

## CONTENIDO

### Iniciativas

Que reforma los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a cargo de la diputada Paloma Domínguez Ugarte, del Grupo Parlamentario del PRI

## Anexo II-5-1

**Martes 1 de abril**

## **Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 73, fracción XXIX y 115, fracción IV, incisos a) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Quienes suscriben, Diputada Paloma Domínguez Ugarte y Diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 73, fracción XXIX y 115, fracción IV, incisos a) b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Esta iniciativa tiene como finalidad fortalecer el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, considerando el papel fundamental que asiste al Estado en el desarrollo económico de cualquier Nación, como se reconoce en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución” aunado a que “El Estado

velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a empleo”.

Conviene recordar que la actividad financiera del Estado, entendida como la obtención de recursos monetarios, su administración y su erogación, con el objeto de satisfacer sus propios fines, se lleva a cabo mediante diversas atribuciones cuya adecuada regulación y ejercicio constituyen premisas esenciales para el cumplimiento de esos fines.

Tal como lo sostuvo Griziotti,<sup>1</sup> el Estado desarrolla diversas funciones y realiza erogaciones con el objeto de llevar a cabo dos funciones principales, las jurídicas y las sociales. Las jurídicas tienen como finalidad tutelar sus relaciones con los demás Estados y asegurar en el interior la tranquila coexistencia y cooperación social. Las de carácter social tienden a promover el bienestar, la salud y la educación del pueblo.

Como lógico resulta, las actividades realizadas por el Estado para realizar sus funciones son complementarias de las acciones de los particulares para satisfacer sus propias necesidades, las cuales serán diversas atendiendo al grado en el que los órganos del Estado proveen estos satisfactores. Dicho en otras palabras, el destino de los recursos con los que cuentan los particulares se encuentra determinado por la calidad de los diversos servicios públicos que facilita el Estado, desde la defensa exterior, la seguridad pública, la educación, la salud y las vías de comunicación, entre otros.

Por tanto, resulta indudable que en virtud de los gastos públicos, así como de los ingresos públicos, se efectúa una redistribución de la riqueza, por lo que los términos en los que se desarrolle la

---

1. Griziotti Benvenuto, Principios de Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda, (Trad. Enrique R Mata), Editorial Reus, Madrid, 1958, pp. 15-17

actividad financiera del Estado tienden a incrementar o disminuir la diferencia en el reparto de la riqueza entre las personas.

En esa virtud, debe reconocerse que el Estado Mexicano, en razón de las reformas constitucionales realizadas en los últimos años, especialmente las que han dado lugar a la incorporación en el artículo 4º constitucional del derecho a diversas pensiones no contributivas para las personas con discapacidad y a las personas adultas mayores de 65 años, ha adoptado relevantes compromisos que conllevan un incremento relevante en el gasto público, máxime que en el párrafo último de ese precepto se prevé que el monto de los recursos asignados para garantizar esos y otros derechos consagrados en ese precepto constitucional, no podrá ser disminuido, en términos reales, es decir considerando la inflación, respecto del que se asigne en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

En ese tenor, ante la indiscutible necesidad contar con los recursos suficientes para mejorar la prestación de diversos servicios públicos, incluso de atender a las personas menos favorecidas que habitan nuestro país, resulta relevante llevar a cabo diversas modificaciones del marco jurídico que rige la actividad financiera, en sus diversas facetas, es decir, en la captación de ingresos públicos, especialmente contributivos, en su administración y en su erogación.

Ante ello, en los próximos meses tendremos la oportunidad de elaborar y proponer diversas iniciativas de reformas constitucionales y legales cuya finalidad es fortalecer los instrumentos mediante los cuales el Estado Mexicano lleva a cabo su actividad financiera; ello, con la única finalidad de brindar mayores elementos que contribuyan al debate público sobre los mecanismos que podemos darnos los mexicanos para mejorar las condiciones que nos permitan convivir armónicamente.

Como primera propuesta encaminada a fortalecer la actividad financiera del Estado Mexicano, me permito someter a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión esta iniciativa que contiene un conjunto de propuestas encaminadas a establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las bases para fortalecer el vigente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Dicha propuesta consiste, esencialmente, en: 1. Incrementar los ingresos que vía participaciones federales reciben las haciendas estatales y municipales; 2. Brindar claridad a las fuentes de riqueza reservadas a la Federación; 3. Permitir al Congreso de la Unión contar con los instrumentos que le permitan guiar la política tributaria nacional sin afectar las haciendas estatales y municipales; 4. Establecer un nuevo pacto fiscal con expreso sustento constitucional que brinde certeza; y 5. Establecer las bases de un sistema parcialmente concurrente entre la Federación, los Estados y los Municipios en el cobro del impuesto predial.

Cabe destacar que del análisis de la evolución de los ingresos contributivos de los Estados y de los Municipios se advierte que históricamente se ha mantenido su dependencia tanto de las participaciones federales como de las aportaciones federales, al tenor del Sistema de Coordinación Fiscal que se sustenta en la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 y en los Convenios de Adhesión a dicho Sistema que se suscribieron por los Estados y la Federación a finales de 1979, lo que no obsta para reconocer que dicho Sistema ha permitido evitar la doble tributación respecto de las principales fuentes de riqueza que desde aquella época han servido de sustento a los impuestos federales, a saber, los ingresos netos y el valor agregado; en la inteligencia de que ello se logró en la medida en que los Estados al celebrar esos Convenios aceptaron no gravar las fuentes de riqueza que se han precisado

tanto en la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) como en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS).

Incluso, es importante recordar que dicho Sistema ha tenido como finalidad complementar lo establecido en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en el cual al reservarse a la Federación determinadas fuentes de riqueza no se contempla ni a los ingresos ni al valor agregado, lo que hizo necesario generar un mecanismo de coordinación que permitiera reservar al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para gravar esas dos fuentes, a saber, los referidos Convenios de Adhesión, con la particularidad de que en estos pactos se abrió la puerta para que en las leyes emitidas por ese órgano legislativo se determinara tanto la proporción en que la Federación participaría a los Estados de los ingresos derivados de la recaudación federal como las fuentes de riqueza que podrían gravar los Estados.

Esta circunstancia ha provocado que sea el Congreso de la Unión, en las referidas leyes tributarias federales, el que haya venido delineando los alcances de la potestad tributaria local, con base en un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal cuya validez se ha cuestionado al no encontrar sustento expreso en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Incluso, la aplicación de ese Sistema revela que aun cuando formalmente ha permitido cumplir con sus fines tendientes a evitar la doble tributación, lo cierto es que ni ha generado los ingresos suficientes para las haciendas estatales y municipales ni, menos aún, ha generado los incentivos necesarios para que los Estados ejerzan su potestad tributaria de manera coordinada con la Federación para lograr un mayor impulso de las actividades económicas; por el contrario, en algunas ocasiones se ha convertido en un incentivo para que las entidades federativas y los Municipios no ejerzan a plenitud sus atribuciones en materia de recaudación de tributos federales, locales y municipales.

En ese contexto, se estima conveniente establecer en sede constitucional las bases del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el objeto de fortalecer a las haciendas estatales y municipales e incluso permitir a la Federación conducir con mayor eficacia la política tributaria del Estado Mexicano.

El contenido de esta iniciativa se desarrolla en los siguientes apartados: I. Antecedentes del sistema nacional de coordinación fiscal; II. Rasgos distintivos del sistema nacional de coordinación fiscal; III. Datos relevantes sobre la evolución del sistema nacional de coordinación fiscal; IV. Propuestas de reformas constitucionales

**I. ANTECEDENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.** Con el objeto de precisar algunos de los principales antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente es conveniente tomar en cuenta el análisis que al respecto se ha llevado a cabo en diversas sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), entre otras las dictadas al resolver el amparo en revisión 2240/1997 así como la controversia constitucional 13/2008.

En principio, es necesario tomar en cuenta que dentro de una Nación que adopta como forma de Estado el sistema federal, al establecerse diversos niveles de gobierno, principalmente el federal y el estatal o provincial, y otorgarse a los órganos legislativos correspondientes la facultad para imponer contribuciones, surge la posibilidad de que una misma actividad o circunstancia demostrativa de riqueza se grave con diversos tributos, lo que genera una doble o múltiple tributación. Para evitar esa situación que eleva la presión tributaria sobre los gobernados, desincentivando la actividad económica, se han establecido diversos sistemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, buscando en todo momento alcanzar un verdadero sistema tributario, entendido como un conjunto racional y armónico

de contribuciones que tienden a lograr el desarrollo económico y social de una determinada sociedad.

Las diversas soluciones que han encontrado las Naciones, a lo largo del tiempo son, principalmente, las siguientes:

a) Concurrencia, sistema que equivale a la ausencia total de coordinación, en éste las entidades de los diferentes niveles tienen acceso a todas las fuentes tributarias.

b) Separación, en este sistema se tiende a asignar a cada nivel de gobierno fuentes determinadas de recursos para su explotación exclusiva.

c) Participación, bajo tal sistema no se distribuyen las fuentes de los ingresos, sino el producto, dentro de él pueden distinguirse dos formas, la primera, participación en sentido estricto, consiste en que se reparte de acuerdo con índices apropiados el producto de cada impuesto por separado; y, la segunda, denominado unión tributaria, donde se distribuye una masa de recursos financieros producidos por diversas contribuciones.

d) Cuotas adicionales, este sistema tiene en común con el anterior el hecho de que el gobierno federal ejerce la potestad tributaria y estructura libremente un tributo, mientras que las entidades federativas, establecen cuotas adicionales sobre los impuestos federales; normalmente se fijan topes a los porcentajes adicionales.

e) Asignaciones globales, en este sistema, la Federación entrega fondos a las entidades federativas, previo análisis de las necesidades financieras de cada ente estatal, si la distribución se realiza en función de índices preestablecidos por la ley, se acerca sustancialmente al sistema de participaciones.

f) Asignaciones globales condicionadas, en éste, la entrega de fondos se encuentra supeditada al cumplimiento de algunas tareas, por la implantación y mantenimiento de algún servicio público.



En ese contexto teórico, conviene realizar un somero análisis histórico de la evolución del sistema de coordinación fiscal que al tenor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las diversas leyes federales ha regido en nuestro país.

Por principio, cabe señalar que en la Carta Magna de 1917 no se distribuyeron las fuentes o las materias sobre las cuales se ejercería la potestad tributaria por los diversos niveles de gobierno, estableciéndose un auténtico sistema concurrente de coordinación, donde la Federación tenía la libertad de establecer contribuciones sobre cualquier hecho o acto jurídico y los Estados únicamente encontraban limitado el ejercicio de la potestad tributaria, por lo dispuesto en los artículos 117, 118 y 131, constitucionales, en el sentido de no establecer contribuciones sobre el comercio exterior o interior, ni gravar el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio. Fue el Congreso de la Unión, en su carácter de legislador federal, el que gradualmente estableció un sistema de coordinación fiscal entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

En el año de mil novecientos dieciocho, en la Ley que fijó los ingresos de la Federación para el propio año, ya se observaba la inquietud por distribuir entre los diferentes niveles de gobierno los ingresos provenientes del ejercicio de la potestad tributaria, así, en tal ordenamiento se hacía referencia a un impuesto federal, vigente desde el siglo anterior, que gravaba los enteros realizados en las oficinas recaudadoras de los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios, con lo que se provocaba una redistribución de los ingresos fiscales captados por éstos, en favor de la Federación; asimismo, ya se contemplaba que la recaudación de algunos tributos federales relacionados con el comercio exterior se distribuirían en favor de los municipios en que radicara la aduana respectiva. El texto conducente es el siguiente:

***LEY DE INGRESOS PARA EL AÑO FISCAL DE 1918  
DEL 21 DE ENERO DE 1918, PUBLICADA EN EL***

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE  
ENERO DE 1918.**

**“Artículo 1º.- Los ingresos de la Federación para el año fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1918, se compondrán de los impuestos, derechos y productos siguientes:**

**IMPUESTOS QUE SE CAUSAN EN TODA LA FEDERACIÓN.**

**...XIII.- Productos de la Renta del Timbre.**

**...B.- Contribución sobre los enteros hechos en las oficinas recaudadoras de los Estados, Territorios, Distrito Federal y Municipios de los mismos, que se causarán y percibirán en la forma prescrita en el decreto de 9 de junio de 1917 y disposiciones relativas.**

**Artículo 2º.- El derecho de 1 y ½ por ciento o del 2 por ciento en su caso, que cobran las Aduanas conforme a los decretos de 4 de junio de 1896, 3 de septiembre de 1901, 3 de diciembre de 1902, 13 y 19 de octubre de 1906 y 24 de noviembre de 1917, a favor de los Municipios, asimismo, el 2 por ciento adicional a la exportación en virtud del acuerdo del ciudadano Primer Jefe, del 14 de mayo de 1915, cobra la de Túcpan a favor de ese Municipio así como los derechos de barra que se cobran en Tampico con arreglo a los contratos celebrados con la misma compañía del Ferrocarril Central Mexicano y demás disposiciones relativas, seguirán recaudándose y aplicándose a su objeto sin figurar en la cuenta de Ingresos del Erario. Los derechos de inspección veterinaria se aplicarán en su totalidad a los Inspectores o Prácticos que presten el servicio, siempre que unos u otros no desempeñen algún empleo de la Federación, por el cual reciban sueldo;**

***pues en este caso el importe total del derecho que se recaude, ingresará al Erario”.***

Desde aquellos años se advertía la tendencia del legislador federal a crear un sistema de coordinación basado en participaciones en sentido estricto, que se sustentaría en el establecimiento de cuotas adicionales; así, para el ejercicio fiscal de mil novecientos veinte, en relación con los derechos de importación y derechos de exportación se fijó un impuesto adicional de 2% que recaudarían y cubrirían las aduanas marítimas y fronterizas de la República en favor del municipio respectivo, tal disposición era del siguiente tenor:

***LEY DE INGRESOS PARA EL AÑO FISCAL DE 1920 DEL 5 DE ENERO DE 1920, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE ENERO DE 1920.***

***“Artículo 2º.- Los causantes de los impuestos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 1º de esta Ley, pagarán, además, un impuesto adicional de 2 por ciento sobre los derechos de importación y sobre los derechos de exportación, impuesto que cubrirán todas las Aduanas marítimas y fronterizas de la República y que se aplicarán en favor del Municipio del lugar en que esté ubicada la respectiva Aduana. Para este efecto, los citados impuestos adicionales de 2 por ciento, no figurarán en la Cuenta de Ingresos del Erario, sino que se entregarán por las Aduanas a los Municipios respectivos, quedando modificados en el sentido de este artículo, los decretos y disposiciones vigentes sobre esta materia”.***

Para los años de mil novecientos veintitrés y mil novecientos veinticuatro, se estimó conveniente participar a los Municipios, inclusive, del producto del impuesto sobre propiedad minera, tal como deriva de las leyes de ingresos del erario federal de tales años, en las cuales se previó:

***LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA EL AÑO FISCAL DE 1923 DEL 10 DE ENERO DE 1923, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 16 DE ENERO DE 1923.***

***“Artículo 24.- El importe del impuesto progresivo sobre el normal de \$2.00 por tercio anual y por pertenencia, que establecen las fracciones B, C y D del artículo 3° de la Ley de 27 de junio de 1919, se aplicará a los Municipios Secciones Municipales, Comisarías, etc.; donde se encuentren ubicados los fundos mineros que los causen, destinándose exclusivamente a dotación de aguas, apertura y conservación de caminos vecinales y escuelas de los lugares citados”.***

***LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA EL AÑO FISCAL DE 1924 DEL 2 DE ENERO DE 1924, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 5 DE ENERO DE 1924.***

***“Artículo 16.- El producto del impuesto anual sobre propiedad minera corresponde íntegramente a la Federación; pero del mismo se concederá un 40% a los Municipios donde se encuentren ubicados los fundos mineros que lo causen. La participación concedida se destinará al fomento de mejoras materiales y servicios públicos, y su importe será***

***administrado por una junta compuesta del Presidente Municipal, el Presidente de la Cámara de Comercio, en su defecto un comerciante, y una casa bancaria como tesorero, o a falta de ella una casa comercial de reconocida honorabilidad .  
El 60% restante se aplicará a la Federación”.***

En el año de mil novecientos veinticinco, la urgente necesidad de armonizar el ejercicio de la potestad tributaria por parte de la Federación y de las entidades federativas, y de establecer sistemas eficientes de recaudación y fiscalización de los ingresos tributarios, dio lugar a que el Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, a través de su Secretario de Hacienda y Crédito Público, Alberto J. Pani, convocara a los gobiernos estatales a la Primera Convención Nacional Fiscal. En tal convención la temática se distribuyó entre cuatro comisiones, a saber: Comisión del Plan Nacional de Arbitrios, Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales, Comisión para la Organización de la Comisión Permanente de la Segunda Convención y Comisión para Dictaminar los Puntos de Vista del Gobierno del Estado de México.

Por su importancia, conviene reproducir las principales conclusiones a las que arribó la Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales, las que se transcriben tal cual aparecen en la Memoria de la Primera Convención Fiscal editada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año de mil novecientos cuarenta y siete, que son del siguiente tenor:

***“I. Se recomienda la adición del artículo 131 de la Constitución General de la República en los siguientes términos: ‘Cada cuatro años, o cuando lo crea necesario la mayoría de los Estados, o el Ejecutivo de la Unión, se reunirá en la Capital de la República una Convención integrada por un representante de cada uno de los Ejecutivos de los***

***Estados y por un representante del Ejecutivo de la Unión. Esta convención se ocupará de proponer los impuestos que deben causarse en toda la República, de uniformar los sistemas de impuestos y de establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales’.***

***‘Las decisiones tomadas en la Convención serán obligatorias para los Poderes Locales y Federales cuando hayan sido aprobadas por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los Estados. Cuando el Congreso de la Unión o alguna de las legislaturas de los Estados no resuelva sobre las decisiones de la Convención, se considerará que da su voto aprobatorio a tales decisiones’.***

***II. Se recomienda la adición de la fracción III, del artículo 117 de la Constitución General de la República en los siguientes términos: ‘El Gobierno Federal, sin embargo proporcionará a los gobiernos locales y municipales, estampillas reselladas con el nombre de cada Estado o Municipio para que tales estampillas, con la contraseña local que corresponda, se empleen en el cobro de la participación que dichas Entidades tengan en los impuestos federales’.***

***III. Se recomienda al Ejecutivo Federal que organice un Cuerpo Consultivo Fiscal que se encargue de:***  
***a) Facilitar la ejecución de los acuerdos tomados en esta Convención Nacional Fiscal, sugiriendo a los gobiernos locales los medios más expeditos para realizar las reformas fiscales aprobadas por esta Primera Convención Nacional Fiscal, que deberá servir de base a Convenciones. b) Estudiar el curso de aplicación de estos acuerdos reuniendo y comunicando a las autoridades locales las leyes, disposiciones y datos estadísticos conducentes. c)***

**Preparar los trabajos de las futuras convenciones.**

**d) Investigar nuestros recursos naturales e inexplorados, con el objeto de que los futuros planes hacendarios se finquen sobre la base de aumentar los impuestos sólo en parte mínima de lo que aumente la riqueza pública.**

**IV. La distribución de los impuestos cuya existencia ha acordado la Convención para toda la República se hará en los siguientes términos: a) Es facultad privativa de las autoridades locales establecer y percibir impuestos sobre la propiedad territorial; b) Es facultad privativa de las autoridades locales, establecer impuestos sobre los actos no comerciales cuya realización se limita a su jurisdicción, o sobre las concesiones que estas mismas autoridades otorgan y sobre los servicios locales; c) Es facultad privativa de la Federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria. Las autoridades locales participarán en la fijación del coeficiente y de tasas, y en la determinación del modo del impuesto individual para cada causante. Las autoridades locales participarán, además, conforme a un tanto por ciento que mediante un acuerdo entre los Estados y la Federación se señale uniformemente para todos los Estados, en el producto que estos impuestos rindan en cada localidad. El cobro de la parte que en el producto de estos impuestos correspondan a las autoridades locales, se hará por dichas autoridades, con separación de las autoridades federales, mediante el uso de las estampillas reselladas a que se refiere la segunda proposición y de manera que el pago no se repute hecho mientras que en el comprobante respectivo no se cancelen las estampillas reselladas relativas; d) El impuesto**

**sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades locales. La autoridad federal participará en la fijación de cuotas y en la determinación del monto del impuesto en cada caso. Igualmente participará la Federación en un porcentaje uniforme para todos los Estados, del producto de este impuesto. Para el cobro de este impuesto, se hará uso de las estampillas, en los términos de la fracción anterior; e) La uniformidad recomendada por la Convención para los impuestos especiales deberá obtenerse mediante acuerdos tomados en Convención también especial, a que concurrirán representantes de la Federación y de los Estados interesados; f) Cuando un impuesto especial deba ser establecido por la Federación o por alguno o algunos de los Estados, la administración de ese impuesto quedará confinada a Juntas mixtas formadas en la localidad por la autoridad fiscal relativa y por el representante local de la Federación; g) En los impuestos especiales de cuyo producto participe la Federación, el cobro se efectuará mediante el uso de las estampillas reselladas a que se refieren las fracciones anteriores; h) Se recomienda al Gobierno Federal que amplíe la Ley del Impuesto sobre la Renta, estableciendo una cédula sobre la propiedad edificada para sustituir el gravamen que sobre el capital invertido en construcciones y mejoras, quedará excluido del impuesto sobre la propiedad territorial; i) Debe corresponder a las autoridades locales el producto que rinda el impuesto sobre la renta por concepto de la cédula de ‘propiedad edificada’.**



***V. La Federación no podrá distraer sus ingresos en subvenciones a Estados o en servicios exclusivamente locales.***

***VI. Los ingresos municipales deben destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad.***

***VII. Los acuerdos tomados por la Convención deberán ponerse en vigor a la mayor brevedad y el proyecto de distribución antes recomendado, deberá empezar a surtir sus efectos el día 1° enero de 1927.***

***VIII. Indíquese al Gobierno Federal que es para los Estados de capital interés que se les entregue las participaciones que les correspondan por impuestos ya en vigor.***

***IX. Pídase a los Estados que envíen al departamento técnico fiscal de la Secretaría de Hacienda todas las leyes fiscales que vayan expidiendo para que éste, a su vez, las haga del conocimiento de los demás estados”.***

Cabe señalar que el espíritu de la Convención Nacional Fiscal de mil novecientos veinticinco ya se encontraba presente en el legislador federal, quien en la Ley de Ingresos del Erario Federal para ese año ya establecía en favor de los Estados y los Municipios una participación del impuesto sobre la renta a las entidades federativas y a los municipios donde se causara tal tributo, siempre y cuando en sus respectivas legislaciones no se gravaran las mismas fuentes de ingresos comprendidas en las cédulas de dicho impuesto, al efecto es revelador lo previsto en el artículo 3° de tal ordenamiento, en el cual se dispuso:

***LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA EL AÑO DE 1925 DEL 6 DE ENERO DE 1925, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE ENERO DE 1925.***

***“ARTÍCULO 3°.- Del producto del impuesto sobre la renta se aplicará un 10% al Estado y un 10% al Municipio donde se cause, siempre que éstos no graven las mismas fuentes de ingresos comprendidas en las cédulas de dicho impuesto; o cuando estando gravadas las referidas fuentes, los Estados o Municipios reduzcan sus tarifas de manera tal que el producto de éstas disminuya en una cantidad aproximadamente igual al 10% que se les aplique”.***

Como resultado de la Primera Convención Nacional Fiscal, el diez de noviembre de mil novecientos veintiséis, el Presidente de la República presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de reformas constitucionales en el que se proponían la gran mayoría de las recomendaciones emitidas por aquélla en materia de concurrencia y reformas constitucionales; en el interesante documento se precisaron las ventajas económicas que el sistema propuesto acarrearía, así como las circunstancias en que se encontraban las haciendas locales; de las argumentaciones vertidas en la propuesta de reforma constitucional, se transcriben a continuación las de mayor relevancia:

***“3. No existen ya las razones históricas ni pueden estimarse fundadas ahora las consideraciones de doctrina que justificaron el establecimiento constitucional, tanto en Norteamérica como en nuestro país, del régimen de concurrencia; al contrario, cada día es más patente la anarquía fiscal que de este régimen se ha derivado y la necesidad de reformarlo urgentemente, porque, en vez de asegurarse con él, un rendimiento de los impuestos que basten a satisfacer las necesidades de los Estados y de la Federación, por el juego mismo de***

***las leyes económicas, la concurrencia reduce considerablemente el rendimiento de los tributos establecidos, aparte de hacer casi forzosa la existencia de impuestos técnicamente injustificables que gravan pesadamente algunas fuentes de riqueza, impidiendo su desarrollo, y recaen en su mayoría sobre los menos capacitados para soportar las cargas fiscales, sobre los menos obligados, a la vez, a una fuerte contribución para el sostenimiento de los servicios públicos.***

.....

