

LA REFORMA HACENDARIA DEL AÑO 2007. UNA DEUDA PENDIENTE CON EL FEDERALISMO

Enrique Pons Franco*

Pons-Franco E. La reforma hacendaria del año 2007. Una deuda pendiente con el federalismo. Hitos de Ciencias Económico Administrativas 2008;14(38):39-46.

RESUMEN

El presente ensayo tiene como objeto formular algunas consideraciones, breves y seguramente insuficientes para abordar a detalle todos los pormenores que conllevó la reforma hacendaria que se ha efectuado en el año 2007. Por ello, dados los profundos aspectos y facetas que entraña la reforma en cita, nos hemos visto en la necesidad de elegir un tema de entre tantos, y para tal efecto, hemos optado por el relacionado con la reforma hacendaria y el federalismo, que por excelencia, es un tema que permanece y permanecerá por muchos años en la agenda nacional.

Pons-Franco E. La reforma hacendaria del año 2007. Una deuda pendiente con el federalismo. Hitos de Ciencias Económico Administrativas 2008;14(38):39-46.

ABSTRACT

The present essay must like object formulate some considerations, brief and surely insufficient to approach to detail all the details that the fiscal reform entailed that has taken place in 2007. For that reason, given to the deep aspects and facets that the reform in appointment involves, we have seen ourselves in the necessity to choose a subject of between so many, and for such effect, we have chosen by the related one to the hacendaria reform and the federalism, that is a subject that remains and will remain by many years in the national agenda.

Palabras Clave: Reforma. Hacendaria. Federalismo.

Key words: Tax.Reform. Federalismo.

DIRECCION PARA RECIBIR CORRESPONDENCIA: División Académica de Ciencias Económico Administrativas. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Correo electrónico: enriquepons2@hotmail.com y enrique.pons@dacea.ujat.mx

Hablar de “federalismo” entraña necesariamente hacer referencia a las ideas de autores como Montesquieu, Lock o Jellinek¹, por ejemplo, autores que cimentaron esa forma de organización gubernativa tan extendida hasta nuestros días llamada “federalismo²”. Sin embargo, cabe mencionar que los autores antes mencionados, mas que proponer un sistema de distribución real de competencias entre

ordenes de gobierno –que hoy es la idea sobre la cual en su mayoría se suele entender la organización federativa desde el punto de vista financiero y tributario– fomentaron la idea de una distribución real del poder para romper con los Estados absolutistas, y lograr de esta manera la concepción clásica de los poderes, a saber, legislativo, ejecutivo y judicial³.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco; posgraduado de la Universidad de Salamanca, España; Doctorado en Derecho Financiero y Tributario por la Universidad de Salamanca; Diplomado en Finanzas Públicas para la Competitividad y el Desarrollo por el Instituto del Banco Mundial/Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Profesor Investigador de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

Fecha de recibido: 18 de diciembre 2007. **Fecha de aceptación:** 5 de marzo de 2008.

Así las cosas, y para los fines que nos ocupan en el presente ensayo, nos referiremos al federalismo desde la óptica de la distribución de competencias entre ordenes de gobierno y no desde la repartición o balances del poder entre tres o más poderes⁴. Delimitado lo antes expuesto, cabe hacer una última demarcación y señalar que dentro del cúmulo de competencias que pueden surgir al momento de dividir el poder entre varias órdenes de gobierno, nos referiremos específicamente a las financieras y tributarias orientadas obviamente a los sucesos generados con la reforma hacendaria recién aprobada por el Congreso de la Unión en el mes de septiembre de 2007.

En ese sentido, basta recordar que el poder tributario de las distintas órdenes de gobierno en nuestro País, descansa, inicialmente en el artículo 31 fracción IV de nuestra Constitución Federal, pues cuando dicho precepto señala como obligación de los mexicanos, contribuir al gasto público de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, implícitamente está reconociendo una potestad tributaria de cada orden de gobierno para imponer tributos dentro de su ámbito de facultades, que de igual forma, conlleva esa indisoluble unión entre ingreso y gasto público.

Lo anterior, desde luego no implica negar que los artículos 73 fracción XXIX⁵, 115 fracción IV⁶, 117⁷, 118⁸, 124⁹ y 131¹⁰, todos de nuestra Constitución Federal, terminan de dar forma a nuestro sistema de distribución de facultades o potestades en materia tributaria, y que finalmente, son los que cimientan nuestra organización federativa en lo que hace a lo financiero y tributario bajo la fórmula denominada “de facultades residuales”¹¹.

