del Senado de la República. México, 2000.

JÁUREGUI ROBLES, César, *Iniciativa de Ley que Modifica los Artículos 124 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Recinto Legislativo del Senado de la República, México, 2000.

e) Legislación.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Octava edición  
McGRAW-HILL, México, 2000.

## INDICE.

<b>Introducción.</b> . . . . .	1
<b>I. FEDERALISMO</b> . . . . .	5
<b>A.- Fundamento Constitucional del Pacto Federal.</b> . . . .	7
<b>B.- Soberanía de los Estados.</b> . . . . .	8
<b>C.- Facultades que expresamente se otorgan a las         federaciones en las Constituciones.</b> . . . . .	9
1.- Facultades Expresas.. . . . .	9
2.- Facultades Implícitas. . . . .	10
3.- Facultades Concurrentes. . . . .	11
4.- Facultades Coincidentes. . . . .	13
<b>D.- Sistema Residual.</b> . . . . .	14
<b>E.- Origen del Federalismo moderno.</b> . . . . .	14
<b>F.- Federalismo Centralizado y Federalismo         Descentralizado.</b> . . . . .	18
<b>G.- Referencia a las Federaciones de Brasil y Canadá.</b> .	24
1.- Federalismo Brasileño. . . . .	24
2.- Federalismo Canadiense. . . . .	31
<b>II. FEDERALISMO FISCAL.</b> . . . . .	36
<b>A.- Referencia al fundamento Constitucional del         federalismo Fiscal de Estados Unidos de América,</b>	

<b>Canadá y Brasil.</b> . . . . .	39
1.- Constitución de Estados Unidos de América . . . . .	39
2.- Constitución de Canadá. . . . .	43
3.- Constitución de Brasil. . . . .	47
<b>III. FEDERALISMO EN MÉXICO.</b> . . . . .	52
<b>A.- Referencia a las Constituciones que han regido en México.</b> . . . . .	53
<b>B.- Antecedentes históricos del Federalismo Fiscal mexicano.</b> . . . . .	55
1.- Constitución Federal de 1824. . . . .	55
2.- Constitución Federal de 1857. . . . .	59
3.- Constitución Federal de 1917. . . . .	63
<b>C.- Fundamento Constitucional del Pacto Federal en la Constitución de 1917.</b> . . . . .	63
<b>D.- Soberanía de los Estados Unidos Mexicanos.</b> . . . . .	64
<b>E.- Facultades que expresamente se le otorgan a la Federación Mexicana en la Constitución.</b> . . . . .	67
1.- Facultades Expresas. . . . .	67
2.- Facultades Implícitas. . . . .	68
3.- Facultades Concurrentes. . . . .	68
4.- Facultades Coincidentes. . . . .	69
<b>F.- Centralización y Descentralización.</b> . . . . .	71
<b>IV. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO.</b> . . . . .	75
<b>A.- Artículo 124.</b> . . . . .	76



B.- Concurrencia Fiscal. . . . .	79
C.- Artículo 73 Fracción VII. . . . .	82
D.- Artículo 73 Fracción X. . . . .	84
E.- Artículo 73 Fracción XXIX. . . . .	86
F.- Artículo 73 Fracción XXX. . . . .	90
G.- Competencia Tributaria. . . . .	91
H.- Coordinación Fiscal. . . . .	95
<b>V. PROPUESTA DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN</b>	
<b>EN MATERIA FISCAL. . . . .</b>	<b>106</b>
1.- Proyecto del señor Presidente Don Benito Juárez. . .	111
2.- Proyecto del señor Presidente Lázaro Cárdenas. . .	112
3.- Iniciativa de ley presentada por el Senador César Jáuregui Robles, del Partido Acción Nacional. .	114
4.- Proyecto de reformas a la Constitución presentado por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. . . . .	119
<b>CONCLUSIONES . . . . .</b>	<b>133</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA. . . . .</b>	<b>144</b>
<b>INDICE.</b>	