***Razones de técnica y de tradición, así como la consideración muy seria de la necesidad de proveer con la debida amplitud a la subsistencia, tanto de los poderes locales como de la Federación, han hecho, sin embargo, al Ejecutivo de mi cargo, meditar en la necesidad de no establecer simplemente un sistema de distribución de competencia, sino, también, de complementar ese sistema siquiera mientras la experiencia puede dar una nueva norma, con el régimen de distribución de los productos que rinden algunos de los impuestos previstos, por más que tales impuestos, en cuanto a su establecimiento y administración, sean atribuidos exclusivamente a la competencia de uno solo de los elementos políticos, que constituyen la Unión”.***

No obstante el contenido de tal iniciativa, la tensa relación que existía entre la Cámara de Diputados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se advierte de la lectura de los debates correspondientes a diversas iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, relativas a la materia tributaria, como la de reducción de impuestos a la producción de la plata, presentada en el mes de octubre de mil novecientos veintiséis, la reforma constitucional planteada no prosperó, quedando estancada.

A pesar de lo anterior, la evolución del sistema nacional de coordinación fiscal seguiría en el ejercicio fiscal de mil novecientos veintiséis, durante el cual si bien se continuaba restringiendo a las haciendas locales y municipales con la contribución federal, que recaía sobre la gran mayoría de sus ingresos tributarios, es de señalarse que se estableció, además, la participación de las entidades federativas y los municipios en los ingresos derivados de la explotación de pozos petrolíferos. Destaca, inclusive, que a las participaciones que preveía el legislador federal se les denominaban, indistintamente, subvenciones; circunstancias que derivan de las siguientes disposiciones:

***LEY DE CONTRIBUCIONES E INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA EL AÑO DE 1926, DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1925, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1925.***

***“Artículo 21.- El producto del impuesto anual sobre propiedad minera corresponde íntegramente a la Federación; pero del mismo se concederá un 40% a los Municipios donde se encuentren ubicados los fundos que lo causen. La subvención concedida se destinará al fomento de mejoras materiales y servicios públicos, y su importe será administrado por una Junta compuesta de un delegado del Ayuntamiento, un delegado nombrado por la Cámara de Comercio, o en su defecto por un comerciante de la localidad y un delegado nombrado por los propietarios de fundos mineros y se depositará en el Banco de México o sus sucursales, y a falta de éstas, en una casa comercial de reconocida honorabilidad.***

***La Secretaría de Hacienda podrá mandar practicar visitas de inspección cuando lo juzgue conveniente, a fin de vigilar la inversión de los fondos cedidos a los Municipios.***

***Artículo 22.- Los Estados y los Municipios en cuyo territorio haya pozos petrolíferos en explotación, tendrán el subsidio que fije la ley relativa. Estos subsidios quedarán exentos del pago de la contribución federal.***

***Artículo 23.- El 2% adicional sobre los derechos de Importación y Exportación, y el 40% del impuesto sobre propiedad minera, se estimarán como un subsidio a los Estados o Municipios, en tanto no se expidan las leyes fiscales que determinen cuales serán los ingresos que deberán corresponder exclusivamente a los Estados o Municipios”.***

La adopción de las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Fiscal aún se vislumbraba en la legislación tributaria federal, pues se tenía presente que sería inevitable el establecimiento de un sistema de coordinación ya fuera constitucional o legal que en alguna medida distribuyera las fuentes de riqueza entre los diferentes niveles de gobierno, así se patentiza en el artículo 21 de la Ley de Contribuciones e Ingresos del Erario Federal para el año de mil novecientos veintisiete, el cual era del siguiente tenor:

***LEY DE CONTRIBUCIONES E INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA EL AÑO DE 1927 DEL 4 DE ENERO DE 1927, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 5 DE ENERO DE 1927.***

***“Artículo 21.- El 2% adicional sobre los impuestos de Importación y Exportación establecidos en las***

***fracciones I, Inciso d), y II, inciso d), del artículo 1° de esta Ley, el 40% del impuesto sobre propiedad minera y el 90% del impuesto sobre extensión superficial de concesiones a que se refieren los artículos 2° y 3°, respectivamente, de la Ley de Impuestos a la Minería, de 28 de julio de 1926, se estimarán con un subsidio concedido a los Municipios, en tanto no se expidan las leyes fiscales que determinen cuáles serán los ingresos que deberán corresponder exclusivamente a los Estados o Municipios”.***

No obstante lo anterior, ante las dificultades financieras que enfrentó el gobierno federal, para el seis de abril de mil novecientos veintisiete, fue necesario incrementar la tasa de la contribución federal prevista en el artículo 249 de la Ley Federal del Timbre, en el cual se dispuso:

***DECRETO POR EL CUAL SE ESTABLECE EN BENEFICIO DE LA FEDERACIÓN, UN RECARGO DE 25% SOBRE LOS IMPUESTOS QUE SE PAGAN A LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL, TERRITORIOS Y MUNICIPIOS, DE 6 DE ABRIL DE 1927.***

***“Artículo 1°. Se reforma el artículo 249 de la Ley de la Renta Federal del Timbre, en los términos que a continuación se expresa:***

***‘Artículo 249. En todo impuesto que de acuerdo con las leyes aplicables deba pagarse a los Gobiernos de los Estados, Distrito Federal y Territorios y a los Municipios de los mismos, así como en todo entero que por cualquier otro título o motivo se haga en sus Oficinas Recaudadoras, se causará, además, a beneficio de la Federación, un 25% sobre su importe,***

***que se pagará con las estampillas Contribución Federal’.***

Para el ejercicio fiscal de mil novecientos veintiocho, nuevamente se incrementaron los tributos respecto de los cuales correspondería una participación a los Estados y municipios, en este caso, respecto del impuesto por la explotación de bosques, la disposición relativa se transcribe a continuación:

***LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA EL AÑO DE 1928 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1927, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 1927.***

***“Artículo 14.- Se concede a los Estados y Municipios en cuya jurisdicción se encuentran comprendidos bosques de propiedad nacional en explotación, una participación del 30%, que se repartirá por partes iguales entre esas entidades, del producto del impuesto que la Federación recaude por ese concepto, reformándose en este sentido el Decreto del 6 de abril de 1927”.***

En relación con la contribución federal que venía a constituir una verdadera participación de los impuestos locales y municipales en favor de la Federación, para los años de mil novecientos veintinueve y de mil novecientos treinta el legislador ordinario estimó conveniente reducir de 25% a 20% la cuota relativa, como deriva de lo dispuesto en la Ley de Ingresos del Erario Federal del primer año antes citado y de la posterior reforma, del siguiente año, de la Ley del Timbre, cuyo texto, en lo conducente, decía:

***LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL, PARA EL AÑO DE 1929, DEL 7 DE OCTUBRE DE 1928, PUBLICADA EL 8 DE ENERO DE 1929.***

***“Artículo 14.- Se reduce la cuota de la contribución federal al 20%, la que se causará solamente en las contribuciones, multas y donaciones que perciban los Gobiernos de los Estados y los Municipios, de acuerdo con las disposiciones relativas.***

***El Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Hacienda y a petición de los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, podrá exceptuar del pago de la contribución federal, impuestos, multas o donaciones. La misma Secretaría de Hacienda, indicará en su caso, a los Estados o Municipios las disposiciones que deban modificarse o derogarse para obtener la exención de que se trata”.***

**DECRETO POR EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 249 DE LA LEY DEL TIMBRE. (Contribución Federal). DE 17 DE MARZO DE 1930 Y PUBLICADO EL 19 DE MARZO DE 1930.**

***“Artículo Único. Se reforma el artículo 249 de la Ley del Timbre, como sigue:***

***Artículo 249. En todo impuesto que de acuerdo con las leyes aplicables deba pagarse a los Gobiernos de los Estados y Territorios, a los Municipios de los mismos y al Departamento del Distrito Federal, así como en todo entero que por cualquier otro título o motivo se haga en sus oficinas recaudadoras, siempre que unos y otros no sean de los expresamente exceptuados por esta ley, se causará, además, a beneficio de la Federación, un 20% sobre su importe que se pagará con las estampillas denominadas de contribución federal.***



***Las condonaciones de impuestos, parciales o totales que, de conformidad con sus respectivas leyes, hagan los Gobiernos de los Estados y Territorios, las autoridades Municipales de los mismos o el Departamento del Distrito Federal, no implican la condonación de la contribución federal que se cause conforme al párrafo anterior, por lo que deberán hacerse por escrito en que conste el monto del impuesto condonado, a fin de que en el mismo documento se cancelen los timbres que correspondan por concepto del 20% federal.***

***Sin embargo, cuando por causas de fuerza mayor o por accidentes naturales, se afecte la situación económica de una región de la República o de alguna de las entidades aludidas, y las autoridades respectivas otorguen mediante una disposición de carácter general, una reducción o condonación de los impuestos locales, la Secretaría de Hacienda, siempre que a su juicio estén satisfechos los requisitos anteriores, podrá reducir o condonar la contribución federal correspondiente”.***

En esos términos, el sistema nacional de coordinación fiscal continuó basándose, por un lado, en las participaciones que la Federación otorgaba, respecto de diversos tributos, a las entidades federativas y a los municipios y, por otro, en la contribución federal con que aquélla gravaba los ingresos tributarios de éstos; inclusive, el veintinueve de diciembre de mil novecientos treinta y uno, se expidió una nueva Ley General del Timbre, en cuyos artículos del 131 al 136, entre otros, se establecía la referida contribución federal, tales preceptos disponían:

***LEY GENERAL DEL TIMBRE DEL VEINTINUEVE DE DICIEMBRE DE 1931, PUBLICADA EN EL DIARIO***

**OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 1931.**

**“Artículo 131. En todo impuesto que de acuerdo con las leyes aplicables deba pagarse a los Gobiernos de los Estados y de los Territorios, al Departamento del Distrito Federal y a los Municipios, así como en todo entero que por cualquier otro título o motivo se haga en sus oficinas recaudadoras, se causará, además, la contribución federal, que será de veinte por ciento sobre los referidos enteros e impuestos.**

**Artículo 132. En los enteros que provengan de multas o de cualquier otro origen que no sea el pago de un impuesto o derecho, la contribución federal se considerará incluida en dichos enteros, de los cuales corresponderá a la Federación el 16.66% de su importe. Respecto del Departamento del Distrito Federal, la contribución federal sobre enteros por multas, será de veinte por ciento del total que se recaude en cada día por el concepto indicado.**

**Artículo 133. Los Gobernadores de los Estados y Territorios, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Ayuntamientos o Juntas de Administración Civil de los Municipios, así como los Directores Generales de Rentas de los Estados, los Tesoreros de los mismos, de los Territorios de los Municipios y del Departamento del Distrito Federal, y los demás funcionarios y empleados de las oficinas recaudadoras locales o municipales, estarán obligados a recaudar la contribución federal, y si no lo hicieren, incurrirán en las sanciones establecidas por el Capítulo VIII de esta ley.**

**Artículo 134. Los Estados, los Territorios, el Departamento del Distrito Federal y los Municipios,**

***serán responsables y deberán reintegrar a la Federación, la contribución federal que sus funcionarios y empleados mencionados en el artículo anterior, defrauden u omitan recaudar.***

***Artículo 135. Se abonará a los Estados, Territorios, Departamento del Distrito Federal y Municipios, un tanto por ciento por la recaudación de la contribución federal, de acuerdo con el monto de ésta.***

***La Secretaría de Hacienda queda facultada para fijar las cantidades que correspondan a los Estados, Territorios, Departamento del Distrito Federal y Municipios, el porcentaje según el cual se determinen estas cantidades y las épocas en que deberán hacerse las liquidaciones respectivas.***

***Artículo 136. Las cantidades que se abonen a los Estados, Territorios, Departamento del Distrito Federal y Municipios, conforme al artículo anterior, se aplicarán en favor de los Erarios respectivos.***

***La Secretaría de Hacienda podrá ordenar que se retengan estas cantidades, cuando las oficinas amortizadoras no satisfagan las observaciones que por omisión, defecto o fraude en las recaudaciones les formule la propia Secretaría”.***

De la lectura del texto anterior se colige que el legislador federal ya comenzaba a considerar la grave afectación que la contribución federal provocaba a las haciendas locales, de ahí que en esta nueva Ley establecía la obligación de abonar a las entidades federativas y a los municipios un tanto por ciento de la respectiva recaudación.

Conviene mencionar, entre las disposiciones que establecían un sistema mixto de coordinación fiscal basado en participaciones, en algunos casos derivadas de cuotas adicionales fijadas por la propia Federación, lo previsto en los artículos del 15 al 18 de la Ley del

Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica; y, 1º, 14, 16, 17, 20, 21 y 22 de la Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina, ambas del veintinueve de diciembre de mil novecientos treinta y dos; en los cuales se disponía:

## **LEY DEL IMPUESTO SOBRE PRODUCCIÓN E INTRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA**

**Artículo 15. Los Estados, Distrito Federal y Territorios participarán con el 40% del ingreso que produzca el impuesto establecido en esta ley, sobre las cantidades de energía eléctrica vendida en sus respectivas jurisdicciones. - - - La Secretaría de Economía Nacional de acuerdo con los datos que al efecto proporcionen los causantes sobre el consumo habido en las entidades de la República, comunicará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la participación que corresponda a esas entidades.- - - Esa participación se enterará a más tardar en el mes siguiente a aquél en que se reciba el impuesto. - - - Para los efectos de este artículo se considerará como vendida en cada entidad, la energía distribuida en ella para su consumo, por los productores o importadores, ya sea directamente o bien por conducto de plantas o empresas distribuidoras que de ellas la adquieran previamente.**

**Artículo 16. Los Estados, Territorios y el Distrito Federal, no podrán decretar impuestos, contribuciones o gravámenes, cualquiera que sea su origen o denominación sobre: - - - I. Producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica;- - - II. Actos de organización de empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica; - - - III. Capitales**

*invertidos en los fines que expresa la fracción I; - - - IV. Expedición o emisión por empresas generadoras o importadoras de energía eléctrica, de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los mismos; - - - V. Dividendos, intereses o utilidades que repartan o perciban las empresas que señala la fracción anterior.*

*Artículo 18. La proporción que corresponda a cada Estado, Distrito y Territorio de la participación a que se refiere el artículo 15, se calculará mensualmente, de acuerdo con los datos obtenidos de los causantes, por las Secretarías de Economía Nacional y de Hacienda”.*

## **LEY DEL IMPUESTO SOBRE CONSUMO DE GASOLINA**

*Artículo 1°. La gasolina destinada al consumo en el interior del país, causará un impuesto especial de \$ 0.045, de conformidad con las disposiciones siguientes.*

*Artículo 14. Se concede a los Estados, Territorios y Distrito Federal, una participación en el impuesto federal a la gasolina, que se cobrará independientemente de la cuota que fija el artículo 1°, en forma de impuesto adicional, de \$ 0.035 por litro.*

*Artículo 16. El rendimiento del impuesto adicional se distribuirá entre las entidades a que se refiere el artículo 14 en proporción al consumo de gasolina habido en sus respectivas jurisdicciones.*

*Artículo 17. Los productores depositarán en el Banco de México el impuesto adicional, a más tardar el día 25 del mes siguiente a aquél en que hayan salido los productos de las refinerías, el cual quedará a disposición de los Gobiernos de los*

**Estados, Distrito Federal y Territorios, en la forma que disponga el reglamento.**

**Artículo 20. Para los efectos de su aplicación, el impuesto adicional se considerará formado de dos cuotas especiales; una de \$ 0.02 y otra de \$ 0.015 por litro. La primera es de aplicación general a toda la República y substituye de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° transitorio de la Ley de Ingresos del Erario Federal para el año de 1933, a todos los impuestos locales sobre introducción, ventas y consumo de gasolina con la salvedad de los que autoriza el artículo siguiente. - - - La cuota de \$0.015 está destinada a substituir los impuestos locales que directa o indirectamente graven la circulación de vehículos de motor y sólo tendrán derecho a ella el Distrito Federal y los Territorios y Estados que cumplan los requisitos siguientes:- - -**

**II. Que no graven directa o indirectamente, con impuestos o derechos locales o municipales, la circulación de vehículos de motor. - - - II. Que para el registro de vehículos de motor, la expedición de licencias para manejar, la dotación de placas, la expedición de tarjetas de tránsito, la colocación de sellos y los otros servicios, cualquiera que sea su naturaleza que tengan como causa los vehículos de motor, sólo cobren cuotas que en conjunto no deberán exceder de \$ 10.00 anuales. - - - III. Que abroguen los reglamentos o disposiciones de cualquier carácter que sean, que impongan restricciones a la libre circulación de vehículos de motor, con excepción de los reglamentos de tránsito, cuyas infracciones podrán sancionarlas en la forma que determinen los mismos.**

**Artículo 21. Los Estados, el Distrito Federal y Territorios, solamente podrán gravar los expendios**

***de gasolina y demás derivados del petróleo con el impuesto general sobre el comercio y la industria, pero sin que puedan para esos giros, aumentar la cuotas existentes en el último ejercicio fiscal. A este respecto deberá observarse lo que prevengan las disposiciones reglamentarias.***

***Artículo 22. La Secretaría de Hacienda queda facultada para declarar cuáles entidades tienen derecho al cobro de la cuota especial de \$0.015 por litro.- - También está facultada esa Secretaría para retirar el derecho de percibir esa cuota y la de \$0.02 por litro a aquellas entidades que dejen de cumplir con los requisitos señalados en esta ley. Para ese efecto se dará aviso oportunamente a los causantes a fin de que suspendan los pagos del impuesto correspondiente a la gasolina destinada al consumo en esas entidades.”***

En días posteriores, al aprobarse la Ley de Ingresos para el año de mil novecientos treinta y tres, se elevó a rango legal una estrategia para evitar la doble tributación, ofreciéndose exceptuar de la contribución federal a los impuestos locales que los gobiernos respectivos solicitaran, siempre que introdujeran en su legislación las reformas necesarias para lograr una coordinación de sus sistemas impositivos con el federal, de acuerdo con las bases que se aprobaran en la Segunda Convención Nacional Fiscal. Así deriva de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Ingresos del Erario Federal para el citado año, el cual señalaba:

***LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA EL AÑO DE 1933 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1932 Y PUBLICADA EL 30 DE DICIEMBRE DE 1932.***

***“Artículo 13. El Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Hacienda, podrá reducir la***

***contribución federal que se cause sobre los ingresos locales o municipales o exceptuar de ella a los impuestos que los gobiernos respectivos soliciten, siempre que introduzcan en su legislación las reformas necesarias para lograr una coordinación de sus sistemas impositivos con el federal y que serán las que dicha Secretaría indique de acuerdo con las bases que se aprueben en la Segunda Convención Nacional Fiscal”.***

En ese sentido es de mencionarse que en el año de mil novecientos treinta y dos se convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal, que se reunió en febrero del año siguiente, al efecto se integraron cinco comisiones, la segunda denominada para el estudio de la concurrencia y reformas constitucionales. Con base en lo aprobado por ésta, la Convención adoptó las siguientes conclusiones (tomadas de la Memoria respectiva):

***“Primera. Dése vida, dentro de nuestro régimen constitucional, a la Convención Nacional Fiscal, como organismo de coordinación y consulta obligatorias en materia impositiva, tanto para la Federación como para los Estados, precisando al efecto: a) Su integración. b) Su funcionamiento. c) Sus facultades. d) La periodicidad de sus reuniones. e) Las autoridades capacitadas para convocarla. f) El carácter de sus decisiones. g) Sus relaciones con los Poderes de los Estados y los de la Federación. h) Las atribuciones e integración de su Comisión Permanente.***

***Segunda. a) Legislación. Reconózcase como principio fundamental la necesidad de que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debe estar gravado por dos o más impuestos, tasas o derechos,***