Es por ello, que la descomposición de un poder tributario “unitario” en un poder¹² tributario “distribuido”, conlleva necesariamente a distinguir entre el poder tributario normativo, es decir, el poder de emitir normas jurídicas; el poder tributario administrativo, es decir, el poder de gestionar esos ingresos o gastos públicos; y el poder tributario de disposición sobre el destino de ese ingreso o gasto público¹³.

DESARROLLO

Así las cosas, para entrar en la materia que nos ocupa, en primer lugar debemos señalar que es paradójico que uno de los principales aspectos que contenía la reforma hacendaria enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados en cuanto a la distribución del poder tributario entre Federación y Estados no haya sido aún aprobado, ni por el Congreso de la Unión, y ya no digamos, por la mayoría de las legislaturas de los estados, para dar cabal cumplimiento al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos¹⁴ (CPEUM), las cuales seguramente se mostrarán reacias a aprobar una reforma de esas dimensiones. Nos referimos, obviamente, al proyecto que pretende reformar el artículo 73 fracción XXIX último párrafo¹⁵, y en el cual, medularmente, se pretende otorgar potestades tributarias a los Estados para que puedan imponer tributos a la venta final de gasolina, diesel, así como al consumo final de tabacos labrados y cerveza. Por ello, se dice que es paradójico, pues una reforma al sistema hacendaria federal que en teoría, se presentó como una forma de fortalecer el federalismo fiscal y que no pasó por la reforma constitucional es desde nuestro punto de vista, una reforma a medias, una reforma que solamente trastocó un sistema de distribución de recursos, y que no logró su fin principal, fortalecer el poder tributario de los Estados y sus Municipios.

Sin embargo, el legislador ordinario, consideró pertinente adelantar los pasos, y aunque no entró a reformar la Constitución Federal en los términos antes expuestos, sí aprobó una reforma al artículo 10-C de Ley de Coordinación Fiscal en donde textualmente se autoriza a los Estados –nótese que por disposición de una ley ordinaria- a gravar el consumo final de gasolina, diesel, tabacos labrados y cervezas¹⁶.

De esta forma se pone de manifiesto, a nuestro parecer, que en ocasiones al propio legislador federal no le importa demasiado aprobar una reforma legal que se contraponga evidentemente a la Constitución Federal. Pese a ello, ninguna legislatura estatal podrá –a menos que quiera ver enjuiciada su determinación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación- imponer contribuciones a los combustibles, tabacos o cervezas mientras no se apruebe la reforma constitucional antes citada.

Sin embargo, no vislumbramos como pueda consolidarse dicho proyecto dadas las condiciones políticas y económicas actuales, pues serán los Estados quienes deberán asumir el costo político de ejercer en su caso, esa nueva facultad tributaria; suficiente trabajo tendrán en el año 2012 cuando entren en vigor los artículos transitorios tercero y cuarto¹⁷ aprobados por el Congreso de la Unión que derogan el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, y consecuentemente traslada una nueva facultad tributaria a los Estados, como para trasladarles también los costos de una imposición en los términos antes mencionados.

Otro aspecto que al menos, en el tema del federalismo quedó a deber la reforma hacendaria es que no eleva a rango constitucional la llamada “coordinación fiscal” entre federación y estados para la asunción del denominado poder tributario administrativo. Decíamos con antelación

que el sistema de distribución de facultades tributarias está configurado básicamente en los artículos 31 fracción IV, 73 fracción XXIX, 115, 117, 118, 124 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, es cuestionable que el sistema nacional de coordinación fiscal en los términos antes expuestos no encuentre una base constitucional sólida dentro de nuestra Máxima Ley. Parecerá temeraria esta afirmación, pero otros autores también la han detectado¹⁸ y puesto de relieve. Es lógico pensar que en virtud de todos los principios que imperan hoy en día dentro de nuestro sistema tributarios (capacidad contributiva, igualdad, equidad, legalidad, seguridad jurídica, reserva de ley, etc.) podríamos encontrar que los convenios mediante los cuales los Estados asumen cierto poder tributaria administrativa tienen un sustento constitucional claro, expreso y coherente; sin embargo, no es así.