**tiéndase, en consecuencia, a que cada fuente de imposición reporte un solo gravamen establecido por la autoridad a quien sea más conveniente atribuir esa facultad de acuerdo con la delimitación de jurisdicciones establecida en la conclusión tercera.**

***En los casos en que sea preciso reconocer la facultad de intervención en el establecimiento de un impuesto a dos o más entidades, establézcase como procedimiento forzoso para la expedición de esas leyes el acuerdo previo entre tales entidades.***

**b) *Determinación. Administración y Recaudación. Establézcase como principio, que la determinación, administración y recaudación de cada impuesto debe encomendarse a una sola autoridad que sea la misma a quien corresponde el aprovechamiento de gravamen.***

***En los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, encomiéndose la determinación del gravamen a una sola de ellas, reconózcase a las otras una participación conveniente en el rendimiento y establézcase una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.***

**Tercera. *Proyéctese la delimitación de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de los impuestos, conforme a las bases siguientes:***

**I. *Reconózcase como base de la tributación local la imposición territorial en todos sus aspectos, y establézcase, en consecuencia, que la Federación no podrá establecer ni percibir gravámenes sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales.***

**II. Conságrese el principio de que los Estados tienen derecho de gravar con el impuesto a la propiedad territorial todos los bienes inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción, con las solas excepciones que a continuación se indican:**

**a) Los bienes del dominio público o de uso común, y los destinados a servicios públicos que, conforme a las leyes, pertenezcan a la Federación o a los Municipios.**

**b) Los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía de las Vías Generales de Comunicación que indispensablemente lo requieran (siempre que esos terrenos no sean materia de explotación agrícola o comercial, diversas de la propia y natural, de la empresa de que se trate).**

**c) Las propiedades de la Beneficencia Pública o Privada, en los casos en que las autoridades así lo acuerden.**

**III. Establézcase el impuesto predial rústico sobre la tierra desnuda de mejoras, y reconózcase el derecho de los Estados a cobrar impuesto predial sobre las tierras en donde se encuentren o exploten las sustancias a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional; en la inteligencia de que para los efectos del gravamen sólo deberá tenerse en cuenta el valor o la rentabilidad de tales bienes, atendiendo a su aprovechamiento superficial.**

**IV. Atribúyase privativamente a las entidades locales la imposición y el aprovechamiento de los gravámenes sobre contratos o actos jurídicos no comerciales cuya realización se limite a su jurisdicción, en los casos en que esa imposición sea justificable de acuerdo con las resoluciones aprobadas por la Asamblea.**

**V. Conságrese el derecho exclusivo de las propias entidades locales para establecer y percibir tasas y derechos sobre servicios locales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia.**

**VI. Confiérase facultad privativa a la Federación para el establecimiento de los siguientes impuestos, tasas y derechos:**

**a) Sobre el comercio exterior**

**b) Sobre la renta (Income Tax).**

**c) Sobre la producción o explotación de los recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la Nación, de acuerdo con el artículo 27 constitucional.**

**d) Sobre la industria, cuando ésta requiera formas especiales de imposición, de conformidad con las conclusiones relativas aprobadas por esta Asamblea.**

**e) Sobre servicios públicos y concesiones federales.**

**VII. Dése facultad a los Estados para legislar de común acuerdo en materia de herencias, legados y donaciones, reconociendo la intervención de la Federación en la determinación de las tarifas y bases generales de la legislación y precise que la participación que a la Federación corresponde en los rendimientos del impuesto deberá ser uniforme, en cuanto a su cuota en toda la República, y que deberá recaudarse directamente de los causantes, o por conducto de las entidades locales, tomando, en todo caso, como base, las liquidaciones practicadas por las propias autoridades locales.**

**VIII. Sométase la imposición al comercio y a la industria a las bases siguientes:**

**a) La legislación se expedirá y modificará por el H. Congresos de la Unión, a iniciativa que presentarán**

**de común acuerdo la Federación y la mayoría de los Estados.**

***b) La determinación del impuesto se hará por Juntas mixtas en las que ambas autoridades (Federación y Estados) estén representadas.***

***c) La recaudación corresponderá a los Estados.***

***d) El rendimiento se repartirá entre la Federación, los Estados y Municipios, en la proporción que las autoridades federales y locales acuerden, y en relación con el rendimiento de los impuestos que actualmente tienen establecidos cada uno de ellos sobre esas actividades.***

***XI. Conságrese el derecho de los Estados y Municipios a participar en el rendimiento de los impuestos que la Federación establezca, de acuerdo con los puntos b), c) y d) de la cláusula VI.***

***X. Salvo el caso excepcional del Estado de Yucatán, y con el carácter transitorio que al mismo debe reconocerse, proscribese, absolutamente por parte de la Federación y de los Estados la imposición sobre productos agropecuarios.***

***Cuarta. Insístase en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal, para la mejor organización fiscal del país y recomiéndese a la Secretaría de Hacienda la tendencia a derogarla, reduciéndola dentro de los límites que le vayan permitiendo las necesidades presupuestales de la Federación.***

***Quinta. Reconózcase como régimen transitorio de organización fiscal del país - mientras es posible la implantación definitiva del que se sugiere - el que se ha recomendado y aprobado por la Asamblea al estudiar en particular los diversos problemas que se sometieron a su consideración y encomiéndese a la Comisión Permanente de esta Convención la***

***redacción de los proyectos legislativos necesarios para implantar, desde luego, ese régimen tributario. Sexta. Encomiéndose a la Comisión Permanente de esta Convención la redacción del proyecto de reformas constitucionales que se requieran para consagrar la delimitación de facultades que se recomienda, así como la incorporación a nuestro Régimen Constitucional, de la Convención Nacional Fiscal”.***

Si bien las conclusiones a las que arribó la Segunda Convención Nacional Fiscal, la cual culminó el once marzo de mil novecientos treinta y tres, eran bastante similares a las sustentadas por la Primera, resulta patente que en esta ocasión se otorgaban en forma exclusiva mayores fuentes de riqueza a las entidades federativas, pero aún más, en relación con los impuestos al comercio y a la industria ya no se proponía reservarlos a la Federación ni que ésta los estableciera unilateralmente, sino que tal cuestión se dejaba a lo que convinieran ésta y los Estados, en una legislación cuya iniciativa debería presentarse por la Federación y la mayoría de éstos.

Como deriva de lo anteriormente expuesto, hasta el año de mil novecientos treinta y tres, fueron el legislador ordinario y la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los que iban delimitando entre la Federación y las entidades federativas la facultad de establecer contribuciones sobre determinadas fuentes de riqueza, para ello se tomaba en cuenta que a nivel constitucional una determinada materia era de exclusiva competencia federal o bien que en las leyes ordinarias federales se limitaba la potestad de las entidades federativas para gravar ciertas actividades, al respecto son ilustrativos los siguientes criterios, sustentados durante la Quinta Época, publicados, respectivamente, en los tomos XXX, página 2202; XLV, página 16; y, tomo XLV, página 951; cuyos rubros y textos son del siguiente tenor:

***“INSTITUCIONES DE CRÉDITO, IMPUESTO A LAS. El artículo 248 de la Ley General de Instituciones de Crédito señala, en forma limitativa, cuales son los únicos impuestos que las instituciones de crédito están obligadas a pagar, y esta limitación no puede significar un menoscabo de la soberanía de los Estados, para dictar sus propias leyes fiscales, toda vez que la soberanía de las Entidades de la Federación, se encuentra limitada por las estipulaciones del Pacto Federal, y en la especie, solo el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar sobre instituciones de crédito, según lo establece el artículo 73, fracción x, de la Carta Federal”. TOMO XXX. Pág. 2202.- Amparo Administrativo en Revisión.- Comisión Monetaria, S.A.- 11 de diciembre de 1930.- Mayoría de 3 votos.***

***“VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, IMPUESTOS CAUSADOS POR LOS SERVICIOS A LAS. Conforme al artículo de la Ley Sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte, de 21 de Agosto de 1931, son partes integrantes de las vías generales de comunicación, entre otras, los terrenos que se requieren para el establecimiento de sus servicios auxiliares, estaciones y demás dependencias y accesorios, así como sus obras de arte y demás construcciones para su mejor servicio. De acuerdo con lo que dispone el artículo 3o. de la misma Ley, las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas, están sujetos exclusivamente al Gobierno Federal, cuando se trata de algunas materias que el mismo artículo enumera, entre las que se encuentra la señalada en la fracción VIII del mismo precepto, que se refiere a***

**contribuciones e impuestos de cualquier género, sobre vías generales de comunicación, sus servicios auxiliares, dependencias y accesorios. Por último, el artículo 7o. de la misma Ley, establece que las vías generales de comunicación, los servicios públicos en ellas establecidos, sus servicios auxiliares indispensables, sus dependencias y sus accesorios, capitales, empréstitos, etc., en ningún tiempo podrán ser objeto de contribuciones en los Estados y Municipios. En tal virtud, si una persona tiene a su cargo la prestación de algún servicio a las vías generales de comunicación, como es por ejemplo el suministro que hace en virtud de un contrato concesión, las autoridades municipales no pueden exigirle el pago de impuestos, aun cuando estos queden comprendidos dentro de los giros que grava la Ley de Hacienda de la Entidad de que se trate**”. TOMO XLV, Pág. 16.- Amparo en Revisión 1824/32, Sec 2ª.- Correa Leopoldo.- 2 de Julio de 1935.- Unanimidad de 4 votos.

**“INSTITUCIONES DE CRÉDITO, IMPUESTOS SOBRE CRÉDITOS HIPOTECARIOS DE LAS. El artículo 230 de la actual Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, señala los impuestos a que únicamente están sujetas esas instituciones y previene que ni la Federación, ni los Estados, ni los Municipios podrán gravar con otros impuestos, el capital de las mismas, ni las operaciones propias de su objeto, que practique, con excepción de los préstamos hipotecarios, refaccionarios o de habilitación o avío, en los cuales el monto del impuesto no excederá de un cuarto por ciento sobre el importe de la operación, por una vez, como derechos de inscripción en el Registro, sea de la**

***Propiedad, de Hipotecas, de Comercio o de Crédito”.  
TOMO XLV, Pág. 951.- Amparo Administrativo en  
Revisión, núm. 5574/33.- Banco de Montreal.-  
Unanimidad de 5 votos.***

Una segunda etapa del sistema nacional de coordinación fiscal, atendiendo al sustento constitucional que éste ha tenido, se abrió con la relevante reforma del artículo 73, fracción X, constitucional, de dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cuatro, mediante la cual a la vez de reservarse al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de energía eléctrica, se estableció a nivel constitucional, por primera ocasión, un sistema de coordinación fiscal basado en la participación que respecto de un preciso tributo federal distribuiría la Federación a las entidades federativas.

De la lectura de los debates que dieron lugar a esta reforma constitucional y de las modificaciones que se hicieron a la iniciativa del Ejecutivo, la cual no contemplaba erigir a nivel constitucional el sistema de participaciones, se colige, sin lugar a dudas, que fue voluntad del Poder Revisor de la Constitución reconocer que las actividades relacionadas con las materias previstas en la fracción X del artículo 73 constitucional únicamente podrían gravarse por la Federación y, que en el caso de las contribuciones relacionadas con la energía eléctrica, por consistir éstas una fuente importante de recursos para las haciendas locales, al sustraerse de los Congresos Locales la potestad tributaria respectiva, era necesario restañarlas a través de un sistema de participaciones que legalmente ya existía, pero que se garantizaría con un precepto constitucional. No está por demás señalar que el principal objetivo de la reforma constitucional en comento no era allegar mayores ingresos a la hacienda federal, sino establecer una legislación uniforme en materia de energía eléctrica, confiriendo a la Federación las facultades necesarias para enfrentar a las transnacionales que dominaban su producción, como deriva en forma palmaria de las iniciativas y debates correspondientes.



El texto propuesto y el aprobado de dicho precepto constitucional son los siguientes:

## **INICIATIVA PRESIDENCIAL DE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y DOS**

***“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:***

***X.- Para legislar en toda la República sobre, minería, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería de hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias”.***

**TEXTO APROBADO EL VEINTISÉIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y TRES.**

***“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:***

***X.- Para legislar en toda la República sobre, minería, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia***

***Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería de hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijan las disposiciones reglamentarias. En el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden***”.

Aunado a esta relevante reforma constitucional, fue notorio que existió la intención de acatar los acuerdos adoptados por la Segunda Convención Nacional Fiscal, así destaca la Ley de Ingresos para el año de mil novecientos treinta y cuatro, en la que con toda precisión se señalan los tributos federales de cuya recaudación se participará a las entidades federativas y a los municipios, haciéndose referencia, inclusive, al mecanismo que se emplearía respecto de los impuestos a las herencias y legados, y a las donaciones, los preceptos más relevantes del tal ordenamiento disponían:

***LEY DE INGRESOS DEL ERARIO FEDERAL PARA EL AÑO DE 1934 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1933, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE DICIEMBRE DE 1933.***

**“Artículo 6°.- Los Estados, los Territorios y el Departamento del Distrito Federal, participarán en el rendimiento de los impuestos, productos y aprovechamientos que enseguida se mencionan y en los demás que las leyes les reconozcan de acuerdo con las disposiciones respectivas y en la proporción que estas mismas fijen:**

**IMPUESTOS:**

**A.- Gasolina.**

**B.- Benzol.**

**C.- Cerillos y fósforos.**

**D.- Energía Eléctrica (producción o introducción ).**

**E.- Cerveza (Conforme al decreto de 13 de enero de 1928).**

**F.- Expendios de bebidas alcohólicas.**

**G.- Producción de metales y compuestos metálicos.**

**H.- Producción de sal (cloruro de sodio).**

**I.- Producción de petróleo.**

**J.- Maderas y bosques.**

**Productos y Aprovechamientos:**

**K.- Enajenación de terrenos baldíos.**

**L.- Enajenación de terrenos baldíos, excedencias y demasías.**

**M.- Arrendamiento y explotación de terrenos nacionales.**

**Artículo 7°.- Los Municipios de toda la República y en su substitución -dentro de sus respectivas jurisdicciones- el Departamento del Distrito Federal y los Territorios, participarán en el rendimiento de los impuestos siguientes y en los demás que las leyes especiales determinen, con arreglo a las disposiciones respectivas:**

**A.- Expendio de bebidas alcohólicas.**

**B.- Fondos mineros.**

**C.- Fondos petroleros.**

**D.- Producción de sal (cloruro de sodio).**

**E.- Producción de petróleo.**

**F.- Maderas y bosques.**

**Artículo 8°.- El Departamento del Distrito Federal y los Territorios Norte y Sur de Baja California, disfrutarán, además, de la participación del 60% que les concedan las leyes federales de impuestos sobre herencias, y legados y donaciones.**

**Artículo 11.- Los impuestos sobre herencia, legados y donaciones, consignados en los incisos A y B, de la fracción VIII del artículo 1° subsistirán entre tanto las legislaturas de los Estados y el H. Congreso de la Unión -por lo que hace al Distrito y Territorios Federales- adoptan el proyecto de legislación sobre esas materias que les será sometido por la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal.**

**En el momento en que esa legislación sea aprobada, la Federación disfrutará de una participación del 40% del rendimiento de los impuestos que cobren los Estados.**

**El Ejecutivo Federal tendrá facultad para determinar la forma de recaudación de esa participación”.**

En el mismo año, el Ejecutivo también buscó cristalizar algunas de las propuestas de la Segunda Convención Nacional Fiscal, en específico la prevista en su conclusión Tercera, fracción VII, pues derogó los impuestos federales sobre herencias y legados, así como el que recaía sobre las donaciones, el texto de los Decretos respectivos, por ser un fiel reflejo de lo acordado por la Segunda Convención Nacional Fiscal y constituir un ejemplo de la motivación de una disposición de observancia general, se reproduce a continuación:

**DECRETO QUE ABROGA LA LEY FEDERAL SOBRE DONACIONES DE 25 DE AGOSTO DE 1926, CON TODAS SUS ADICIONES Y REFORMAS DE 9 DE MAYO DE 1934 Y PUBLICADO EL 14 DE MAYO DE 1934.**

***“Que en uso de las facultades extraordinarias que me confiere el Decreto de 27 de diciembre de 1933, y el artículo 6° de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el presente ejercicio fiscal, y***

***CONSIDERANDO: Que en la Segunda Convención Nacional Fiscal que tuvo verificativo en los meses de febrero y marzo del año próximo pasado, en esta ciudad de México, al tratarse lo relativo al impuesto sobre capitales se aprobó que la legislación que gravará las herencias, legados y donaciones debería ser uniforme, y se facultó para legislar en esa materia exclusivamente a los Estados, al Distrito y a los Territorios Federales, para cuyo efecto, la Comisión Permanente de la propia Convención debería proceder a formular el respectivo proyecto de ley que habría de someterse a la consideración del H. Congreso de la Unión y de las HH. Legislaturas de los Estados, a fin de que fuese adoptada dentro de sus jurisdicciones correspondientes.***

***CONSIDERANDO: Que la Comisión Permanente elaboró de acuerdo con la Secretaría de Hacienda, el proyecto de ley de impuestos sobre donaciones a que se refiere el considerando anterior; que ese proyecto mereció la aprobación de este Ejecutivo a mi cargo, en uso de las facultades extraordinarias de que se encuentra investido en el Ramo de Hacienda por Decreto de 27 de diciembre de 1933, y fue***

**elevado a la categoría de ley para el Distrito y Territorios Federales.**

**CONSIDERANDO:** Que la Ley de Donaciones de referencia ha considerado en las cuotas del impuesto tanto el promedio de las cuotas de la Ley Federal sobre la materia, de 25 de agosto de 1926, como el promedio de las cuotas vigentes en la legislación de los Estados; que en la nueva ley se otorga a la Federación una participación de 40% en el rendimiento total del impuesto local sobre donaciones, recargos, multas y demás responsabilidades fiscales que se deriven de esa ley y que, por lo tanto, al entrar en vigor en cada Estado y en el Distrito y Territorios Federales la nueva legislación sobre donaciones propuesta por la Comisión Permanente de la Convención Fiscal no se justificaría la supervivencia de la ley federal, pues ella equivaldría a establecer un doble gravamen sobre la misma fuente, con el consiguiente perjuicio para los causantes que deban soportarlo.

**CONSIDERANDO:** Que la Ley del impuesto local sobre donaciones ha comenzado a regir en el Distrito Federal y Territorios desde el 1° de mayo en curso, he tenido a bien expedir el siguiente

**DECRETO:**

**Artículo 1°.- A partir del 1° de mayo en curso quedan abrogadas en el Distrito y Territorios Federales la Ley Federal sobre Donaciones, de 25 de agosto de 1926, con todas sus adiciones y reformas, las circulares y demás disposiciones de observancia general que le son conexas, expedidas hasta la fecha indicada con motivo de su cumplimiento, en virtud de haberse expedido la Ley del Impuesto local sobre la materia, la cual rige desde la fecha arriba mencionada, en el Distrito y Territorios Federales.**

**Artículo 2°.- Desde la fecha de la vigencia de la nueva ley, el Departamento del Distrito Federal percibirá el 10% que como compensación por los gastos de administración del impuesto sobre donaciones correspondía a la Federación, conforme a la Circular número 9-107, de 22 de diciembre de 1926, sobre el rendimiento total de la participación que a aquella entidad corresponde y que se destina, de acuerdo con la ley, al sostenimiento de la Beneficencia Pública, con excepción de los casos sujetos al régimen del artículo 4° de este Decreto, en los cuales seguirá aplicándose el 10% mencionado a la Federación.**

**Artículo 3°.- La Ley Federal de Impuestos sobre Donaciones, de 25 de agosto de 1926, así como sus adiciones y reformas, y las circulares y demás disposiciones de observancia general relacionadas con ella, quedarán abrogadas automáticamente en cada Estado, en el preciso momento en que entre en vigor en cada uno de ellos la Ley del Impuesto sobre Donaciones que elaboró la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal, aprobada por la Secretaría de Hacienda, en la que se concede a la Federación una participación de 40% en el rendimiento total de ese gravamen y sus conexos.**

**Artículo 4°.- Todas las donaciones celebradas antes de que haya quedado abrogada la Ley Federal de Donaciones mencionada, en cada uno de los Estados, Distrito y Territorios Federales, se tramitarán en los términos de esa ley y de las diversas disposiciones relativas aplicables que, para este solo efecto, se continuarán considerando vigentes”.**

***DECRETO que abroga la Ley Federal sobre Herencias y Legados de 25 de agosto de 1926, el Reglamento del artículo 45 de la misma, las circulares y demás disposiciones relativas de 11 de abril de 1934 y publicado el 20 de abril de 1934.***

***“CONSIDERANDO: Que en la Segunda Convención Nacional Fiscal que tuvo verificativo en los meses de febrero y marzo del año próximo pasado, en esta ciudad de México, al tratarse lo relativo al Impuesto sobre Capitales se aprobó que la legislación que gravara las herencias, legados y donaciones debería ser uniforme, y se facultó para legislar en esa materia exclusivamente a los Estados, al Distrito y a los Territorios Federales, para cuyo efecto la Comisión Permanente de la propia Convención debería proceder a formular el respectivo proyecto de ley que habría de someterse a la consideración del H. Congreso de la Unión y de las HH. Legislaturas de los Estados, para los efectos de su adopción dentro de sus respectivas jurisdicciones.***

***CONSIDERANDO: Que la Comisión Permanente precitada procedió a elaborar de acuerdo con la Secretaría de Hacienda el proyecto de Ley sobre Herencias y Legados a que se refiere el considerando anterior, y que dicho proyecto fue aprobado por el Ejecutivo a mi cargo, en uso de las facultades extraordinarias de que se halla investido en el Ramo de Hacienda por Decreto de 27 de diciembre de 1933, y elevado a la categoría de ley para el Distrito y Territorios Federales.***

***CONSIDERANDO: Que la ley a que se ha hecho referencia ha considerado en las cuotas del impuesto tanto el promedio de las cuotas federales de la Ley de 25 de agosto de 1926 como el promedio***



*de las cuotas vigentes en la legislación de los Estados; que en la propia ley se otorga a la Federación una participación de 40% en el rendimiento total por concepto de impuesto, recargos, multas y demás responsabilidades fiscales que se deriven de la Ley local y que, por lo tanto, al entrar en vigor en cada Estado y en el Distrito y Territorios Federales la nueva legislación sobre Herencias y Legados no se justificaría la supervivencia de la ley federal, pues ella equivaldría a un doble gravamen sobre la misma fuente.*

*CONSIDERANDO: Que en lo que se refiere al Distrito Federal y Territorios, la Ley mencionada deberá comenzar a regir a partir del 20 de abril en curso, he tenido a bien expedir el siguiente*

**DECRETO:**

*Artículo 1º.- A partir del 20 de abril en curso quedarán abrogados en el Distrito y Territorios Federales la Ley Federal sobre Herencias y Legados de 25 de agosto de 1926, con todas sus adiciones y reformas, así como el Reglamento del artículo 45 de la propia Ley y las circulares y demás disposiciones de observancia general expedidas hasta la fecha indicada con motivo de su cumplimiento, en virtud de haberse expedido la Ley del impuesto local sobre la materia, la cual regirá desde la fecha mencionada arriba en el Distrito y Territorios Federales.*

*Artículo 2º.- La Ley Federal sobre Herencias y Legados de 25 de agosto de 1926 quedará abrogada automáticamente en cada Estado en el preciso momento en que entre en vigor en cada uno de ellos la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados que elaboró la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal, aprobada por la Secretaría de Hacienda, en la que se concede a la*

**Federación una participación de 40% en el rendimiento total de ese gravamen y sus conexos.**

**Artículo 3°.- Todas las sucesiones abiertas antes de que haya quedado abrogada la Ley Federal de Herencias y Legados en cada una de las entidades federativas de la Unión, se tramitarán en los términos de esa Ley y de las diversas disposiciones relativas aplicables que, para este solo efecto, se continuarán considerando vigentes al igual que la Ley citada”.**

Este conjunto de reformas constitucionales y legales sucedido durante mil novecientos treinta y cuatro vino a conformar un nuevo sistema de coordinación fiscal, basado en las participaciones que de los impuestos federales y locales se redistribuían entre los tres diferentes niveles de gobierno.

El sistema nacional de coordinación fiscal continuó su marcha en el ejercicio fiscal de mil novecientos treinta y cinco, adoptándose total o parcialmente diversas sugerencias planteadas en las Convenciones Nacionales Fiscales por los representantes de las entidades federativas, así, se redujo la tasa de la contribución federal, estableciéndose que para ese ejercicio fiscal sería del 15%; asimismo, se dio el primer paso para participar a las entidades federativas con litorales en el Pacífico y en el Golfo de México los ingresos derivados del impuesto sobre pesca, buceo y similares, pues se previó que de tal contribución se participara a los territorios. En tal ordenamiento se dispuso:

**LEY DE INGRESOS PARA EL EJERCICIO DE 1935, DE 29 DE DICIEMBRE DE 1934, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 1934.**

**Artículo 6°.- Los Estados, los Territorios y el Departamento del Distrito Federal, participarán en el**

***rendimiento de los impuestos, productos y aprovechamientos que en seguida se mencionan y en los demás que las leyes les reconozcan de acuerdo con las disposiciones respectivas y en la proporción que estas mismas fijen.***

***Impuestos:***

***Gasolina.***

***Benzol.***

***Cerillos y fósforos.***

***Energía eléctrica, (producción e introducción).***

***Cerveza, (conforme al decreto de 13 de enero de 1928).***

***Expendios de bebidas alcohólicas.***

***Producción de metales y compuestos metálicos.***

***Producción de sal, (cloruro de sodio).***

***Producción de petróleo.***

***Maderas y bosques.***

***Productos y aprovechamientos:***

***Enajenación de terrenos baldíos.***

***Enajenación de terrenos baldíos, excedencias y demasías.***

***Arrendamiento y explotación de terrenos nacionales.***

***Artículo 7°.- Los Municipios de toda la República, y dentro de sus respectivas jurisdicciones –el Departamento del Distrito Federal y los Territorios--participarán en el rendimiento de los impuestos siguientes, y en los demás que las leyes especiales determinen, con arreglo a las disposiciones respectivas:***

***Expendios de bebidas alcohólicas.***

***Fundos mineros.***

***Fundos petroleros.***

***Producción de sal (cloruro de sodio)***

***producción de petróleo.***

*Maderas y bosques.*

**Artículo 8°.- Los Territorios Federales, además de las participaciones de que hablan los dos artículos anteriores, tendrán una de 50% sobre las recaudaciones que la Federación obtenga por concepto de impuesto sobre buceo, pesca, caza y similares considerándose incluidos dentro de los impuestos de pesca, para los efectos de la participación, los ingresos provenientes de tarjetas-credenciales, permisos para caza y pesca deportiva, contratos de pesca, permisos especiales para pesca de especies determinadas, para carnadas y anclaje, registro de artículos y embarcaciones de pesca y cuotas de inspección y vigilancia de esa explotación.**

***Artículo 9°.- La Federación tendrá una participación de 40% en el rendimiento de los impuestos locales del Distrito y Territorios Federales, sobre herencias, legados y donaciones.***

***Artículo 10°.- Los impuestos sobre herencias, legados y donaciones consignados en los incisos A y B de la fracción VII del artículo 1°, subsistirán entretanto las legislaturas de los Estados, adoptan los proyectos de legislación sobre esas materias que fueron sometidos a su consideración por la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal.***

***En el momento en que esas legislaciones sean aprobadas, la Federación disfrutará de una participación del 40% del rendimiento de los impuestos que cobren los Estados.***

***El Ejecutivo Federal tendrá facultad para determinar la forma de recaudación de esa participación.***

**Artículo 18.- La tasa de la contribución federal será del 15%.**

***En el caso del artículo 132 de la Ley General del Timbre corresponderá a la Federación el 13.04% del entero.***

***En los impuestos locales y municipales exceptuados de la contribución federal por decretos del Ejecutivo fundados en proposiciones hechas por la Secretaría de Hacienda con apoyo en los artículos 14 de la Ley de Ingresos del Erario Federal para el año de 1929, 13 de la de 1930, 13 de la de 1931, 12 de la de 1932 y 13 de la de 1933, seguirá causándose – la contribución federal-- a razón de 5% sobre el importe del ingreso local, con sujeción a las reglas generales contenidas en la Ley del Timbre en vigor. En los ingresos locales comprendidos en el artículo 132 de la Ley General del Timbre que hasta ahora hayan estado exentos del pago de la contribución federal de acuerdo con los decretos a que se refiere el párrafo anterior corresponderá a la Federación el 4.75% del entero de que se trata”.***

Para el año de mil novecientos treinta y seis el Presidente de la República, Lázaro Cárdenas del Río, presentó una iniciativa de reformas, con el fin de establecer las bases constitucionales de la distribución del ejercicio de la potestad tributaria entre la Federación y las entidades federativas, del texto de tal documento conviene transcribir lo siguiente:

***“En nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual fuente***

***—lo que en sí mismo es un mal—sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, pues las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre una y otro, destructoras del desarrollo de la Nación, en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República.***

.....

***Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer viable una unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales, del territorio patrio, que adquirirían soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos. Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia***

**tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales”.**

El proyecto presentado proponía como tributos exclusivos del Gobierno Federal los siguientes:

- “a) Impuestos y derechos de importación y de exportación;***
- b) Impuestos sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas. En los ingresos recaudados participarían los Estados, el Distrito Federal, los Territorios y las municipalidades;***
- c) Impuestos sobre los recursos naturales propiedad de la Nación, tales como los de minería, producción de sal y de petróleo, uso de aguas nacionales, pesca, etc. Los Estados y los municipios participarían en los ingresos producidos por tales explotaciones cuando fueren realizadas en sus territorios;***
- d) Impuestos sobre 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, transportes por vías generales de comunicación, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación, cerveza, juegos, loterías y rifas, explotación forestal. En las rentas de su producción como de su consumo;***
- f) Impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación.***

Por otra parte, se proponía reservar a los Estados los siguientes tributos:

- a) El impuesto predial, pero en los ingresos derivados de él participarán los municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios;***
- b) Un impuesto de patente. El Gobierno Federal participaría en el producto de este impuesto general, que también sustituiría al impuesto del timbre (federal) sobre las operaciones comerciales e industriales”.***

De especial relevancia resulta que en términos generales se buscaba reservar a las entidades federativas el gravar las fuentes de riqueza derivadas de los actos de comercio en general y de la industria, camino diverso al que habían trazado las Convenciones Fiscales.

Cabe señalar que el anterior proyecto no fue aprobado por el Congreso de la Unión, sin embargo, algunas de sus propuestas fueron adoptadas en el año de mil novecientos cuarenta y dos, con base en una diversa iniciativa que el propio Presidente presentara en mil novecientos cuarenta.

No obstante que en el ámbito constitucional la anterior propuesta no prosperó, en cuanto a la legislación tributaria de finales de la década iniciada en mil novecientos treinta destaca el sistema de cuota adicional establecido en la Ley del Impuesto sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación, la cual si bien se expidió desde el veinte de mayo de mil novecientos treinta y dos, fue hasta la reforma de sus artículos 2° y 3°, que entró en vigor a partir de enero de mil novecientos treinta y siete, cuando se estableció una participación que correspondería a los Estados que se abstuvieran de gravar directa o indirectamente la producción o la venta de primera mano de aguamiel o de los productos de su fermentación, la cual correspondería a \$0.008 por litro que se produjera en su



territorio. Inclusive, fue hasta la reforma de veintisiete de diciembre de mil novecientos treinta y ocho, cuando se aumentó la participación conducente y se incluyó tanto a los Territorios como a los Municipios en la participación correspondiente. El referido artículo 2º disponía:

**LEY DEL IMPUESTO SOBRE AGUAMIEL Y PRODUCTOS DE SU FERMENTACIÓN.**

***“Artículo 2º. Los Estados de la República que no graven con impuestos locales ni municipales directa ni indirectamente la producción o la venta de primera mano de aguamiel ni de los productos de su fermentación, tendrán una participación en el impuesto establecido por el artículo 3º de la Ley del Impuesto sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación, de \$0.01 por litro que se produzca en su territorio.- - - En esa cuota de \$0.01 participarán a su vez los Municipios. La proporción que les corresponda será determinada por las legislaturas locales.- - - En los términos y con las condiciones del presente artículo, en cuanto sean aplicables, se concederá igual participación al Departamento del Distrito Federal y a los Territorios”.***

Posteriormente, el veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos, tuvo lugar una trascendente reforma constitucional que dio lugar a una nueva etapa del sistema de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados. El origen de esta reforma se encuentra en las iniciativas presidenciales presentadas en mil novecientos treinta y seis y mil novecientos cuarenta. El nuevo texto de los preceptos constitucionales reformados fue el siguiente:

***“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:***

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

***X.- Para legislar en toda la República sobre, minería, industria cinematográfica, comercio, instituciones de crédito y energía eléctrica; para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas por concesión federal, minería de hidrocarburos, los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas, y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias.***

***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.***

***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.***

***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.***

***Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:***

***VIII. Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.***

***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”.***

Como corolario de esta reforma constitucional, atendiendo a su texto y a los debates que en el Congreso precedieron su aprobación, pueden señalarse tres circunstancias relevantes para el sistema nacional de coordinación fiscal.

Por principio, la regulación de la facultad legislativa del Congreso de la Unión se fragmentó, estableciéndose su distribución entre la Federación y las entidades federativas, en su ámbito general, en la

fracción X del artículo 73 y uno de sus ámbitos específicos, el relativo al ejercicio de la potestad tributaria, en la fracción XXIX del propio precepto constitucional.

Por otra parte, al establecerse una disposición especial para regular la distribución de la potestad tributaria, que constituye una de las múltiples expresiones de la facultad legislativa del Congreso de la Unión, se otorgó a éste la potestad para imponer contribuciones en exclusiva sobre determinadas materias, a saber: sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4° y 5° del artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y, especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación y explotación forestal.

La tercer circunstancia relevante de la reforma en comento consistió en que en el párrafo último de la referida fracción XXIX, se estableció que las entidades federativas participarían en el rendimiento de las contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal lo determinara; y las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Como se observa, el sistema de coordinación fiscal basado en la participación que concediera la Federación a las entidades federativas, de lo recaudado vía tributos federales, se consolidó pues tal participación no se limitaría a la de los ingresos derivados del impuesto a la energía eléctrica, sino también respecto de los diversos con los que el Congreso de la Unión gravara otras actividades, reservadas a su potestad tributaria.

Más adelante, con base en la referida reforma constitucional, se inició el establecimiento de sistemas que permitieran el

aprovechamiento coordinado entre la Federación y los Estados de las principales fuentes tributarias, de manera que se lograra la reducción de los gastos de administración tributaria y de control de los ingresos.

Entre los tributos federales que sufrieron modificaciones, puede citarse el previsto en la Ley de Impuestos sobre Aguamiel y Productos de su Fermentación, en cuyo artículo 3°, por reforma de veintiséis de agosto de mil novecientos cuarenta y tres, se estableció:

***“Artículo 3°. El impuesto se causará en las ventas de primera mano y se pagará en timbres o en efectivo, según lo decrete el Ejecutivo.- - - Las tasas del impuesto serán las siguientes: I. \$0.087 por litro sobre el producto que se facture para el Distrito Federal, o se introduzca al mismo Distrito. - - - II. \$0.047 por litro sobre el producto que se facture para el resto de la República y no se introduzca al Distrito Federal. - - - Las entidades federativas participarán en el rendimiento del impuesto en la siguiente proporción: - - - a) \$0.015 por litro que se produzca en su territorio. - - - b) \$ 0.01 por litro del producto que se consuma dentro de su jurisdicción. - - - En esas cuotas de \$0.015 y \$ 0.01 participarán, a su vez, los Municipios. La proporción que les corresponda será determinada por las legislaturas locales. ....”***

Por otra parte, la Federación continuaba participando de las contribuciones recaudadas por las entidades federativas, como deriva de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley de Ingresos de la Federación para el año de mil novecientos cuarenta y seis, en el cual se dispuso:

***LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1946  
DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1945, PUBLICADA EN EL***

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 1945.**

***“Artículo 1°.- Durante el ejercicio fiscal de 1946, se causarán y recaudarán los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos siguientes:***

.....  
**XVI.- Aprovechamientos:**

.....  
**H.- Participaciones de un 40%, en el rendimiento del impuesto local del Distrito y Territorios Federales, sobre donaciones.**

**I.- Participaciones de un 40% en el rendimiento del impuesto local de los Estados que han adoptado o adopten el proyecto de Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados, elaborado por la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal.**

**J.- Participación de un 40% en el rendimiento del impuesto local de los Estados que se han adoptado o adopten el proyecto de ley de Impuestos sobre Donaciones, elaborado por la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal”.**

El sistema nacional de coordinación fiscal aún no se consolidaba, las circunstancias internas y externas que habían privado hasta finales de mil novecientos cuarenta y cinco impidieron su nueva revisión, ante ello, el Presidente de la República, Miguel Alemán Valdez, emitió el cuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y siete la convocatoria a la Tercera Convención Nacional Fiscal. Con el fin de distribuir las labores correspondientes, se integraron once Comisiones Dictaminadoras, destacando al primera, denominada “Impuestos Generales al Comercio y a la Industria” y la décima, nombrada “Reformas constitucionales”; esta última no emitió recomendaciones, a diferencia de la primera, la que sostuvo

las siguientes (*Memoria de la Tercera Convención Nacional Fiscal, Tomo I, páginas de la 152 a la 154, editada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el año de 1947*):

**“I. Unifórmese en la República la imposición sobre el comercio y la industria.**

**II. Como primer paso inmediato para lograrlo recomiéndose a las autoridades federales:**

**A. Que supriman los impuestos especiales al comercio que actualmente tienen establecidos, inclusive el de expendios de bebidas alcohólicas.**

**B. Que establezcan cuanto antes un impuesto sobre ingresos en función de las ventas comerciales, derogando, a partir de la fecha en que principie a surtir sus efectos el que se sugiere, los federales sobre compraventa y sobre actos, documentos y contratos de carácter mercantil. El gravamen que se recomienda debe tener los siguientes rasgos fundamentales:**

**a) Será de carácter proporcional.**

**b) No establecerá tasas diferenciales en razón de la clase de productos materia de la venta, pero se recomienda que la industria sea gravada con cuotas menores que el comercio.**

**c) Las tasas serán lo más reducidas posible.**

**d) Para determinar el crédito fiscal correspondiente a cada causante, éstos presentarán declaraciones periódicas.**

**e) La legislación federal dará intervención a las autoridades locales y a los causantes en la verificación o comprobación de los datos contenidos en las declaraciones de dichos causantes.**

**f) No quedarán afectos al pago de este gravamen los ingresos que se obtengan por actividades**

*industriales o comerciales afectas a un impuesto especial.*

**g) Estará en vigor el impuesto sobre ventas de carácter federal, hasta que se establezca en todo el país un impuesto sobre ingresos en función de ventas comerciales, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso 'd' de la Conclusión IV.**

***C. Que las autoridades federales establezcan, teniendo en cuenta los rasgos contenidos en el punto anterior, un impuesto local para el Distrito y Territorios Federales, debiendo derogar, a partir de la fecha en que principie a surtir sus efectos este gravamen, los que en estas entidades se recaudan por concepto de giros mercantiles e industriales, así como el especial sobre artículos de lujo y, de ser posible, el de compraventa de alcohol.***

***III. Recomiéndose a los Estados que desde luego den los pasos necesarios para la fusión, en uno solo, de los impuestos estatales y municipales sobre el comercio y la industria, sobre las siguientes bases:***

**A. Se gravarán los ingresos por ventas.**

***B. El impuesto será proporcional.***

***C. Las tasas serán menores para la industria que para el comercio.***

***IV. Recomendaciones de carácter general:***

***A. Que el organismo al que se asigne por esta Tercera Convención Nacional Fiscal la función de llevar a la práctica las resoluciones de la misma, realice los trabajos y estudios necesarios a la brevedad posible, para la implantación o establecimiento de una legislación general en la República, sobre ingresos en función de ventas comerciales, que substituirá a los que los Estados y Municipios tienen en la actualidad sobre ventas,***



**capitales, operaciones mercantiles, patente sobre actividades mercantiles e industriales, etc. El gravamen tendrá los rasgos fundamentales a que se refiere el punto B de la Conclusión II y además:**

**a) El rendimiento del impuesto a que este punto se refiere (gravamen general sobre ingresos en función de ventas comerciales e industriales) se repartirá entre los Estados y los Municipios.**

**b) La recaudación y administración del impuesto de que se trata corresponderá a las autoridades fiscales de los Estados.**

**c) Estará en vigor hasta que se implante el impuesto sobre ventas en función del consumo.**

**d) Cuando alguno o algunos de los Estados establezcan sus impuestos al comercio y a la industria en función de las ventas comerciales, sujetándolo a las bases anteriores, se aplicará tan sólo la legislación local, en la que se reconocerá a la Federación una participación equivalente al impuesto federal que deje de aplicarse y que en ningún caso podrá exceder del 33% .**

**B. Que el repetido organismo al que encomiende esta Convención la realización de las decisiones por ella tomadas, efectúe cuanto antes los estudios necesarios para determinar la posibilidad de implantar en la República el impuesto sobre ventas al consumo. Igual recomendación se hace a cada uno de los Estados y los Municipios. En las labores a que el presente párrafo se refiere, las entidades políticas citadas se prestarán recíproca ayuda.**

**C. El organismo a que el párrafo anterior se refiere formulará, llegado el caso, un anteproyecto de legislación sobre ventas en función del consumo, a efecto de que éste se someta a una nueva asamblea de autoridades fiscales de la Federación y de los**

***Estados, en la que será oída una representación de los causantes.***

***D. En caso de implantarse el impuesto sobre ventas al consumo, dejará de regir el gravamen sobre ingresos en función de ventas comerciales.***

***V. En lo no previsto y que no se oponga a las anteriores recomendaciones, la Asamblea ratifica las conclusiones de la Segunda Convención Nacional Fiscal, en materia de impuestos al comercio y a la industria”.***

Como consecuencia directa de las recomendaciones de la Tercera Convención Nacional Fiscal se estableció a nivel federal un impuesto sobre ingresos mercantiles, la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles se expidió el treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete, a través de este ordenamiento se estableció una cuota adicional en favor de las entidades federativas respecto del citado tributo. Al efecto destaca lo dispuesto en el artículo 8° de dicho ordenamiento, en el cual se previó:

***“Artículo 8°. El impuesto se causará a razón del 18 al millar sobre el monto total de los ingresos gravados. - - - Los Estados, Distrito Federal y Territorios que supriman sus impuestos generales sobre el comercio y la industria ( de patente, sobre capitales, sobre ventas, giros mercantiles, etc. ) tendrán derecho a un participación del 15 al millar sobre el importe de los ingresos gravables, dentro de su jurisdicción, que se causará y recaudará en forma de cuota adicional sobre el importe federal de 18 al millar y que estará exento de pago de contribución federal. - - - En este caso la recaudación y control del impuesto se efectuarán de común acuerdo entre las autoridades federales y las locales correspondientes. Las disposiciones que al***

***respecto hayan de observarse se expedirán mediante decreto del Ejecutivo Federal”.***

Para el ejercicio fiscal de mil novecientos cuarenta y ocho, la Federación continuó el camino que llevaría a desaparecer la contribución federal que se imponía a los ingresos tributarios locales, pues tuvo lugar la derogación de los artículos de la Ley del Impuesto del Timbre que la establecían, creando un nuevo ordenamiento en el que se regularía en forma específica tal contribución, reduciéndose su tasa al 15% y otorgándose a las entidades federativas un subsidio cuyo monto se determinaría anualmente y que para tal ejercicio, conforme a la Ley de Ingresos fue de hasta las dos terceras partes de esta contribución, lo que materialmente significó que su tasa se redujera a un 5%. Del contenido de la Ley de la Contribución Federal, conviene transcribir lo siguiente:

***LEY DE LA CONTRIBUCIÓN FEDERAL, DE TREINTA DE DICIEMBRE DE 1947, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 1947.***

***Artículo 1°.- En todo impuesto o derecho que de acuerdo con las leyes aplicables deba pagarse a los Estados, Territorios, Departamento del Distrito Federal y Municipios, se causará, además, la contribución federal, cuya tasa será de 15%, excepto en las contribuciones que cobren los gobiernos de las entidades federativas y los Municipios, y que fueron exceptuadas de este impuesto mediante decretos del Ejecutivo fundados en proposiciones hechas por la Secretaría de Hacienda, con apoyo en los artículos 14 de la Ley de Ingresos del Erario Federal para el año de 1929; trece de la de 1930; trece de la de 1931; doce de la de 1932 y trece de la***

**de 1933, en las que la contribución federal se causará a razón de 5% sobre el importe total del ingreso local.**

**En los enteros a que se refiere el artículo 3° de esta ley, corresponderá al Erario Federal el 4.75% del monto del entero si la contribución federal se causa a la cuota de 5%, y el 13.04% sobre el entero total si dicho impuesto se causa al 15%.**

**Artículo 2°.- Se autoriza al Ejecutivo Federal para otorgar a los Gobiernos de los Estados, los Territorios y el Departamento del Distrito Federal, un subsidio en el rendimiento que se obtenga de la contribución federal causada en esas entidades a razón de 15%, sobre todos o algunos de los impuestos locales y municipales.**

**La Ley de Ingresos del Erario Federal determinará anualmente el monto de este subsidio.**

**Artículo 5°. Los Gobernadores de los Estados y Territorios, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los Ayuntamientos o Juntas de Administración Civil de los Municipios, los Directores Generales de Rentas de los Estados, los Tesoreros de los mismos, de los Territorio , de los Municipios y del Departamento del Distrito Federal, así como los demás funcionarios y empleados de las oficinas exactoras locales o municipales, estarán obligados a recaudar la contribución federal, y si no lo hicieren, incurrirán en las sanciones establecidas por el Título Quinto del Código Fiscal de la Federación.**

#### **TRANSITORIOS.**

**Artículo 1°.- Se derogan los artículos 131 a 143 de la Ley General del Timbre.**

**Artículo 2°.- En tanto se expida el Reglamento de esta Ley, seguirán vigentes las disposiciones**

**contenidas en los artículos 137 a 154 del Reglamento de la Ley General del Timbre.**

**Artículo 3°.- La presente Ley entrará en vigor el día 1° de enero de 1948”.**

En complemento de lo anterior y como fiel reflejo de la evolución del sistema de coordinación fiscal derivado de la Tercera Convención Nacional Fiscal destaca lo dispuesto en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de mil novecientos cuarenta y ocho, la que disponía:

**LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1948 DE 23 DE ENERO DE 1947 Y PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 24 DE ENERO DE 1948.**

**“Artículo 1°.- Durante el ejercicio fiscal de 1948, se causarán y recaudarán los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos siguientes:**

.....