De una lectura detallada y armónica no se puede encontrar una disposición constitucional de la cual pueda extraerse que la llamada “coordinación fiscal” en materia de los convenios¹⁹ de coordinación o adhesión antes mencionados exista²⁰. Cabe citar aquí que existe un proyecto de reforma al artículo 124 de nuestra Constitución Federal que insta a incluir dentro del texto del citado numeral, un párrafo con la siguiente redacción: “*Los Estados y Municipios, para el ejercicio de sus facultades reservadas o concurrentes podrán, previa aprobación de sus legislaturas locales, convenir con la Federación modalidades de colaboración en los términos que fijen las leyes respectivas*”. Por lo tanto, el citado proyecto ha sido olvidado y no se aprecia que vaya ser rescatado, al menos en este periodo ordinario de sesiones.

Considerando lo que a todas luces se pone de manifiesto, es que el Senado²¹ de la República ya ha detectado una posible inconsistencia²² en nuestro sistema de coordinación fiscal, que de no realizarse puede poner efectivamente en riesgo nuestro llamado “federalismo fiscal”, y que efectivamente, sigue siendo una deuda pendiente de la Federación para con los Estados.

Sin embargo, ante lo expuesto, convendría aclarar al lector no involucrado directamente con estos temas, qué es lo que acuerdan los Estados con la Federación al celebrar los convenios en cita. Así las cosas, la idea central de dichas convenciones es, como lo dijo en su día Alberto J. Pani, Secretario de Hacienda en el año de 1925: “delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos²³”. Lo anterior cobra especial relieve, si tomamos en consideración lo señalado en páginas anteriores, y además le aumentamos la circunstancia que

efectivamente, las facultades tributarias de los Estados no vienen expresamente delimitadas por vía positiva en nuestra Ley Fundamental, sino en todo caso, lo que arroja una interpretación sistemática y armónica de los artículos 117, 118 y 124 de la Constitución Federal son limitantes, restricciones y prohibiciones al ejercicio del poder tributario de los Estados. En otros palabras, lo que los Estados no puede hacer.

Bajo ese tenor, es lógico pensar que si analiza a detalle el artículo 73 fracción XXIX de la Constitución Federal nada impide pensar que la imposición sobre la renta, el consumo, o el gasto no se encuentra expresamente reservado para la Federación; luego entonces, los Estados pueden asumir dicha facultad y comenzar a legislar sobre la materia en cita.

Así las cosas, lo que pretenden impedir dichas convenciones es la superposición de tributos, o la múltiple imposición –mitífica y no prohibida por nuestro texto constitucional- sobre las mismos hechos imponibles debido a la existencia de la concurrencia tributaria²⁴ a cambio de que la Federación sea la que se quede con dicha facultad tributaria y en consecuencia, participe a los Estados un porcentaje de las cantidades que recaude por el ejercicio de la referida facultad normativa.

Por último, otro tema que deja pendiente la reforma hacendaria del año 2007 es el relacionado con la intromisión de la Federación en la hacienda pública estatal mediante el establecimiento de exenciones o supuestos de no sujeción sobre impuestos estatales desde leyes federales. En otra palabras, queda en el tintero del legislador federal ponerse límites a ese ejercicio indebido que hace de su poder tributario normativo al apartar, como ya se dicho, de obligaciones tributarias estatales a la Federación por medio de leyes que él mismo aprueba. Como evidencias de lo aquí expuesto, pueden citarse:

- El artículo 254 de la Ley del Seguro Social, el cual, en la parte que nos interesa dispone “*El Instituto Mexicano del Seguro Social, sus dependencias y servicios, no serán sujetos de contribuciones federales, estatales o Municipales...*”;
- El artículo 42, fracción V de la Ley del Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los trabajadores, que la parte que nos ocupa señala “*Los contratos y las operaciones relacionados con los inmuebles a que se refiere este artículo, así como el desarrollo y ejecución de los conjuntos de habitaciones que se edifiquen con financiamiento del Instituto, estarán exentos del pago de toda clase de impuestos, derechos o*

contribuciones de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal...”;

- El artículo 4 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, el cual señala que “*los bienes que el Instituto adquiera de instituciones y personas particulares, o de gobiernos extranjeros, estarán exentos de toda clase de contribuciones, impuestos o derechos*”;