**X. Contribución federal:**

**A. Gobiernos de las Entidades Federativas.**

**B. Municipios.**

**Artículo 3°.- Además de las participaciones que las leyes vigentes conceden a los Estados, Distrito Federal, Territorios y Municipios de la República, en la proporción y con los requisitos que las leyes especiales establezcan, dichas entidades participarán como sigue:**

**I. 25% sobre los productos que la Federación obtenga por concepto de venta y arrendamiento de terrenos nacionales, ubicados dentro de sus respectivas jurisdicciones.**

**II. 50% sobre los productos que la Federación obtenga por concepto de explotaciones de los**

***terrenos nacionales y bosques, ubicados dentro de sus respectivas jurisdicciones.***

**Artículo 4°.- Los Estados, Distrito Federal y Territorios tendrán una participación de 50% sobre rendimiento que la Federación obtenga por concepto de impuestos o derechos sobre la explotación de caza y similares y sobre la pesca, buceo y similares que se realice dentro de la jurisdicción de dichas entidades o en los mares adyacentes a las mismas.**

**De la participación que obtengan los Estados, conforme al párrafo anterior, darán a los Municipios la participación que estimen conveniente.**

**Artículo 5°. La participación de 20% que en rendimiento del impuesto sobre expendios de bebidas alcohólicas perciban los Estados y Municipios, se eleva a 50%, correspondiendo 25% a los Estados y 25% a los Municipios.**

**Artículo 6°. Se autoriza al Gobierno Federal para otorgar a los Gobiernos de los Estados, a los de los Territorios y al Distrito Federal, en cuya jurisdicción se cause la contribución federal a razón de 15% sobre todos o algunos de los impuestos locales y municipales, un subsidio equivalente a las dos terceras partes del rendimiento que se obtenga de la propia contribución causada a razón del 15%.**

***El producto de este subsidio, por lo que toca a los Estados y Territorios Federales, se destinará a la ejecución de las obras públicas que apruebe el C. Presidente de la República. El subsidio correspondiente al Departamento del Distrito Federal, se aplicará al Erario Federal para incrementar la compensación a cargo de dicho Departamento, por los servicios públicos locales que presta la Federación.***

**Artículo 8°. La producción de cerveza en el Territorio Nacional, causará un impuesto de \$ 0.0825 por litro. De este impuesto se otorgarán a los Estados, Municipios, Territorios y Distrito Federal, las siguientes participaciones:**

**A. \$ 0.01 por litro de cerveza producida en las Entidades Federativas en las que existan fábricas de cerveza.**

**B. \$ 0.0175 por litro de cerveza que se consuma en las Entidades Federativas. De esta participación corresponderá \$ 0.015 al Gobierno de la entidad consumidora y \$ 0.0025 se distribuirá por dicho Gobierno entre los Municipios del Estado respectivo.**

**Las participaciones a que este artículo se refiere únicamente se entregarán a los Gobiernos de los Estados, Territorios o al Distrito Federal, si dichas Entidades no decretan, ni mantienen los impuestos sobre producción o venta de cerveza que señale al Ley del Impuesto a la fabricación de cerveza, su Reglamento o el Reglamento especial de este artículo.**

**Artículo 9. Se faculta al Ejecutivo Federal para aumentar en \$ 0.0175 la cuota por litro del impuesto sobre producción de cerveza, cuando se realice la federalización de los impuestos a la cerveza por medio de la reforma constitucional respectiva o cuando el convenio propuesto por la Secretaría de Hacienda a los Gobiernos de los Estados para federalizar dichos impuestos haya sido aprobado por la totalidad de los Estados.**

**El aumento que se autoriza deberá aplicarse en la forma siguiente:**

**A. Medio centavo por litro para la constitución de un fondo de compensación para los Estados que sufran**

***quebranto en su recaudación con la federalización de los impuestos a la fabricación de cerveza.***

***B. Medio centavo por litro para aumentar las participaciones sobre producción concedidas a las Entidades Federativas.***

***C. Tres cuartos de centavo por litro para aumentar las participaciones por consumo concedidas a las Entidades Federativas”.***

Entre las disposiciones anteriores, debe mencionarse que en esta Ley de Ingresos se cumplió, cabalmente, la solicitud presentada en la Tercera Convención Nacional Fiscal por la Delegación del Estado de Sinaloa, la cual solicitó que se participara en el rendimiento del impuesto federal sobre pesca y buceo a los Estados con litorales marinos.

El sistema de coordinación vía participaciones se fortaleció con la expedición de la “Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas”, de veintinueve de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, así como con su Reglamento, de siete de marzo del año siguiente.

Más adelante, por reforma de diez de febrero de mil novecientos cuarenta y nueve se adicionó un inciso g) a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, para reservar al Congreso de la Unión la potestad tributaria respecto de la producción y consumo de cerveza.

En el ámbito legislativo, por decreto de treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno fue expedida una nueva Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en la cual, en relación con la coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, destaca lo dispuesto en sus artículos 14, 15, 16, 77 y 81, los cuales eran del siguiente tenor:

***“Artículo 14. El impuesto se causará a razón del 18 al millar sobre el monto total de los ingresos gravables.***



**Artículo 15. Los Estados, Municipios, Distrito Federal y Territorios que no tengan en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria, tendrán derecho a una cuota adicional de 12 al millar sobre el importe de los ingresos gravables percibidos dentro de su jurisdicción. - - - En este caso, los municipios de las entidades respectivas percibirán, del rendimiento de la cuota adicional, el porcentaje que fije la legislatura correspondiente.**

**Artículo 16. Causan el impuesto solamente con la tasa federal de 18 al millar, los ingresos obtenidos por:**

**I. La explotación de concesiones federales de servicio público de teléfonos y telégrafos.**

**II. La enajenación de gasolina, en los términos de la fracción II del artículo 9°.**

**III. La explotación de mesas de billar, de boliches y la de aparatos fonoelectromecánicos**

**Artículo 77. La Secretaría de Hacienda podrá celebrar convenios con las entidades federativas para la recaudación de la cuota federal y de la participación local que a éstas pueda corresponderles, en los términos del artículo 15, y de acuerdo con las siguientes bases: - - - I. Cuando la entidad federativa tenga la administración del impuesto serán sus oficinas recaudadoras locales, las competentes para recibir las solicitudes de empadronamiento. - - - II. Para que las cédulas sean válidas deberán estar firmadas por un Delegado Federal; se podrá habilitar como cédula de empadronamiento uno de los tantos de las solicitudes respectivas.- - - III. Dentro de los primeros quince días de cada mes, se enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un duplicado de todas las cédulas expedidas durante el**

**mes inmediato anterior.- - - IV. Los causantes presentarán las declaraciones y pagarán el impuesto en la oficina, ante la que presentaron sus solicitudes de empadronamiento. - - - V. Las entidades federativas que hayan celebrado convenio para la coordinación y administración de este impuesto, tendrán participación en los recargos y las multas que se impongan a los contribuyentes del gravamen sobre ingresos mercantiles, en la proporción establecida en el convenio.**

**Artículo 81. Los Estados, Distrito Federal o Territorios que en los términos del artículo 15 de esta ley, tengan derecho a la cuota adicional del 12 al millar sobre el importe de los ingresos gravables, recargos y multas, dentro de su jurisdicción, podrán establecer, de acuerdo con las bases que se consignen en el convenio celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tener derecho a la expresada cuota adicional, impuestos especiales, locales o municipales sobre:**

**I. Puestos ubicados en la vía pública o en los mercados públicos que estén exceptuados del impuesto federal.**

**II. Vendedores ambulantes que estén exceptuados por el artículo 18, fracción V.**

**III. Los ingresos obtenidos en los establecimientos que limitativamente se enumeran a continuación y que en forma exclusiva operan con los artículos propios de su ramo:**

**a). Tortillerías, expendios de masa de maíz, molinos maquileros de nixtamal, y molinos productores de masa de nixtamal, así como los molinos de harina de maíz, que se destina a hacer masa para tortillas de maíz.**

**b). Panaderías y fábricas de pan.**

- c). Carnicerías.**
- d). Pescaderías y expendios de mariscos.**
- e). Verdulerías y fruterías.**
- f). Lecherías y plantas pasteurizadoras de leche.**
- g). Carbonerías.**
- IV. Los ingresos que procedan de la venta de los artículos siguientes:**
  - a). Maíz, frijol, arroz y trigo.**
  - b). Ganado porcino, cabrío, lanar y vacuno, con excepción de los toros y novillos de lidia.**
  - c). Carnes en estado natural.**
  - d). Pescados y mariscos en estado natural.**
  - e). Aves de corral y huevos.**
  - f). Legumbres, verduras y frutas en estado natural.**
  - g). Tortillas, masa de nixtamal, harina de maíz y pan excepto pastel.**
  - h). Leche natural, condensada, evaporada, deshidratada, rehidratada o enlatada.**
  - i). Tabaco en rama.**
  - j). Hielo, con excepción del anhídrido carbónico.**
- V. Los ingresos que obtengan los agricultores y los ganaderos por la venta de primera mano de los productos no industrializados de sus ranchos, granjas o fincas agrícolas o ganaderas, excepto los que provengan de la enajenación de flores cultivadas y de toros y novillos de lidia.**
- VI. Los ingresos provenientes de regalías, excepto cuando provengan de la explotación de bienes del dominio directo de la Nación.**
- VII. Los ingresos procedentes de la enajenación de bienes inmuebles.**
- VIII. Los ingresos obtenidos por los establecimientos penitenciarios, de beneficencia o de enseñanza pública o privada.**

***IX. Los ingresos procedentes de diversiones y espectáculos públicos, así como de juegos permitidos con apuestas o sin ellas; loterías, rifas, sorteos y aparatos fonoelectromecánicos.***

***X. las ventas de primera mano de bebidas que contengan alcohol, excepto la cerveza y los vinos de mesa elaborados con uva fresca del país.***

***XI. Los ingresos obtenidos por la compraventa de alcoholes y aguardientes.***

***XII. Los ingresos derivados de artículos producidos dentro de su territorio, siempre que por éstos hayan percibido la cuota adicional de 12 al millar.***

***XIII. Los ingresos por el estacionamiento o guarda de automóviles.***

***XIV. Expendios de bebidas alcohólicas, excepto los vinos de mesa elaborados con uva fresca del país. Los expendios exclusivos de cerveza sólo podrán ser gravados de acuerdo con la ley del impuesto a la fábrica de cerveza.***

***La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá facultar a los Estados, Distrito Federal y Territorios que tengan derecho a la cuota adicional de 12 al millar, para gravar los ingresos provenientes de giros o efectos no gravados por esta ley”.***

De la lectura de los preceptos antes transcritos de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, se colige que fue en este ordenamiento, vigente a partir del año de mil novecientos cincuenta y dos, cuando por primera vez se estableció la posibilidad legal de que la Federación celebrara Convenios de Coordinación con las entidades federativas para el efecto de la recaudación de la cuota federal y de la participación local de un tributo de carácter federal. Para mejorar el sistema de coordinación fiscal que se vislumbraba con motivo de esta nueva Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, el veintiocho de diciembre de mil novecientos

cincuenta y tres, se expidió la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, que permanecería vigente hasta la expedición de la actual Ley de Coordinación Fiscal, la cual disponía:

**Artículo 1º. Son restricciones indebidas al comercio de Estado a Estado. - - - I. La expedición por los Estados, de leyes o decretos que: - - - a) Establezcan o mantengan en vigor gravámenes tributarios que impliquen alcabalas o procedimientos alcabalatorios para su cobro; - - - b) Graven el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; - - - c) Prohiban o graven directa o indirectamente la entrada a su territorio o la salida de mercancías de producción local, de otra Entidad o extranjeras; - - - d) Graven la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas o garitas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía. - - - e) Expidan o mantengan en vigor disposiciones fiscales que importen diferencia 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 local, o entre productos semejantes de distinta procedencia; y - - - II. El establecimiento o funcionamiento de garitas u oficinas de inspección de bultos, en las que se exija la presentación de documentos para la entrada o salida de mercancías que acrediten el pago de impuestos locales o municipales, o la presentación de guías de tránsito, aun cuando estas medidas se encuentren establecidas en las leyes locales.**

**Artículo 2°. Se crea la Comisión Nacional de Arbitrios, que tendrá a su cargo las siguientes actividades: - - - I. Proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de economía pública entre la Federación, los Estados, Distrito Federal, Territorios y los Municipios. - - - II. Actuar como consultor técnico para la expedición de leyes en materia fiscal, a solicitud del Gobierno Federal o de los Estados de la República. - - - III. Servir de conducto a las Entidades para las modificaciones que soliciten en la legislación fiscal y en la fijación de participaciones. - - - IV. Gestionar el pago oportuno de las participaciones en impuestos federales que corresponden a las Entidades Federativas y a los Municipios. - - - V. Ejercer las facultades que le confieren la presente ley, cuando existan restricciones indebidas al comercio en alguna de las Entidades Federativas. - - - VI. Las demás que legalmente le sean encomendadas.**

**Artículo 4°. La Comisión Nacional de Arbitrios iniciará en el curso del primer semestre de 1954, un estudio sistemático de la legislación tributaria vigente en cada uno de los Estados de la República.-**

**- - Para este efecto las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, coordinarán sus actividades a fin de solicitar de los gobiernos locales que presten la colaboración que resulte necesaria.**

**Artículo 5°. Cuando en el curso del estudio a que se refiere el artículo anterior aparezca que en algún Estado rigen disposiciones o se siguen procedimientos de los prohibidos en el artículo 1°, el Gobierno Federal pedirá a la Entidad respectiva que designe uno o varios comisionados para que**

***trabajando conjuntamente con la Comisión Nacional de Arbitrios, examinen la situación.***

***Artículo 6°. Hecho el examen a que se refiere el artículo anterior, la Comisión Nacional de Arbitrios propondrá un programa para la supresión o substitución, en un término prudente, de las leyes o procedimientos contrarios a la Constitución. Dicho programa podrá incluir una o varias de las recomendaciones siguientes:- - - I. Creación de nuevos arbitrios locales:- - - II. Auxilio técnico para la mejoría de las leyes fiscales o de los sistemas de recaudación;- - - III. Aumento de una o varias participaciones en impuestos federales;- - - IV. Otorgamiento de créditos a largo plazo a través del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas para el establecimiento o mejoría de servicios públicos o para la ejecución de obras productivas de fomento económico. - - - V. Afectación en beneficio del Estado respectivo de todo o parte de los rendimientos de empresas propiedad del Gobierno Federal que estén ubicadas dentro del Territorio de aquél; y - - - VI. Otorgamiento de un subsidio temporal del Gobierno Federal, mientras se obtienen los resultados de las medidas anteriores.***

***Artículo 7°. Una vez aprobado por el Ejecutivo Federal el programa respectivo de la Comisión Nacional de Arbitrios, se someterá al Gobierno del Estado de que se trate proponiéndole que lo adopte en un término prudente que en ningún caso será menor de dos meses.***

***Artículo 8°. Si transcurre dicho plazo sin que el Estado modifique las leyes o actos a que se refiere el artículo 1°, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considerará la expedición de un acuerdo***

**sobre las medidas que deban tomarse, entre las que podrá figurar la retención parcial o total de las participaciones en ingresos federales a que tenga derecho el Estado en el que rijan disposiciones contrarias a esta ley.**

**Artículo 9°. La Entidad afectada podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 105 constitucional y de las fracciones II y III del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, demandando a la Federación el reconocimiento de la constitucionalidad de las leyes o procedimientos impugnados y consecuentemente la anulación del acuerdo que se haya dictado conforme al artículo 8°. de esta ley.- - - El juicio deberá promoverse dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la notificación del mismo acuerdo y su tramitación se sujetará a las siguientes normas:- - - Se dará traslado de la demanda al Ejecutivo Federal para que la conteste en el plazo de 30 días. Hecha la notificación, la Secretaría de Hacienda dejará en suspenso la ejecución del acuerdo a que se refiere el artículo 8° hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva en definitiva.- - - Al admitirse la demanda, se señalará fecha para la celebración de una audiencia que habrá de verificarse antes de los 90 días siguientes; y dentro de este término, tanto el Estado que haya promovido el juicio, como el Gobierno Federal, podrán aportar las pruebas que estimen pertinentes y presentar sus alegatos.- - - Verificada la audiencia, la Suprema Corte de Justicia pronunciará su fallo”.**

De lo dispuesto en el citado ordenamiento deriva que el sistema de coordinación fiscal que se venía conformando buscaba evitar por dos vías la doble o múltiple tributación, en principio, velando porque



las entidades federativas respetaran las restricciones que a nivel constitucional se habían establecido a su potestad tributaria, principalmente en los artículos 73, fracción XXIX, 117, 118 y 131, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el no acatamiento de tales restricciones provocaría la retención parcial o total de las participaciones en ingresos federales a que tuviera derecho el Estado respectivo.

Por otra parte, en materia de comercio e industria, los Estados, Municipios, Distrito Federal y Territorios que no tuvieran en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria, tendrían derecho a una cuota adicional de 12 al millar sobre el importe de los ingresos gravables percibidos dentro de su jurisdicción. Así, mediante la celebración de un convenio las entidades federativas ejercerían su potestad tributaria a través del correspondiente ejercicio que realizara la Federación, previéndose además, para una mejor administración de los ingresos impositivos, la posibilidad de que la propia entidad recaudará tanto la cuota federal como la adicional.

Cabe señalar que desde mil novecientos cincuenta y cuatro hasta el año de mil novecientos setenta el sistema de coordinación fiscal se mantuvo funcionando con base en los ordenamientos creados al inicio de la década de los cincuentas, girando en torno al impuesto sobre ingresos mercantiles, sin que tuviera lugar la coordinación de todas las entidades federativas.

Inclusive, el sistema de coordinación a través de cuotas adicionales en diversos tributos perduró durante aquellos años.

Fue hasta el año de mil novecientos setenta cuando tuvo lugar una modificación sustantiva del sistema nacional de coordinación fiscal, en específico de su eje, el impuesto sobre ingresos mercantiles, pues en aquel año se creó una tasa especial del diez por ciento, de la cual se participaría en un cuarenta por ciento a las entidades coordinadas, los motivos que llevaron a ello y las reformas conducentes, se transcriben a continuación:

***“En uso de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes me permito someter a esa H. Cámara, la siguiente Iniciativa de Ley que tiene por objeto establecer, reformar y adicionar, disposiciones relacionadas con diversas leyes fiscales.***

***La dinámica del proceso de desarrollo económico, político y social del país, señala la necesidad de que la legislación fiscal se adapte a los nuevos requerimientos que se plantean.***

***Los motivos que dan lugar a diversas reformas que se presentan en esta iniciativa, se exponen en forma resumida a continuación.***

## **II. LEY FEDERAL DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES**

***En la Ley Federal de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles, se introduce una tasa especial de 10% para artículos y servicios cuyo consumo revela una capacidad económica superior, a fin de eliminar uno de los principales defectos de este impuesto, que consiste en su falta de progresividad, por no discriminar según el tipo de consumo, a pesar de las exenciones a ciertos bienes necesarios.***

***La reforma afectaría a un reducido número de personas, además de que las mercancías y servicios seleccionados tienen actualmente una carga fiscal media inferior a la del resto de los artículos gravados.***

***La tasa propuesta de 10% cubre tanto el nivel general como el local, otorgándose una participación del 40% a las Entidades que celebren convenios de coordinación con la Federación, con lo que obtendrían una importante ayuda financiera para sus erarios.***

***La modalidad de conceder participación en el rendimiento de la tasa especial de 10%, en lugar de que se aplique una cuota federal y una cuota adicional, tiene el objeto de no distorsionar los procesos de producción y distribución por la ventaja comparativa que obtendrían los causantes en Entidades no coordinadas que no tendrían que pagar la cuota adicional, lo que se evita introduciendo el sistema de participación en la tasa especial que sería uniforme en toda la República.***

***Con la tasa propuesta se gravarán automóviles de precio elevado, excluyendo aquéllos que se consideran de uso popular, el equipo opcional de aquéllos: armas de fuego, radios de frecuencia modulada y televisión de color, artículos de joyería y relojes de más de 1,000 pesos; cosméticos, lociones y perfumes, artículos de cristal cortado, coral, marfil, etcétera; alfombras, tapetes y tapices, aparatos fotográficos y cinematográficos, artículos para golf, polo, equitación, etcétera; yates, veleros y lanchas deportivas.***

***Adicionalmente, se proponen diversas aclaraciones en los textos a fin de evitar que, por interpretaciones indebidas de algunos sectores de contribuyentes, se eluda el pago del impuesto sobre ingresos mercantiles. Así, es preciso aclarar que los ingresos por ventas con reserva de dominio, están gravadas desde el momento en que se celebra la operación; que las ventas de automóviles hechas directamente por las plantas ensambladoras a personas que no sean concesionarias, agentes y distribuidores y por lo tanto aun cuando los compradores sean organismos del sector público, causen el impuesto, que los gastos complementarios que cargan los vendedores a sus clientes, estén específicamente***

***señalados en las facturas y que los envases formen parte del producto cuando sean necesarios para su venta al detalle”.***

***LEY QUE ESTABLECE, REFORMA Y ADICIONA LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A DIVERSOS IMPUESTOS ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRA LA LEY FEDERAL DEL IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES, DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1970, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE DICIEMBRE DE 1970.***

***LEY FEDERAL DE IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES.***

***Artículo 14.- La tasa general del impuesto será de 1.8% sobre el monto total de los ingresos gravables. En los casos que a continuación se indican, en vez de la tasa general se aplicará sobre los ingresos gravables una tasa especial de 10%:***

***I.- Automóviles para el transporte hasta de 10 pasajeros, con precio oficial de venta al público o precio de reventa, superiores a \$52,000.00;***

***II.- Equipo opcional y accesorios incluidos en la factura de venta de los automóviles para el transporte hasta de 10 pasajeros, cualquiera que sea el precio oficial de éstos:***

***III.- Armas de fuego y sus accesorios;***

***IV.- Aparatos receptores de televisión a color; aparatos de radio de frecuencia modulada y de onda corta; aparatos de radio combinados con otros aparatos; aparatos receptores o reproductores de sonido de cualquiera clase, inclusive grabadoras y sintonizadores; cintas magnetofónicas, excepto las***

***ya impresas o grabadas que se utilicen para fines didácticos o científicos.***

***V.- Piedras preciosas o semipreciosas, perlas naturales cultivadas o reconstituidas; manufacturas de joyería, excepto las manufacturadas exclusivamente con plata; relojes, excepto los de uso en el comercio y la industria, con precio de venta al público superior a \$1,000.00;***

***VI.- Prendas de vestir de piel con pelo y prendas de vestir de seda natural;***

***VII.- Cosméticos, lociones, perfumes y extractos para perfumes. Quedan excluidos los jabones, desodorantes y dentífricos;***

***VIII.- Artículos de cristal cortado o de plomo o roca, jade, coral, marfil, ámbar y los de porcelana que no sean de uso industrial;***

***IX.- Artículos deportivos para polo, golf, pesca, equitación, automovilismo, boliche y buceo;***

***X.- Yates, veleros y lanchas deportivas;***

***XI.- Alfombras, tapetes y tapices, excepto los de algodón, fibras duras, lana hechos a manos en el país y los linóleums;***

***XII.- Aparatos fotográficos, cinematográficos, proyectores de películas y de transparencias, así como sus accesorios;***

***XIII.- Secadoras de cabello y rasuradoras eléctricas; encendedores de toda clase, excepto los de uso industrial;***

***XIV.- Equipos y accesorios para albercas; cortadoras de pasto eléctricas o de motor de combustión interna; lavadoras y secadoras de vajilla; planchadoras, aspiradoras y pulidoras eléctricas, de uso doméstico.***

***Artículo 15.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá celebrar con los Estados de la***

***República, convenios de coordinación en lo que respecta al impuesto sobre ingresos mercantiles, a condición de que no mantengan en vigor impuestos locales ni municipales sobre el comercio y la industria, diversos de los autorizados en el artículo 81 de esta ley y en el convenio respectivo.***

***Los Estados que se coordinen percibirán la cuota adicional que fije la legislatura local correspondiente, en los términos del convenio concertado, la que no excederá de 1.2% sobre los importes gravables con la tasa general de 1.8% percibidos dentro de su territorio; en el Distrito y Territorios Federales se aplicará la cuota adicional que fije el Congreso de la Unión al expedir las leyes de ingresos relativas, la que no excederá de 1.2%.***

***Los Estados que celebren con la Federación convenio al efecto, el Distrito y Territorios Federales, percibirán el 40% de lo que se recaude en sus respectivos territorios por la aplicación de la tasa especial del 10%.***

***Los Estados coordinados, el Distrito y Territorios Federales, percibirán una participación de 40% sobre los recargos y multas que se recauden por la aplicación de esta ley.***

***Artículo 77.- La Secretaría de Hacienda podrá celebrar convenios con las entidades federativas para la recaudación de la tasa general, la tasa especial y de cuota adicional que a éstas pueda corresponderles en los términos del artículo 15, de acuerdo con las siguientes bases:***

***.....***

***V.- Los municipios de los Estados coordinados tendrán derecho a recibir como mínimo el 15% del rendimiento de la cuota adicional y de la participación sobre la tasa especial, que se***

**distribuirá exclusivamente entre los mismos municipios en los términos que disponga la legislatura local respectiva.**

**Artículo 81.- Los Estados, Distrito o Territorios Federales, que en los términos del artículo 15 de esta ley, tengan derecho a la cuota adicional, a la participación por la aplicación de la tasa especial del 10% sobre el importe de los ingresos gravables dentro de su territorio y al 40% sobre recargos y multas, podrán establecer, de acuerdo con las bases que se consignen en el convenio celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, impuestos especiales, locales o municipales sobre:**

**I.- ...**

**XII. Los ingresos derivados de artículos producidos dentro de su territorio, siempre que estos no hayan percibido la cuota adicional de 1.2% ni la participación por la aplicación de la tasa especial de 10%”;**

Posteriormente, en el año de mil novecientos setenta y tres y con el fin de lograr la coordinación de todas las entidades federativas al sistema de coordinación fiscal que establecía la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, tuvieron lugar radicales reformas a este ordenamiento. Por su relevancia y para mayor claridad, a continuación se transcriben la respectiva exposición de motivos y el texto de los principales dispositivos reformados.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS REFORMAS Y ADICIONES REALIZADAS A LA LEY DE IMPUESTO SOBRE INGRESOS MERCANTILES DEL 26 DE DICIEMBRE DE 1972, EN EL DIARIO DE DEBATES No. 38 DE LA XLVIII LEGISLATURA.**

**México, D. F., a 26 de diciembre de 1972. CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. - Presentes.**

**CC. Secretarios de la Cámara de Diputados. Presentes.**

**Por el digno conducto de ustedes, me permito someter a esa H. Cámara la siguiente Iniciativa que tiene por objeto reformar y adicionar diversas disposiciones de carácter fiscal, fundándome para ello en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**La Iniciativa de referencia tiende a establecer a través de las diversas modificaciones a las leyes que se proponen, la aplicación de la experiencia administrativa obtenida en diversos campos, para lograr un mejor control de los causantes de los impuestos a que la misma se refiere y por ende, una aplicación más justa de los ordenamientos fiscales y sólo en las reformas a las Leyes de Impuestos sobre Tabacos Labrados, Ingresos Mercantiles y la Renta, se persigue un incremento en la recaudación de los ingresos federales, independientemente de los ajustes a que ya se ha hecho referencia.**

**Con objeto de expresar los motivos en que se fundan todas y cada una de las reformas propuestas a la consideración de esa H. Asamblea, a continuación se hace una breve referencia de los mismos.**

## **XII. INGRESOS MERCANTILES**

**Ante la necesidad de incrementar los recursos tanto del Gobierno Federal como de las Entidades Federativas, en la Iniciativa se propone establecer una tasa general de 4%, de la que correspondería el 55% a la Federación y el 45% a las entidades. Este último por ciento es mayor que la tasa adicional de**



**1.2% que equivalía al 40%. Asimismo se eleva en favor de los municipios el límite mínimo de porcentaje que pueden recibir de 15% a 20%.**

**Cabe señalar que el aumento de las tasas que se propone, no afectará el consumo de las clases populares, pues se conserva en la Ley la exención del impuesto para los artículos de primera necesidad.**

**La experiencia durante la aplicación del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, ha demostrado la dificultad de lograr la coordinación mediante la adopción voluntaria de la tasa adicional, en contra del propósito de la Federación de lograrla en forma total en la República, a través de la uniformidad de los impuestos al comercio y a la industria. Es de esperarse que con el régimen de participación en el impuesto, los Estados que aún no lo han hecho celebren el convenio que les dé el derecho a percibirla.**

.....”

**REFORMAS Y ADICIONES A DIVERSAS LEYES DE CARÁCTER FISCAL ENTRE LAS QUE SE ENCUENTRA LA LEY FEDERAL DE IMPUESTOS SOBRE INGRESOS MERCANTILES DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1972, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE DICIEMBRE DE 1972.**

**“Artículo 14.- La tasa general del impuesto será de 4% sobre el monto total de los ingresos gravables. En los casos que a continuación se indican, en vez de la tasa general se aplicará sobre los ingresos gravables una tasa especial de 10%:**

***I.- Automóviles nuevos para el transporte hasta de 10 pasajeros, con precio oficial de venta al público, superior a \$55,000.00.***

...

***XII.-...***

***No se causará el impuesto con la tasa especial sino solamente con la general en las ventas de los productos arriba numerados que se realicen al extranjero, ni sobre los intereses derivados de operaciones a crédito.***

***Tampoco se causará la tasa especial, sino sólo la general, en las ventas que se realice a las zonas fronterizas o a las zonas y perímetros libres, o dentro de ellos, excepción hecha de las que se efectúen con los productos mencionados en las fracciones I y II.***

***En el caso de las fracciones I y X de este artículo, también se aplicará la tasa especial de 10% sobre los ingresos derivados del arrendamiento de los bienes incluidos en ellas, con excepción de los casos en que al adquirir esos bienes el arrendador, se hubiera causado dicha tasa.***

***Tratándose de ingresos de mediadores y de los derivados de las operaciones comprendidas en el artículo 8° y en la fracción VII del artículo 9° de esta Ley, el impuesto se causará a la tasa de 10%. En el caso de operaciones con productos sujetos a precio oficial, la tasa que se aplicará será la general de 4%.***

***Artículo 15.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá celebrar con los Estados de la República convenios de coordinación en lo que respecta al impuesto sobre ingresos mercantiles, a condición de que no mantengan en vigor impuestos locales, ni municipales sobre el comercio y la***

**industria diversos de los autorizados en el artículo 81 de esta Ley en el convenio respectivo.**

**Los Estados que se coordinen con la Federación, Distrito y Territorios Federales percibirán el 45% de lo que se recaude en sus respectivos territorios por la aplicación de la tasa general de 4% y las especiales de 10%, así como de los recargos y multas correspondientes.**

**Artículo 77.- La Secretaría de Hacienda podrá celebrar convenios con las entidades federativas para la recaudación de este impuesto, en los términos del artículo 15, de acuerdo con las siguientes bases:**

...

**V.- Los Municipios de los Estados coordinados tendrá derecho a recibir como mínimo el 20% de la participación de este impuesto, que se distribuirá exclusivamente entre los mismos Municipios, en los términos que disponga la legislatura local respectiva.**

**Artículo 81. Los Estados, Distrito y Territorios Federales, que en los términos del artículo 15 de esta Ley, tengan derecho a la participación de los que se recaude por la aplicación de la tasa general del 4% y las especiales del 10%, así como de recargos y multas, podrán establecer, de acuerdo con las bases que se consignen en el convenio celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impuestos especiales, locales o municipales sobre:**

.....”

Fue entonces a partir del año de mil novecientos setenta y tres, cuando se transformó el mecanismo que regía el principal impuesto del sistema nacional de coordinación fiscal, pues se abandonó el

sistema de cuotas adicionales, adoptándose el de participación en sentido estricto, ya que la Federación continuaría participando a las entidades federativas y municipios del país respecto de cada tributo en lo particular.

Además, debe destacarse que la posibilidad de celebrar convenios de coordinación fiscal no se limitó a lo establecido en la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles pues se previó, incluso, en la Ley del Impuesto sobre la Renta de treinta de diciembre de mil novecientos sesenta y cuatro, en específico en su artículo 45 bis, adicionado por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de diciembre de mil novecientos setenta y dos, en el cual se dispuso:

**“Artículo 45 Bis.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá celebrar con los Estados de la República, convenios de coordinación por lo que respecta al impuesto al ingreso global de las empresas de los causantes menores, a condición de que no mantengan en vigor los impuestos locales y municipales que se establezcan en el convenio respectivo. - - - Los Estados que se coordinen con la Federación y el Distrito y Territorios Federales percibirán una participación del impuesto al ingreso global de las empresas que se recaude de los causantes menores en la localidad correspondiente, conforme a las bases que se fijen en los convenios respectivos, así como de los recargos y multas. - - - En los convenios de coordinación se fijarán las condiciones de la participación que se autoriza y todo lo relacionado con la vigilancia de los causantes menores y la administración del impuesto. Sin embargo, la facultad de revisión y práctica de auditorías a estos causantes, en todo caso podrá ser ejercida por la Secretaría de**

***Hacienda y Crédito Público, aun cuando tales facultades hayan sido delegadas”.***

Los antecedentes legislativos antes relatados constituyen, en esencia, el sustento histórico del actual sistema nacional de coordinación fiscal, el que surgió con la expedición, en el año de mil novecientos setenta y ocho, de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y, en mil novecientos ochenta de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, entre otras.

Con base en este marco constitucional se estableció un sistema que gira en torno a la Ley de Coordinación Fiscal publicada el veintisiete de diciembre de mil novecientos setenta y ocho en el Diario Oficial de la Federación. En la exposición de motivos de dicho ordenamiento, el legislador ordinario precisó como causas de su creación, las que a continuación se transcriben:

***“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ha separado las fuentes de tributación que deban corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, con la sola excepción de la fracción XXIX del artículo 73 que se adicionó a la Carta Fundamental y que reservó algunas fuentes que se decidió quedaran gravadas exclusivamente por la Federación; pero en dicha fracción no quedan comprendidos los principales impuestos federales y, por otra parte, nuestra Carta Fundamental no establece impuestos reservados en forma exclusiva a los Estados, ni a los municipios.***

***El sistema constitucional permite a la Federación, en los términos de la fracción VII del artículo 73, establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos de la Federación, sin que esto quede limitado a los gravámenes enumerados en la fracción XXIX del propio precepto. Los***

***Estados, con apoyo en el artículo 124 tienen facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales y el artículo 115 da facultad a las Legislaturas de los Estados para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos Municipales.***

***La circunstancia de que los textos constitucionales no delimitan campos impositivos federales; estatales y municipales, determina que tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados, puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de Federación y Estados.***

***Debe reconocerse que la concurrencia impositiva está permitida en la Constitución e implicada en la fracción IV del artículo 31 de su texto; pero de ello no puede derivarse la conclusión de que el Constituyente hubiera querido que cada fuente fuera gravada con impuestos federales, estatales y municipales.***

***La conclusión correcta no puede ser otra que la que el Constituyente no juzgó necesario o conveniente separar las fuentes tributarias exclusivas de Federación, Estados y Municipios.***

***Lo antes señalado no impide, sino por el contrario supone, que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente.***

***Con esta prudencia ha ocurrido que ciertos gravámenes, como los relativos a la propiedad raíz, han venido quedando reservados, de hecho, a los***

***Estados y otros como el de la renta que grava a las empresas, han sido establecidos únicamente por la Federación.***

***La prudencia de los legisladores federales y estatales los ha llevado incluso a buscar acuerdos para que sólo una u otros graven determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para Federación y Estados.*** Surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución Política, que ha constituido uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva. El acuerdo entre Federación y Estados no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los Estados y los Municipios reciben participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente. Esta abstención no constituye una restricción o limitación que vulnere la soberanía de los Estados; por el contrario, dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas, a cambio de recibir participación en el impuesto establecido por la Federación.

***El ejemplo más característico de armonía o coordinación entre Federación y Estados en materia fiscal, lo constituyó el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, por medio del cual se establece un gravamen sobre el comercio y la industria que se comparte entre Federación, Estados y Municipios, en relación con el cual sólo***

**legisla la Federación y los Estados han realizado una amplia colaboración en tareas administrativas.**

**La uniformidad del impuesto al comercio y a la industria ha facilitado su desarrollo, al evitar que surjan barreras o restricciones entre los Estados, las más severas de las cuales suelen ser las de carácter fiscal. Ello ha hecho también innecesario que el Congreso de la Unión haga uso de las facultades que le concede la fracción IX del artículo 73 de la Constitución Política.**

**Paralelamente y en muy diversas materias, los Estados se han venido acogiendo a participaciones otorgadas por las leyes federales, absteniéndose de gravar las mismas materias en los términos previstos en aquellas leyes; pero como el sistema de participaciones se desarrolló históricamente en diversas etapas y conforme a diferentes criterios, resulta que al conjunto del sistema tributario federal, falta racionalidad en cuanto a la determinación de los impuestos en que sí se otorgan participaciones y aquellos otros cuya recaudación se destina exclusivamente a la Federación. Falta también uniformidad y armonía en cuanto al monto y procedimiento para distribuir las participaciones entre las diversas entidades federativas.**

**Finalmente, la decisión de la Federación de transformar y modernizar el impuesto federal sobre ingresos mercantiles y sustituirlo por el impuesto al valor agregado, como en Iniciativa por separado se ha propuesto a Vuestra Soberanía, obliga a revisar todos los procedimientos de participación y reunirlos en un solo sistema al cual la presente Iniciativa llama Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.**



***Dentro de dicho sistema, ya no se otorgan participaciones sólo respecto de ciertos impuestos federales, sino que la parte que corresponde a Estados y Municipios se determina en función del total de impuestos federales, incluyendo aquellos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son los impuestos a las importaciones y a las exportaciones.***

***El mayor dinamismo del sistema fiscal federal en su conjunto, comparado con el de los impuestos federales participables.***

.....

***Los Estados de la República, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, la Secretaría de Hacienda celebrará con ellos, un convenio de coordinación fiscal que les dará derecho a participar en un Fondo General de Participaciones formado con el 13.0% de la recaudación federal total que se incrementará con el porcentaje que represente en dicho ingreso de la Federación la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso. Dicho fondo será distribuido entre los Estados conforme a las bases establecidas en la Ley que se propone y que se desarrollen en los citados convenios. A cambio de esta participación, los Estados no impondrán gravámenes o los mantendrán en suspenso, sobre las materias establecidas en las leyes federales relativas a impuestos participables, modalidad que no se hace extensiva en relación a otros impuestos en los cuales no ha existido participación a los Estados.***

**El acto de adhesión por convenio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene importancia relevante para los Estados, ya que deja en suspenso, mientras dura el convenio, algunos de los impuestos establecidos por su Legislatura o impone abstención al propio Estado, por todo lo cual el convenio se rodea de formalidades especiales, debiendo ser aprobado, según lo dispongan las normas locales, por la Legislatura de cada entidad.**

**El H. Congreso de la Unión es también el poder legislativo local del Distrito Federal. Con base en ello, esta Iniciativa propone que el propio Distrito, sin que medie convenio, quede adherido al Sistema de Coordinación Nacional Fiscal al entrar en vigor la Ley a que se refiere la presente Iniciativa.**

**Los Estados de la República, si así lo prefieren, pueden no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en cuyo caso, podrán establecer libremente los impuestos que estimen convenientes, salvo los señalados en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en relación con los cuales seguirán recibiendo las participaciones señaladas en las leyes federales.**

**Las participaciones tradicionales en impuestos federales y aun el funcionamiento del Fondo General de Participaciones que se proponen, tienen como consecuencia que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales, son las que también reciben las mayores proporciones por concepto de participaciones. Ello es natural y debido; pero produce el inconveniente de que los Estados de menor desarrollo económico relativo, no obtengan de la distribución de participaciones, recursos que los auxilien para acelerar su desarrollo social y económico. A través de un largo diálogo**

***entre los Estados y la Federación, se ha encontrado un camino para aliviar situaciones como la descrita a través de la creación en forma permanente, de un Fondo Financiero Complementario de Participaciones que se distribuya entre los Estados en proporción inversa a las participaciones que reciban del Fondo General y al gasto corriente en materia educativa que realice la Federación en cada una de las entidades. En esta forma y tomando en cuenta además, la población de cada Estado, pueden hacerse llegar recursos adicionales a las entidades menos favorecidas con el funcionamiento normal de participaciones. Ello ya fue intentado pero por una sola vez en el ejercicio que termina. El 0.37% de la recaudación total federal, que se propone en esta iniciativa para llevarla al citado Fondo Financiero Complementario, dará a los Estados en el ejercicio de 1979 la cantidad estimada de un mil millones de pesos. Las entidades que decidan adherirse al Sistema Nacional de Participaciones compartirán los recursos del Fondo General Complementario.***

***Como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se basará en las leyes y se desarrollará en convenios que celebren los Estados y la Federación, implica que los Estados no graven las fuentes en relación con las cuales reciben participaciones, es conveniente, si se busca preservar dicho Sistema y facilitar su desenvolvimiento futuro, que se establezcan procedimientos para resolver los problemas que pudieren presentarse y mantener las relaciones entre la Federación y las Entidades en un plano constante de entendimiento”.***

Con la expedición de esta Ley de Coordinación Fiscal, el sistema nacional de coordinación fiscal evolucionó hacia un sistema de participación basado en la conformación de un Fondo General de Participaciones, que se integraría con los ingresos que obtuviera la Federación por el cobro de sus impuestos, cuya distribución, a manera de asignación global se realizaría entre las entidades federativas y los municipios, atendiendo al número de habitantes por Estado y al porcentaje en que hubieren participado éstos durante el ejercicio anterior.