Como puede apreciarse, el legislador federal invade una competencia del legislador estatal, pues en esencia, a quien le corresponde la facultad de imposición, le corresponde también la facultad de exentar o establecer supuestos de no sujeción. En ese sentido, no podría oponerse como argumento a favor de la Federación el poder tributario “originario” o “exclusivo”, pues si por ello ha de entenderse que encuentra su límite en la Constitución, tan originario o exclusivo es el poder tributario de la Federación como el de los Estados²⁵; tampoco podría argumentarse una “facultad tributaria de primer grado para la Federación” y otra “facultad tributaria de segundo grado para los Estados²⁶”; mucho menos puede hablarse de un “poder tributario originario para la Federación” y de un “poder tributario derivado para los Estados²⁷”, pues siguiendo las ideas señaladas por algún sector de la doctrina española autorizada²⁸ no pueden plantearse problemas de jerarquía en el poder tributario de los Estados frente a la Federación, pues el poder de ambos descansa en la propia Constitución Federal, y si ésta no limita la potestad tributaria normativa en ese sentido para los Estados, éstos pueden hacer uso de ella siempre y cuando se obedezcan los principios generales planteados en la misma.

CONCLUSIÓN

A guisa de conclusión en esta intervención, puede decirse que los problemas que entraña el llamado “federalismo hacendario” son amplios, añejos y complicados, y nos es aquí el momento, ni el lugar para abundar en específico sobre todos y cada uno de ellos. Esperamos que las líneas argumentales aquí planteadas hayan servido para al menos orientar o explicitar futuros caminos de acción para una reforma hacendaria que fortalezca a los Estados desde la Constitución, y con ello, fortalecer las fuentes de financiación de todos los ordenes de Gobierno, en especial, la de los Estados y Municipios.

CITAS

- ¹ Especial mención merece dentro del ámbito mexicano la obra de GONZÁLEZ OROPEZA, M.: *El federalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, en la cual el autor realiza una espléndida recopilación y análisis de los albores del federalismo en México.
- ² Sin olvidar que el “federalismo” no es algo nuevo o recién inventado en los siglos XVII, XVIII, XIX o XX; su origen proviene de la República Romana del año 90 a. c. aproximadamente y con ella se aludía a un *foederatus* término con el que se señalaba a cualquier tribu o pueblo que mediante un *foedus* (tratado) se unía a la *res publica romana*. Vid. THURSTON PECK, H.: *Harpers dictionary of classical antiquities*, 1898.
- ³ Sobre estos aspectos, véanse, entre otros, el interesante trabajo de ARAGÓN, M.: *Constitución, democracia y control*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002 en el cual realiza un profundo análisis – entre otros- de los mecanismos de control de poder entre desde el siglo XVII hasta el siglo XX; también la obra de GARCÍA DE ENTERRIA, E.: *Democracia, jueces y control de la administración*, 2da. Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1996 aporta interesantes elementos para entender la distribución del poder en un Estado.
- ⁴ Se mencionan tres o más poderes haciendo referencia a constituciones, como la venezolana de 1999 que reconoce cinco poderes, los tres clásicos más el poder ciudadano y el electoral.
- ⁵ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: **XXIX.** Para establecer contribuciones: **1o.** Sobre el comercio exterior;; **2o.** Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. 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: **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; y **f)** Explotación forestal. **g)** Producción y consumo de cerveza. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.
- ⁶ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:
[...]
- IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
 - a)** Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones

relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

⁷ **Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso: **I.** Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras; **II.** Derogada; **III.** Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado; **IV.** Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; **V.** Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; **VI.** Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; **VII.** Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; **VIII.** Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública; **IX.** Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. El

Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

⁸ **Artículo 118.** Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: **I.** Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; **II.** Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra; **III.** Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

⁹ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

¹⁰ **Artículo 131.** Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117. El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

¹¹ Hacemos alusión a la expresión "facultades residuales" para armonizar con el texto del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Las expresiones "poder", "potestad" y "facultad" se utilizan indistintamente hoy en día, superando añejas controversias entre las escuelas española e italiana. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en todo caso, alude al último de los términos mencionados aquí. Véanse los artículos 73 fracciones XV, XXIX-J, XXIX-K y XXX; 74; 76; 89; 115 fracción II, segundo párrafo, así como su fracción IV, inciso c), segundo párrafo; 116 fracción VII último párrafo; 124; y 131.