Este nuevo sistema nacional de coordinación fiscal, como ya se señaló, también tuvo como base la emisión de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA) y la del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (LIEPS), el primero sustituyó al impuesto sobre ingresos mercantiles y a otras contribuciones, y el segundo, a diversos impuestos especiales. Para una mejor precisión del sistema creado con tales ordenamientos, conviene reproducir, en lo conducente, el texto de las respectivas exposiciones de motivos, el cual es del siguiente tenor:

### **EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO DE 1978**

***“CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados.-  
Presentes.***

***El Ejecutivo a mi cargo ha expuesto ante ese H. Congreso de la Unión en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1979, la necesidad, transcendencia y oportunidad de los cambios a la estructura del sistema fiscal que se propone a Vuestra Soberanía.***

***Un elemento importante en las modificaciones propuestas lo constituye el mecanismo del impuesto al valor agregado que se contiene en esta***

***Iniciativa y que de aprobarse vendrá a sustituir al impuesto federal sobre ingresos mercantiles.***

***El impuesto federal sobre ingresos mercantiles tiene una antigüedad de 30 años y, en su origen, permitió abandonar gravámenes obsoletos, como lo era el impuesto federal del timbre sobre facturas que debían de expedir los comerciantes y los impuestos estatales de patente o sobre giros comerciales que además de incrementar desordenadamente la carga fiscal, daban lugar a numerosas obligaciones secundarias que elevaban los costos de los causantes y afectaban los niveles de precios. No obstante, con el desarrollo económico y la complejidad en los procesos de producción y distribución, en la estructura del impuesto federal sobre ingresos mercantiles surgen deficiencias que es necesario corregir.***

***Es normal que el sistema fiscal esté sometido a un proceso de revisión constante, pues instrumentos que en un tiempo fueron adecuados, pueden dejar de serlo si no se procede a su reestructuración para adaptarlos a las necesidades cambiantes del desarrollo social y económico.***

***La principal deficiencia que hoy muestra el impuesto federal sobre ingresos mercantiles deriva de que se causa en "cascada, es decir, que debe pagarse en cada una de las etapas de producción y comercialización y que, en todas ellas, aumenta los costos y los precios, produciendo efectos acumulativos muy desiguales que, en definitiva, afectan a los consumidores finales.***

***Existe la conciencia en el público de que paga el impuesto federal sobre ingresos mercantiles sólo con la tasa general de 4%, sobre el precio de los bienes y servicios que adquiere; pero, en general, no***

***puede percatarse de las numerosas ocasiones en las que un bien, al pasar de una mano a otra, volvió a causar el mismo 4%; ya que el efecto repetitivo del gravamen queda totalmente oculto en el precio de los bienes y servicios.***

.....

***Para eliminar los resultados nocivos del impuesto .en cascada, la generalidad de los países han abandonado sus impuestos tradicionales a las ventas, similares a nuestro impuesto sobre ingresos mercantiles y, en su lugar han adoptado el impuesto al valor agregado que destruye el efecto acumulativo del gravamen en cascada y la influencia que la misma ejerce en los niveles generales de precios, elimina la desigualdad en la carga fiscal que favorece a los artículos de consumo suntuario en relación con los bienes que adquiere la generalidad de la población, hace desaparecer la ventaja competitiva de las mayores empresas frente a las medianas y pequeñas y favorece la exportación.***

***El impuesto al valor agregado que se propone en esta Iniciativa, se debe pagar también en cada una de las etapas entre la producción y el consumo; pero el impuesto deja de ser en cascada, ya que cada industrial o comerciante al recibir el pago del impuesto que traslada a sus clientes, recupera el que a él le hubieran repercutido sus proveedores y entrega al Estado sólo la diferencia. En esta forma, el sistema no permite que el impuesto pagado en cada etapa influya en el costo de los bienes y servicios y al llegar éstos al consumidor final no llevan disimulada u oculta en el precio, carga fiscal alguna.***

.....

**Como características generales del impuesto que se propone, debe mencionarse que gravará la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes tangibles y las importaciones. A pesar de la generalidad de estos hechos, se establecen excepciones importantes en relación con las cuales no se pagará el impuesto.**

.....

**Las características del impuesto al valor agregado obligan a variar sustancialmente el procedimiento para hacer la distribución de participaciones a las entidades federativas; pues al contrario de lo que ocurre en el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, el lugar donde se recaude el nuevo impuesto no es necesariamente el lugar en el que en definitiva se realiza el consumo final. Consecuentemente, las participaciones no se otorgarán en función de las recaudaciones que se obtengan en cada entidad sino que se llevarán a un Fondo General de Participaciones, con cargo a todos los impuestos federales, el cual se distribuirá entre las entidades, en los términos de una nueva Ley de Coordinación Fiscal y de los convenios que las entidades que así lo deseen, celebren con la Federación. En dichos convenios se señalarán también las facultades para administrar el impuesto, que ejercerán las entidades federativas.**

**La nueva Ley requiere un amplio período entre el momento en que sea aprobada por Vuestra Soberanía y el día en que entrará en vigor, el cual se propone que sea el 1o. de enero de 1980. Este plazo es indispensable para informar y difundir las nuevas disposiciones entre el público consumidor y los comerciantes e industriales, a fin de que sean**

**comprendidas y evitar que el desconocimiento del sistema dé lugar a una elevación injustificada de los precios. El plazo citado es también necesario para capacitar ampliamente al personal de la Federación y de las entidades que se encargará de la recaudación, comprobación y demás tareas de administración del impuesto.**

**Se propone la derogación de un conjunto de impuestos que ya no son necesarios, porque las actividades que gravan quedaría adecuadamente tratadas con el valor agregado. Así se logra, adicionalmente, realizar una importante simplificación del sistema, al desaparecer 19 impuestos federales. Por las razones anteriores y con fundamento en los artículos 71, fracción I, y 72, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esa H. Cámara de Diputados por el digno conducto de ustedes, la siguiente iniciativa de Ley del Impuesto al Valor Agregado**  
**.....”**

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS DE 1980**

**“México D.F., a 24 de noviembre de 1980.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, José López Portillo.**

**CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados.-  
Presentes.**

**El Ejecutivo a mi cargo en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71. fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos**



***Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, somete a la consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.***

***Es conveniente señalar que el avance logrado en materia de impuestos especiales durante la presente administración ha sido notable. baste citar que hasta 1979, el número de impuestos especiales ascendía a 52 y se encontraban vigentes 43 ordenamientos fiscales excluyendo las Leyes de los Impuestos sobre la Renta e Ingresos Mercantiles. Con motivo de la sustitución de este último impuesto, por la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en 1980, quedaron abrogados 28 impuestos especiales.***

***La iniciativa que ahora se presenta es una acción de congruencia, necesaria para complementar la modernización que se ha venido imprimiendo en nuestro sistema fiscal. En el ordenamiento propuesto, para adecuar, simplificar y sistematizar los impuestos especiales, se agruparon los siguientes: compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos, envasamiento de bebidas alcohólicas, producción y consumo de cerveza, venta de gasolina, tabacos labrados y en el renglón de servicios, los seguros de vida y teléfonos.***

***De ser aprobada la iniciativa de Ley que ahora se presenta, quedarían en vigor 10 impuestos indirectos, considerando los de valor agregado, adquisición de inmuebles y automóviles nuevos. En suma, la estructura de impuestos internos quedaría integrada por 11 ordenamientos tomando en cuenta la Ley del Impuesto sobre la Renta.***

**La simplificación que se propone redundará en beneficio del contribuyente y sin duda alguna se basa en la confianza en él, permitiendo eliminar algunos controles físicos anacrónicos y fundar la tarea de fiscalización en la contabilidad del contribuyente y en los controles que requiere la elaboración de los productos. Durante 1981, se mantendrá transitoriamente ciertos controles físicos hasta que sea expedido el reglamento correspondiente.**

.....

**El impuesto se calcula aplicando las tasas a las mismas cantidades sobre las cuales se determina el impuesto al valor agregado, sin incluir impuestos. Se mantienen las exenciones actuales, precisándose que el aguamiel y los productos de su fermentación no quedan gravados por este impuesto. Se adiciona una exención para el aguardiente regional cuya producción anual no exceda de 7,500 litros. Con el propósito de favorecer la competitividad de productos mexicanos en el mercado internacional, se eximen del pago del impuesto, los bienes que se exporten.**

.....

**En cuanto a facultades de las autoridades se procuró hacerlas homogéneas con las que contiene la diversa Iniciativa de Ley del Impuesto sobre la Renta que por separado se somete también a la consideración del Congreso, así como la Ley del Impuesto al Valor Agregado lo que hará más objetivo el control de los contribuyentes. Entre dichas facultades se encuentra la que se establece para determinar presuntivamente el precio en que los contribuyentes enajenaron los productos que se gravan en este ordenamiento, mediante la aplicación**

***de diversos métodos como son: el comparativo, el de costo incrementado, el de precio de reventa y uno específico para productos sujetos a precio máximo al público.***

.....  
***El último Capítulo relativo a participaciones a las entidades federativas responde a la nueva estructura de la Ley de Coordinación Fiscal”.***

Cabe señalar que el actual sistema nacional de coordinación fiscal, basado en las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, José López Portillo, en específico las disposiciones que integran la Ley de Coordinación Fiscal, han venido evolucionando desde su creación, atendiendo a las diversas circunstancias que el legislador federal ha considerado relevantes, con lo que si bien se han modificado los fondos que se integran para efectos de la participación a las entidades federativas, las operaciones para el cálculo respectivo y otras cuestiones relativas a la distribución de los recursos, ello no ha afectado su teleología, que se traduce en establecer un sistema uniforme, menos aún el mecanismo que origina el establecimiento de la coordinación fiscal, los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, incluidos sus efectos respecto de los gobernados.

## **II. RASGOS DISTINTIVOS DEL ACTUAL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.**

A partir de estos antecedentes es conveniente referirse a los siguientes aspectos que distinguen al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: 1. Bases constitucionales del sistema de coordinación fiscal y el debate sobre la validez del sistema derivado de la Ley de Coordinación Fiscal; 2. La imposibilidad constitucional de que el Congreso de la Unión delegue sus fuentes exclusivas de imposición a los Estados; 3. La imposibilidad constitucional de que la Federación establezca exenciones respecto de tributos locales o

municipales; 4. Bases del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal derivado de lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal; 5. Integración del Fondo General de Participaciones previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y factores considerados para su distribución entre los Estados; 6. Fuentes de riqueza reservadas a la Federación con motivo de la celebración de los Convenios de Adhesión; 7. Fuentes de riqueza gravables por las legislaturas locales al tenor de los Convenios de Adhesión; 8. La dependencia de los Municipios en cuanto a la creación de sus ingresos tributarios y en la distribución de participaciones federales y 9. Deficiencias en el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Como se advertirá, durante los últimos 44 años se ha logrado conformar una estructura formal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del Estado Mexicano que permite armonizar en buena medida el ejercicio de la potestad tributaria con dos objetivos primordiales. En primer lugar, evitar una doble o múltiple tributación que afecte gravemente el desarrollo económico y, en segundo lugar, generar ingresos tributarios que permitan financiar la prestación de diversos servicios públicos.

A pesar de lo anterior, la revisión del marco constitucional y legal que rige dicho Sistema revela que existen múltiples áreas de oportunidad para mejorar su regulación de tal suerte que, por una parte, permita fortalecer las haciendas de los Estados y de los Municipios y, por otra parte, se dote a la Federación de mayores herramientas para realizar un uso más eficaz de la política tributaria.

En ese orden, las propuestas de mejora de dicho Sistema contenidas en este documento reconocen sus virtudes y sus defectos, con el objeto de mantener lo que ha sido de utilidad y

modificar los aspectos que pueden dar lugar a cumplir en mayor medida sus objetivos.

**1. Bases constitucionales del sistema de coordinación fiscal y el debate sobre la validez del sistema derivado de la Ley de Coordinación Fiscal.** Conforme a la jurisprudencia de la SCJN en materia de distribución de la potestad tributaria entre la Federación y los Estados no existe una delimitación radical sino que se trata de un sistema complejo que se sustenta en las siguientes reglas: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).<sup>2</sup>

Además, tratándose de las contribuciones municipales corresponde a los Estados establecerlas mediante las leyes que emitan las legislaturas locales como lo establece la fracción IV del artículo 115 constitucional, lo que genera una grave dependencia económica de las haciendas municipales respecto de los Poderes legislativo y ejecutivo locales, aun cuando se ha establecido en el párrafo antepenúltimo de esa fracción una peculiar atribución que permite a los Ayuntamientos proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones

---

2. Vid tesis del Pleno de la SCJN que lleva por rubro: “IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS. Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124); b) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).”

de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y de construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, a partir de la cual la SCJN ha considerado que dichas propuestas deben tomarse en cuenta por dichas legislaturas y en caso de no atender a ellas sin la justificación pertinente, el acto legislativo derivado del procedimiento respectivo será inconstitucional.<sup>3</sup>

En relación con estas bases constitucionales si bien ha existido amplio debate sobre el alcance de las diferentes fuentes de riqueza reservadas en la Federación en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional,<sup>4</sup> lo cierto es que las conclusiones a las que arriba la

---

3. Dicho criterio se puede consultar, entre otras, en las tesis jurisprudenciales que llevan por rubro y datos de identificación: “PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)” (Novena Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XX, Diciembre de 2004, Tesis: P./J. 122/2004, Página: 1124) y “HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE”. (Novena Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XXIV, Octubre de 2006, Tesis: P./J. 112/2006, Página: 1131) y “HACIENDA MUNICIPAL. LA MOTIVACIÓN DE LA LEGISLATURA ESTATAL PARA APARTARSE O MODIFICAR LA PROPUESTA INICIAL DE LEY DE INGRESOS DE UN MUNICIPIO PUEDE SUSTENTARSE DENTRO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE REFORMA O ADICIÓN DE UNA LEY DIVERSA, VINCULADA CON AQUÉLLA (Novena Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XXIV, Noviembre de 2006, Tesis: P./J. 120/2006, Página: 880).

4. Vid. entre otras las tesis jurisprudenciales siguientes: “INVASIÓN DE ESFERAS. EL IMPUESTO SOBRE NÓMINAS PREVISTO EN UNA LEY LOCAL, EN RELACIÓN CON UNA INSTITUCIÓN DE CRÉDITO, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN” (Octava Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Gaceta

SCJN al conocer de los juicios respectivos únicamente determinan si el respectivo tributo local o municipal invade o no la esfera reservada a la Federación; en cambio, el debate que se ha suscitado sobre todo en el siglo XXI se ha relacionado con la validez del sistema de coordinación fiscal establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, cuyas bases se explican en los siguientes apartados, en virtud de que no existe una norma expresa en la Constitución General de la República sobre la posibilidad de que los Estados y la Federación celebren los respectivos convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal, así como de todas las consecuencias que dichos convenios provocan.

En ese contexto destaca la sentencia emitida por el Pleno de la SCJN en la controversia constitucional 13/2008 promovida por el Gobierno del Distrito Federal en contra de la Federación, en la cual al analizar el planteamiento relativo a la falta de competencia del Congreso de la Unión para expedir la Ley de Coordinación Fiscal, se sostuvo sólo por una mayoría de seis<sup>5</sup> de los integrantes de ese Tribunal que conforme a lo previsto en la fracción XXX del artículo 73 constitucional el referido Congreso goza de una facultad implícita para expedir esa legislación, a partir de la base del federalismo cooperativo prevista en la fracción VII del artículo 116 constitucional ya que lo establecido en esa legislación constituye

---

Núm. 78, Junio de 1994, Tesis: P./J. 21/94, Página: 19) y “POZOS ARTESIANOS. EL ARTÍCULO 106 DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, QUE ESTABLECE CONTRIBUCIONES SOBRE EL USO Y APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS QUE PRODUZCAN INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN” (Séptima Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Volumen : 175-180, Primera Parte, Página: 219).

5. En el pie de dicha sentencia se indica al respecto: “Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Aguilar Morales, Valls Hernández, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a que el Congreso de la Unión, sí tiene facultades para expedir la Ley de Coordinación Fiscal; los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra”.

“una declaración a través de la cual la Federación ofrece a los Estados que decidan incorporarse, coordinar su potestad tributaria, con el compromiso de abstenerse de gravar las fuentes motivo de convenio con las características y excepciones que las propias leyes federales autorizan”.

**2. La imposibilidad constitucional de que el Congreso de la Unión delegue sus fuentes exclusivas de imposición a los Estados.** Tomando en cuenta que las autoridades constituidas se encuentran impedidas para modificar el sistema de distribución competencial fijado en la Constitución General de la República, la SCJN ha determinado que el Congreso de la Unión no puede, válidamente, ceder a las legislaturas de los Estados la potestad tributaria que le asiste para gravar en exclusiva alguna fuente de riqueza, pues ello implicaría una vulneración de las esferas delimitadas constitucionalmente, a diferencia de lo que puede suceder cuando la Norma Fundamental faculta al propio Congreso para realizar habilitaciones de esa naturaleza o bien cuando se trate de fuentes de riqueza que por mandato constitucional no están reservadas a un nivel de gobierno y, por ende, su imposición puede ser materia de un convenio celebrado en términos de la legislación aplicable.

En ese orden, se determinó en su momento la inconstitucionalidad de diversos preceptos que facultaban a las legislaturas locales para establecer tributos sobre actividades relacionadas con productos derivados de hidrocarburos.<sup>6</sup>

---

6. Vid. Tesis de la SCJN que lleva por rubro, texto en lo conducente y datos de identificación: “GAS DE IMPORTACION. FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO DE LA UNION PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA. LEY DEL IMPUESTO SOBRE CONSUMO DE GASOLINA Y LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE SINALOA. ....por lo que debe considerarse que el Congreso de la Unión sí tiene facultades exclusivas para establecer contribuciones especiales por



Ante este criterio es de mencionarse que el titular del Ejecutivo de la Unión, mediante iniciativa de reforma presentada en el año 2007 ante el Congreso de la Unión propuso reformar la fracción XXIX del artículo 73 constitucional para adicionar un párrafo en el que se indique: “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

---

el "gas" de importación; estas facultades a que se refiere el precepto constitucional debe entenderse que son exclusivas del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 de la propia Constitución Federal, el cual previene que se encuentran reservadas a los Estados las facultades no concedidas expresamente por la Constitución a los funcionarios federales. Por lo tanto, si la facultad de que se viene hablando, es la de establecer contribuciones sobre productos derivados del petróleo y está expresamente conferida al Congreso de la Unión, es evidente que no ha sido reservada tal facultad a los Estados, por lo que carecen de atribuciones para establecer impuestos en esta materia. No es obstáculo para lo anterior el que en el párrafo final del apartado 5o. del artículo 73 constitucional se prevenga que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales establecidas por los mencionados derivados del petróleo, en la proporción que la ley federal secundaria determine, porque ese derecho a participar en el rendimiento del gravamen no significa de manera alguna derecho a participar en la facultad de establecerlo, que como se ha dicho, es propia y exclusiva del Congreso de la Unión. Ahora bien, el que la ley secundaria, como lo es la Ley del Impuesto sobre Consumo de Gasolina, en su artículo 21, haya dado facultad a los Estados para gravar hasta con el dos por ciento las ventas de los derivados del petróleo, no convierte en constitucionales a las leyes impugnadas ya que, como se ha venido repitiendo, por facultad expresa de la Constitución sólo el Congreso de la Unión puede gravar los mencionados derivados, sin que la ley secundaria pueda otorgar facultades a los Estados para gravarlos sin contrariar al texto expreso de la Constitución, caso éste en el que se comprende la Ley de Hacienda del Estado de Sinaloa, contenida en el Decreto 200 del Congreso Local (Séptima Época, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, 64 Primera Parte, Tesis: Página: 45)

mediante ley secundaria federal”. Aun cuando esta reforma no se aprobó, sí resulta reveladora de la necesidad de que los Estados de la República tengan la posibilidad de gravar determinadas actividades que actualmente están reservadas a la Federación, al tenor de un sistema homogéneo que sea articulado mediante una ley emitida por el Congreso de la Unión.

Cabe agregar que al resolver el 12 de mayo de 2008 la acción de inconstitucionalidad 29/2008 la SCJN declaró la invalidez de los artículos 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal y 2º-A de la LIEPS mediante los cuales se facultó a las legislaturas de los Estados a establecer impuestos locales a la venta final de gasolina y diesel, al tratarse de una fuente de riqueza reservada a la Federación que en materia de potestad tributaria no puede ser delegada a los Estados mediante una ley.<sup>7</sup>

**3. La imposibilidad constitucional de que la Federación establezca exenciones respecto de tributos locales o municipales.** Como lógico resulta, ante la limitada regulación de las bases constitucionales de un sistema nacional de coordinación fiscal, no se prevé en la Constitución General de la República alguna disposición que permita a la Federación establecer

---

7. Vid. Tesis de la SCJN que llevan por rubro y datos de identificación: “COORDINACIÓN FISCAL. LAS FACULTADES EXCLUSIVAS EN MATERIA IMPOSITIVA CONCEDIDAS A UN ÓRGANO ESTATAL NO PUEDEN ESTAR COMPRENDIDAS EN DICHA MATERIA” (Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIX, Abril de 2009, P/J 14/2009, página 1117) e “IMPUESTOS LOCALES A LA VENTA FINAL DE GASOLINA Y DIESEL. LOS ARTÍCULOS 10-C DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL Y 2º-A DE LA LIEPS, QUE FACULTAN A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ESTABLECERLOS CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, PUNTO 5º, INCISO C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” (Novena Época, Instancia: Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXIX, Abril de 2009, P/J 16/2009, página 1119).

exenciones en relación con el pago de las contribuciones locales o municipales.

Si bien de una primera reflexión, una atribución de esa naturaleza puede considerarse como una grave intromisión de los poderes federales en los ámbitos local o municipal,<sup>8</sup> debe tomarse en cuenta que, por una parte, actualmente la Federación mediante modificaciones a las leyes federales puede incrementar o disminuir las materias que no pueden ser objeto de gravámenes locales o municipales, como se explica en apartado posterior y, por otra parte, resulta relevante dotar de esa atribución excepcional a la Federación sujeta al cumplimiento de diversos requisitos que justifiquen su ejercicio por sus indudables beneficios económicos y que, además, no impliquen una afectación económica a las haciendas locales o municipales ni vulneración al principio de equidad tributaria.