¹³ *Vid.* LAGO MONTERO J. M.: *El poder tributario de las comunidades autónomas*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2000, pp. 24-25.

¹⁴ *Vid.* Artículo 135 CPEUM. "*La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*"

¹⁵ El proyecto en cita señala textualmente lo siguiente: "*Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán imponer contribuciones locales a la venta final de gasolinas y diesel, así como al consumo final de tabacos labrados y cervezas, que se realice dentro de*

su territorio, siempre y cuando se ajusten a las tasas o cuotas, requisitos y demás características que establezca el Congreso de la Unión mediante ley secundaria federal. La totalidad de los Municipios de la entidad federativa de que se trate participarán en el rendimiento de las contribuciones a que se refiere este párrafo en los porcentajes que establezcan sus legislaturas locales, los cuales no podrán ser inferiores a los porcentajes que establezca la ley secundaria federal”.

- ¹⁶ **Artículo 10-C.**-Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin que se considere un incumplimiento de los convenios a que se refiere el artículo 10 de esta Ley ni de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y en adición a los impuestos a que hace referencia el artículo 43 de este último ordenamiento, podrán establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentre gravada por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen se encuentre reservado a la Federación, dicha venta o consumo final se realice dentro del territorio de la entidad de que se trate y se cumplan los requisitos siguientes: I. No se establezcan tratamientos especiales de ningún tipo; II. La tasa única aplicable sea del 4.5% sobre el precio de enajenación del bien de que se trate; III. La base no incluya los impuestos al valor agregado ni especial sobre producción y servicios; IV. El impuesto no sea acreditable contra otros impuestos locales o federales; V. No se traslade en forma expresa y por separado el impuesto a las personas que adquieran los bienes. El traslado del impuesto deberá incluirse en el precio correspondiente, sin que se considere que forma parte del precio de venta al público, ni se entienda violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales; VI. El impuesto se cause en el momento en que efectivamente se perciban los ingresos y sobre el monto que de ellos se perciba; VII. El impuesto no se aplique en dos o más etapas del proceso de comercialización; VIII. Tratándose de gasolinas y diesel, el monto recaudado se destine exclusivamente a infraestructura vial, rural y urbana; hidráulica: así como a programas ambientales, entre otros, de movilidad urbana. Las entidades podrán convenir con el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que los impuestos locales que en términos de este artículo, en su caso, establezca la entidad, se paguen en las mismas declaraciones del impuesto sobre la renta identificados por entidad. Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda a las entidades federativas en términos de este artículo. Tratándose del Distrito Federal, la distribución de dichos recursos se efectuará a sus demarcaciones territoriales. *Vid.* Gaceta Parlamentaria del Senado de la República; número: 114; año 2007; viernes 14 septiembre 2007; 2do. Año de ejercicio; primer periodo ordinario.
- ¹⁷ *Vid.* Gaceta Parlamentaria del Senado de la República; número: 114; año 2007; viernes 14 septiembre 2007; 2do. Año de ejercicio; primer periodo ordinario.
- ¹⁸ *Vid.* SERNA DE LA GARZA, J. M.: *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, pp. 35-40.
- ¹⁹ Que no es lo mismo que el sistema de participaciones sobre los rendimientos de las contribuciones que previene el artículo 73 fracción XXIX párrafo último de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual forma debe mencionarse que nuestra Ley Fundamental sí previene un sistema de

coordinación fiscal mediante convenios para el caso de los Municipios; véase el artículo 115, fracción IV, inciso a) segundo párrafo. A saber, el citado precepto dispone que los Estados pueden convenir con los Ayuntamientos para que los primeros asuman temporalmente lo que hemos denominado “poder tributario administrativo”. Tampoco puede oponerse como excepción que el sistema de coordinación fiscal mediante convenios de colaboración administrativa tenga su sustento en el artículo 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se refiere a otro tema que no guarda relación con la materia tributaria.

- ²⁰ A menos que se tome la interpretación de uno de los artífices del actual sistema de coordinación fiscal. Nos referimos a Roberto Hoyo D’Addona. *Vid.* HOYO D’ ADDONA, R.: “Evaluación de la coordinación fiscal en 1986” *Revista Federalismo Hacendario*, Edición Especial Conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973-2003, INDETEC, 2003, p. 13. y en la cual medularmente concluye que el artículo 73 fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga suficientes facultades.
- ²¹ *Vid.* Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores del 27 de abril de 2006.
- ²² Véase el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado por el Gobierno del Estado y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco de fecha 11 de enero de 1997. En dicho documento, podrá apreciarse que los únicos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los cuales se fundamenta la firma del citado acuerdo son los artículos 25, 26 y 116 fracción VI de nuestra Máxima Ley. Ninguno hace referencia a una facultad constitucional al menos expresa para celebrar los citados convenios de colaboración.
- ²³ Citado por DE LA GARZA, S.: *Derecho Financiero mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 26.
- ²⁴ Véase el anexo 4 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado por el Gobierno del Estado de Tabasco y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de diciembre de 1980 y en cual se puede encontrar que el Estado dejó en suspenso el ejercicio de facultades tributarias para imponer contribuciones sobre un cúmulo de bienes o servicios, como por ejemplo, la tortilla, la carne, el azúcar, harina, leche, huevo, e incluso, sobre el chile.
- ²⁵ *Vid.* LAGO MONTERO, J. M.: *El poder tributario...* ob. cit. P. 37.
- ²⁶ En ese sentido, seguimos las ideas de PALAO TABOADA, C.: “La distribución del poder tributario en España” *Revista Crónica Tributaria*, número 52, 1985, pp. 183-190.
- ²⁷ *Vid.* RAMALLO MASSANTET, J.: “Incidencia de la Constitución de 1978 en materia de fuentes normativas de la Comunidades Autónomas” en *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. 50 y ss.
- ²⁸ Nos referimos a FERREIRO LAPATZA, J. J.: “Las fuentes del Derecho Financiero en la Constitución Española” en *La Constitución y las fuentes del Derecho*, Tomo II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1980, pp. 901-919.

REFERENCIAS

Aragón, M. (2002). *Constitución, democracia y control*. Instituto de Investigaciones Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

De la Garza, S. (1990). *Derecho Financiero mexicano*. Ed. Porrúa, México.

Ferreiro Lapatza, J. J. (1980). *Las fuentes del Derecho Financiero en la Constitución Española*. En la constitución y las fuentes del derecho, Tomo II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

García de Enterría, E. (1996). *Democracia, jueces y control de la administración*. 2da. Edición, Editorial Civitas, Madrid.

González Oropeza, M. (1995). *El federalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Hoyo D' Addona, R. (2003). *Evaluación de la coordinación fiscal en 1986*. Revista Federalismo Hacendario, Edición Especial Conmemorativa de los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscal 1973-2003, INDETEC.

Lago Montero, J. M. (2000). *El poder tributario de las comunidades autónomas*. Editorial Aranzadi, Navarra.

Palao Taboada, C. (1985). *La distribución del poder tributario en España*. Revista Crónica Tributaria, número 52.

Ramallo Massantet, J. (1979). *Incidencia de la Constitución de 1978 en materia de fuentes normativas de la Comunidades Autónomas, en Hacienda y Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

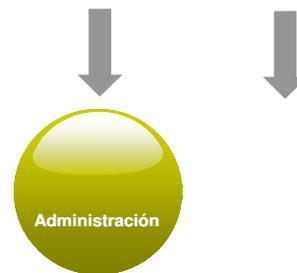
Serna de la Garza, J. M. (2004). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. Instituto de Investigaciones Jurídica, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Thurston Peck, H. (1898). *Harpers dictionary of classcar antiquities*.



Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

**División Académica de Ciencias
Económico Administrativas**



¿Qué es el SEAD UJAT?



Educación a Distancia
El Sistema de Educación Abierta y a Distancia de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco favorece el régimen independiente de estudio reconociendo que cada estudiante aprende de diferente manera y con un ritmo distinto, está fundamentado en que la efectividad del aprendizaje radica en que sea experimental, cercano a su vida cotidiana y laboral y, está situado en un mundo globalizado de cambio continuo, donde el aprendizaje debe ser para toda la vida con saberes genéricos que permitan la reconversión para ubicarse y adaptarse a dichos cambios.

COORD. DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
Edificio de Investigación y Posgrado DACEA
Av. Universidad s/n. Zona de la Cultura,
C.P. 86000
Tel. 3 12 12 27 y 3 12 03 55 Ext. 114
Villahermosa, Tabasco.

sead@dacea.ujat.mx



50 | Aniversario de
la Universidad
1958 - 2008