**4. Bases del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal derivado de lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.** Del análisis de lo previsto en la Ley de Coordinación Fiscal se advierte

---

8. Ante la falta de disposición constitucional expresa, cualquier pretensión de la Federación por establecer exenciones respecto de tributos locales o municipales resulta inconstitucional conforme al orden jurídico del Estado Mexicano, como se precisó en la tesis del Pleno de la SCJN cuyo rubro, texto y datos de identificación son: “IMPUESTOS LOCALES. EL CONGRESO DE LA UNIÓN CARECE DE ATRIBUCIONES PARA ESTABLECER EXENCIONES O DIVERSOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS RESPECTO DE AQUÉLLOS. El hecho de que el Congreso de un Estado establezca una contribución ejerciendo su potestad tributaria dentro de su ámbito competencial implica que la atribución para establecer exenciones sobre dicho tributo corresponde única y exclusivamente a la propia Legislatura Local, ya que no existe precepto constitucional alguno que permita al Congreso de la Unión fijar exenciones o diversos beneficios tributarios respecto de las contribuciones que válidamente pueden establecer las Legislaturas Locales en ejercicio de la soberanía reconocida a los Estados en el artículo 41 de la Constitución General de la República” (Registro digital: 165244, Novena Época, Tesis: P. XIV/2010, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 24).

que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal presenta los siguientes rasgos distintivos:

**4.1** Se basa en la celebración de convenios de adhesión al referido Sistema que deben suscribirse por la Federación, por conducto de la SHCP, y por los Estados, a través de sus legislaturas, así como en convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales celebrados por la SHCP y por los gobiernos de los Estados. Conforme a la jurisprudencia<sup>9</sup> de la SCJN dichos convenios tienen como consecuencias:

a) Con motivo de su firma la legislatura local se compromete a no gravar las fuentes de riqueza sobre las que recaen el IVA y el IEPS, así como a respetar las demás restricciones que se establezcan en las leyes que regulan esos tributos. Esto implica que con motivo de la firma de los convenios referidos las legislaturas locales

---

9. Dichas tesis llevan por rubro y datos de identificación: “COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. LOS CONVENIOS CELEBRADOS POR ÉSTOS CON AQUÉLLA PARA ADHERIRSE AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO, TIENEN EFECTOS ANÁLOGOS A LOS DE UN TRATADO INTERNACIONAL” (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XII, Diciembre de 2000, Tesis: 2a. CLXXII/2000, Página: 436) y “COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EFECTOS DE LA CELEBRACIÓN DE LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO RESPECTO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA LOCAL”. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XIII, Mayo de 2001, Tesis: 2a./J. 17/2001, Página: 293). En similares términos se pronunció la Segunda Sala de la SCJN, respecto de los Convenios celebrados entre la Federación y los Estados al tenor de la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, al resolver el 24 de octubre de 1956 el amparo en revisión 4148/55, en el cual se declaró inconstitucional el impuesto del Estado de Puebla que recaía sobre la compraventa de primera mano de cacahuete.

además de aceptar dejar de gravar las fuentes de riqueza sobre las que recaen esos impuestos federales, también se comprometen a no establecer tributos sobre las diversas fuentes que indique el Congreso de la Unión en esas leyes tributarias federales. Importa destacar que la manifestación consistente en aceptar no gravar lo establecido al efecto en la LIVA y en la LIEPS únicamente se plasmó en la consideración Quinta de dichos Convenios.

b) Los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son asimilables a un tratado internacional, en tanto que a través de ellos quedan vinculados dos niveles de gobierno autónomos y se prevén disposiciones de observancia general de las que derivan derechos y obligaciones para las partes contratantes, así como respecto de los gobernados que están sujetos al cumplimiento de los deberes tributarios objeto de la coordinación; máxime que, conforme a lo previsto en ellos, queda suspendida la aplicación de las disposiciones legales de la respectiva entidad federativa, vigentes con anterioridad a su celebración, que establecían tributos cuyo hecho imponible se encuentra gravado por los impuestos federales participables y, en tanto perdure el convenio de adhesión, la correspondiente Legislatura Local no podrá imponer contribuciones que concurren con los mencionados impuestos federales.

c) Cuando una entidad federativa celebra un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se generan diversas consecuencias respecto de la potestad tributaria que corresponde ejercer al Congreso Local de que se trate. En principio, dicha facultad, en aras de evitar la doble o múltiple imposición, no podrá desarrollarse en su aspecto positivo, relativo a la creación de tributos, en cuanto a los hechos imponibles que se encuentren gravados por un impuesto federal participable o respecto de los que se indiquen en la LIVA y en la LIEPS, ya que al celebrarse la mencionada convención debe entenderse que la potestad tributaria

se ha ejercido en su expresión omisiva que se traduce en la abstención de imponer contribuciones a los hechos o actos jurídicos sobre los cuales la Federación ha establecido un impuesto, lo que provocará la recepción de ingresos, vía participaciones, provenientes de los impuestos federales que graven aquellos hechos o actos.

d) Al adherirse la respectiva entidad federativa al señalado Sistema de Coordinación Fiscal, el órgano legislativo local se compromete a no imponer las contribuciones que concurren con los impuestos federales participables o respecto de los hechos imposables que se indiquen en la LIVA y la LIEPS, lo que conlleva, incluso, desincorporar temporalmente de su ámbito competencial su potestad tributaria para gravar determinadas fuentes de riqueza, por lo que si aquél crea contribuciones de esa especie, estará expidiendo disposiciones de observancia general que carecen del requisito de fundamentación previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que serán emitidas sin la competencia para ello, tal como deriva del contenido de la tesis jurisprudencial número 146 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 149 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."

**4.2** Se compone de los siguientes Fondos de Participaciones: 1. General de Participaciones constituido con un 20% de la recaudación federal participable (artículo 2º); 2. De Fomento Municipal equivalente a un 1% de la referida recaudación (2.A fracción III); 3. De Fiscalización y Recaudación conformado por un 1.25% de la propia recaudación (artículo 4º); 4. De Compensación integrado por las 2/11 partes de lo recaudado por los Estados por concepto de las cuotas sobre la venta final al público de gasolinas y diesel previstas en el artículo 2º A, fracción II, de la LIEPS, el cual

se destinará a las 10 entidades federativas con menor producto interno bruto per capita no minero y no petrolero (4º A, fracción II); 5. De Extracción de Hidrocarburos conformado por los recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo en términos del artículo 1º de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual será distribuido entre las entidades que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo realizado por el INEGI (artículo 4º B).

Los municipios deben recibir cuando menos el 20% de las participaciones que obtenga el Estado respectivo, respecto de los Fondos indicados con los números 1, 3, 4 y 5.

**4.3** Además de dichos Fondos, se prevén como recaudaciones participables las siguientes: 1. .136% de la recaudación federal participable para los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realicen materialmente la entrada o la salida al país de los bienes que se importen o exporten, siempre que el Estado respectivo celebre convenio en materia de vigilancia y control de introducción ilegal en el territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera (artículo 2º A, fracción I); 2. La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en términos del artículo 92 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que se realice a los Municipios colindantes con la frontera o con litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos (artículo 2º A, fracción II); 3. El 20% y el 8% de la recaudación del IEPS por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto si se trata, respectivamente, de cerveza, bebidas refrescantes y bebidas alcohólicas o de tabacos labrados (artículo 3º A); 4. El 100% de la recaudación que se obtenga de la recaudación del impuesto sobre la renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario

del personal que preste un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial de la Ciudad de México siempre que el salario sea pagado con cargo a participaciones o ingresos locales (artículo 3º B); 5. 9/11 partes de lo recaudado por concepto de las cuotas sobre la venta final al público de gasolinas y diesel previstas en el artículo 2º A, fracción II, de la LIEPS (artículo 3º B); 6. 50% de los productos que reciba la Federación relacionados con bosques o bienes que las leyes definan como nacionales cuando aquéllos provengan de su venta o arrendamiento, los que se otorgaran a la entidad en la que se ubiquen dichos bienes (artículo 2º párrafo penúltimo); y 7. 100% de la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos a las entidades que celebren convenio de colaboración administrativa en materia de ese tributo (artículo 2º párrafo último)

Los municipios deben recibir cuando menos el 20% de las participaciones que obtenga el Estado respectivo, respecto de las recaudaciones participables indicadas con los números 3, 5 y 7. En el caso de la recaudación precisada en el punto 4 les corresponderá el 100%.

**4.4** La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados conforme a las reglas de distribución que sus legislaturas locales establezcan, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba, en la inteligencia de que el retraso en su pago dará lugar al pago de intereses. En todo caso las participaciones deberán ser cubiertas en efectivo no en obra y sin condicionamiento alguno.

**4.5** Las participaciones son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades federativas o por los



Municipios con autorización de las legislaturas locales e inscritas ante la SHCP.

**4.6** Los Estados pueden coordinarse en materia de derechos adoptando el compromiso de no mantener los derechos estatales o municipales señalados en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

**4.7** En los artículos 41 de la LIVA y 27 de la LIEPS se establecen fuentes de riqueza que no pueden ser gravadas por los Estados, como se precisará más adelante.

**4.8** En los artículos 41, fracción I, párrafo primero, parte final; 42 y 43 de la LIVA; 27, párrafo último, en relación con el 2º fracción II, inciso b), ambos de la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios y en el 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal se faculta a los Estados para establecer diversos tributos, como se detallará más adelante.

**4.9** Ante el incumplimiento por parte de los Estados de lo previsto en los convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o en los diversos ordenamientos que regulan dichos convenios, los contribuyentes pueden hacer valer el recurso de inconformidad ante la SHCP y ésta puede reducir las participaciones que correspondan e incluso declarar que la entidad respectiva deja de estar adherida al citado Sistema, lo que podrá impugnarse ante la SCJN. También los Estados pueden impugnar ante la SCJN cualquier acto que estimen violatorio del Sistema en comento.

**4.10** El gobierno federal, por conducto de la SHCP, y los gobiernos de las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueden celebrar convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal que comprenderán las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y

administración de tributos federales, las que podrán ser ejercidas por las autoridades estatales o municipales. Dichos convenios se publicarán en el DOF y deberán precisar los tributos respecto de los que se delegaran funciones a las autoridades estatales o municipales, las atribuciones que se delegan y sus limitaciones, así como las percepciones que recibirán los Estados y sus municipios por las actividades que realicen.

Cabe señalar que las autoridades locales que ejercen las atribuciones delegadas son consideradas en el ejercicio de éstas como autoridades federales por lo que en contra de sus actos proceden los medios de defensa previstos en la legislación federal, aunado a que aquéllas deben sujetarse a los criterios de interpretación y aplicación que fija la SHCP.

**4.11** Prevé como organismos en materia de coordinación la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y la Junta de Coordinación Fiscal. Las atribuciones de estos órganos están reguladas en los artículos del 16 al 24 de la Ley de Coordinación Fiscal y dentro de ellas destacan, por su relevancia y trascendencia, las que asisten a la referida Comisión Permanente como son la prevista en la fracción IV del artículo 21 de ese ordenamiento, consistente en “Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Entidades”.

**4.12** Establece ocho Fondos de aportaciones federales, a saber: 1. Para la Educación Básica y Normal. 2. Para los Servicios de Salud.

3. Para la Infraestructura Social. 4. Para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. 5. De Aportaciones Múltiples. 6. Para la Educación Tecnológica y de Adultos. 7. Para la Seguridad Pública de los Estados y de la Ciudad de México y 8. Para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Los montos o porcentajes a los que ascienden dichos Fondos, las reglas para su distribución y administración, los fines a los que deben destinarse y la normativa que rige su fiscalización se fijan en los artículos del 26 al 52 de la Ley de Coordinación Fiscal.

En relación con estos rasgos distintivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es importante reconocer que los Convenios de Adhesión celebrados en el año de 1979 en realidad han tenido como finalidad fundamental constituir el acto jurídico en virtud del cual los Estados aceptaron no gravar determinadas fuentes de riqueza que constitucionalmente no están reservadas a la Federación; incluso, sometieron su potestad tributaria a lo que al efecto disponga el Congreso de la Unión tanto en la LIVA como en la LIEPS, situación que se estima discutible, pues un sometimiento de tal magnitud genera incentivos para que las haciendas locales y municipales realicen menores esfuerzos para generar los ingresos tributarios que les permitan prestar los diversos servicios públicos que se les encomiendan en la fracción IV del artículo 115 constitucional

**5. Integración del Fondo General de Participaciones previsto en la Ley de Coordinación Fiscal y factores considerados para su distribución entre los Estados.** De lo previsto en el texto actual de la Ley de Coordinación Fiscal conviene precisar algunos de los aspectos más relevantes sobre la conformación de dicho Fondo General.

Actualmente se integra por el 20% de la recaudación federal participable, la cual se constituye con todos los ingresos que reciba la Federación por sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo los conceptos siguientes:

1. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos a que se refiere la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.<sup>10</sup>
2. El impuesto sobre la renta por concepto de salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal subordinado causado por los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de sus organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales;
3. La recaudación total que se obtenga de los derechos a que se refieren los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos;
4. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal;
5. El impuesto sobre automóviles nuevos;

---

10. Es importante recordar que dentro de esta recaudación federal participable no se consideran todos los ingresos regulados en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, en primer lugar, al no ser ingresos tributarios, los referidos en el artículo 2º de esta legislación, es decir: “Artículo 2.- Sin perjuicio de las demás obligaciones fiscales de los Contratistas y Asignatarios, el Estado Mexicano percibirá ingresos por las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos conforme a lo siguiente:

I. Por Contrato, las Contraprestaciones establecidas a favor del Estado en cada Contrato de conformidad con esta Ley; II. Por Asignación, los derechos a que se refiere el Título Tercero de esta Ley, y III. El impuesto sobre la renta que causen los Contratistas y Asignatarios por las actividades que realicen en virtud de un Contrato o una Asignación. Los ingresos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo serán recibidos por el Fondo Mexicano del Petróleo, conforme a lo señalado en esta Ley, en cada Contrato y en las demás disposiciones aplicables. Dichos ingresos se exceptúan de las reglas de concentración contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate y demás disposiciones jurídicas aplicables”.

6. La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley;
7. La recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la LIEPS.
8. Las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley;
9. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 138 y 169 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y
10. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el Título Cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.<sup>11</sup>

Como primer aspecto que conviene referir sobre la integración de este Fondo es el porcentaje de los ingresos por impuestos federales que le son asignados. Originalmente, en la fracción I del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal se estableció que ascenderían al 13% de esos ingresos; posteriormente, mediante Decreto publicado en el DOF el 28/XII/1989 se modificó ese numeral para incrementar ese porcentaje al 18.1% de los referidos ingresos; más adelante, mediante Decreto publicado en ese medio oficial de difusión el 26/XII/1990 se incrementó al 18.5%. Finalmente, en el Decreto publicado en el DOF el 15/XII/1995 se fijó dicho porcentaje en el 20% de los ingresos federales mencionados. Como se advierte, durante los últimos 28 años dicho

---

11. Dicho impuesto se encuentra regulado en el artículo 55 de la referida Ley de Ingresos y dispone: “El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos se calculará mensualmente aplicando por cada kilómetro cuadrado que comprenda el Área Contractual o el Área de Asignación, las siguientes cuotas: I. Durante la fase de exploración 1,500 pesos, y II. Durante la fase de extracción 6,000 pesos. Para los efectos de este artículo, la Fase de Exploración comprende desde la formalización del Contrato o de la Asignación hasta el inicio de la Fase de Extracción, la cual comprende del inicio de las actividades destinadas a la producción comercial de Hidrocarburos hasta que concluye la vigencia del Contrato o de la Asignación”.

porcentaje se ha mantenido con independencia de que a lo largo de los años se hayan incorporado en la Ley de Coordinación fiscal algunos otros fondos específicos o ingresos que en virtud de su recaudación realizada por los Estados o Municipios, se incorporan en su hacienda.

Otro aspecto de especial relevancia es el relativo a los factores que se toman en cuenta para determinar en qué forma se distribuye el Fondo General de Participaciones entre la totalidad de los Estados, para lo cual se atiende a la fórmula prevista en el párrafo quinto del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, conforme a su texto vigente con motivo de su reforma publicada en el DOF el 9/XII/2013.

Conforme a dicha fórmula, las participaciones que corresponden a cada Estado además de tomar como base el monto que se asignó en el año 2007, se incrementan considerando tres coeficientes, el primero, que impacta en un 60% y que atiende a la proporción en la que se incrementó el Producto Interno Bruto del Estado respectivo considerando el último año reportado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en relación con el reportado el año anterior; el segundo, que impacta en un 30% y que considera tanto la variación en la recaudación de impuestos y derechos locales, incluyendo los municipales por concepto de predial y derechos de suministro de agua potable, como la población que corresponde a cada Estado, informada por el INEGI; y el tercero, que impacta en un 10% y que además de considerar esa variación en la recaudación de tributos locales, valora en forma inversa la población de cada Estado.

Aun cuando la comprensión de dicha fórmula y su aplicación resultan complejas, a grandes rasgos es posible advertir a qué factores atiende y en qué proporción los considera, máxime que los dos últimos coeficientes son legalmente considerados como “incentivos recaudatorios”.

Ante ello, si bien la determinación tanto de los factores a valorar como la proporción en que deben considerarse para el cálculo de las participaciones que corresponden a cada entidad federativa exigen un análisis detenido, que justifican dejar su regulación en el ámbito de la ley ordinaria y no de la normativa constitucional, ello no obsta para advertir que la fórmula de reparto sólo atiende en un 60% a la aportación que realiza a la riqueza nacional cada Estado y en el otro 40% considera tanto la eficiencia recaudatoria de las haciendas locales y municipales como a la población con la cuenta cada una de esas entidades.

**6. Fuentes de riqueza reservadas a la Federación con motivo de la celebración de los Convenios de Adhesión.** Para conocer cuáles son las fuentes de riqueza que se reservan a la Federación con motivo de la celebración de los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe acudirse a lo establecido en los artículos 41 y 42 de la LIVA así como en el 27 de la LIEPS.

De la lectura de tales numerales se advierte que como consecuencia de lo señalado en la consideración Quinta de los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los Estados aceptaron no gravar lo que al respecto se estableciera en esas leyes federales, siendo que a la fecha las principales fuentes de riqueza que aceptan no gravar son:

a) Los actos o actividades por los que deba pagarse el IVA y el IEPS o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto (artículos 41, fracción I, de la LIVA y 27, fracción I de la LIEPS)

En este supuesto, como consecuencia de la aceptación expresada en los referidos convenios de adhesión, los Estados se encuentran obligados a no gravar tanto los hechos imposables del IVA como las

contraprestaciones que derivan de los mismos, como es el caso de los ingresos que reciben los profesionistas al prestar sus servicios o las personas morales al enajenar bienes.

En relación con esta limitación, el legislador local debe tener especial cuidado sobre cuál es el hecho imponible que selecciona al crear un impuesto y cuál es el procedimiento que establece para determinar la respectiva base gravable, pues pudiera suceder que pretenda gravar la propiedad inmobiliaria pero para cuantificar dicha base decida seleccionar un parámetro de medición que sirve tradicionalmente para cuantificar la base gravable de un tributo federal.

b) La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otras se exporten o sean de los señalados en los artículos 2o.-A y 2o.-C de la LIVA (supuestos de tasa cero y de pequeños contribuyentes).

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

d) El uso o goce temporal de casa habitación. En este supuesto se impide a las legislaturas locales gravar una fuente de riqueza de las no restringidas por la fracción I del artículo 41 de la LIVA, por lo que no bastaría para que el legislador local cumpla con las restricciones impuestas en esta ley el que decidiera gravar todo lo no gravado por dicho ordenamiento federal, pues existen fuentes de riqueza que no están sometidas al citado tributo federal y que tampoco pueden estarlo a los locales atendiendo a lo previsto en la ley en cita.



e) Espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo, que en su conjunto superen un gravamen a nivel local del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades. Como se advierte en este supuesto se permite a los Estados establecer impuestos sobre obras de teatro y funciones de circo hasta una tasa del 8%.

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

g) Los actos de organización de los contribuyentes del IEPS.

h) La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y operaciones relativas a los actos de organización de los contribuyentes del IEPS.

Las limitantes antes referidas a la potestad tributaria local revelan que, en esencia, como consecuencia de lo aceptado en la quinta consideración de los respectivos convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal la potestad tributaria de los Estados se encuentra sujeta a lo que disponga el legislador federal tanto en la LIVA como en la LIEPS y, sin base constitucional expresa, sólo implícita, vía convenio las entidades federativas han aceptado no ejercer su potestad tributaria sobre las principales fuentes de riqueza que gravan los impuestos federales, a saber la renta de las personas y el valor agregado, las cuales al no estar reservadas en la Constitución a los Estados pudieran ser gravadas por éstos, si decidieran renunciar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que pudiera provocar en el caso de que así lo acordaran las cuatro o cinco entidades federativas con mayor actividad económica una grave afectación, en primer lugar, a los contribuyentes con fuentes de riqueza ubicadas en el territorio de

esas entidades al ser gravados concurrentemente con tributos federales y locales y, en segundo lugar, a la pervivencia de dicho pacto en los términos en los que actualmente opera, situación que si bien en el contexto político actual no se estima cercana, ante un cambio inesperado pudiera provocar problemas considerables.

**7. Fuentes de riqueza gravables por las legislaturas locales al tenor de los Convenios de Adhesión.** La celebración de los convenios en comento da lugar a que las legislaturas locales vean restringido el ámbito competencial de su potestad tributaria. A pesar de ello, debe señalarse que para conocer qué fuentes de riqueza aún pueden gravar esos órganos legislativos debe acudirse tanto a las autorizaciones expresas que se reconocen en la LIVA y en la LIEPS, como a los supuestos de exención previstos en esas leyes.

En el caso de las autorizaciones expresas, destacan como fuentes de riqueza gravables por las legislaturas locales:

- a) La prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido.
- b) Los derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aun cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica, lo cual, conlleva una autorización para generar tributos inconstitucionales, como se han sostenido en numerosa jurisprudencia de la SCJN desde el siglo pasado.<sup>12</sup>

---

12. Vid. la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN”. (Registro digital: 1000977, Instancia: Pleno, Octava Época, Apéndice de 2011. Tomo I. Constitucional 1. Distribución de Funciones entre las Entidades Políticas del Estado Mexicano Primera Parte - SCJN Primera Sección - Esfera federal, página 12), cuyo primer precedente data de 1982.

c) Impuestos cedulares sobre los ingresos que obtengan las personas físicas que perciban ingresos por la prestación de servicios profesionales, por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes inmuebles, o por actividades empresariales, siempre y cuando reúnan las características señaladas en el artículo 43 de la Ley del IVA.

d) De lo previsto en el artículo 41 de la LIVA se advierte que los Estados pueden establecer impuestos sobre tenencia vehicular y sobre los ingresos por la venta de boletos para obras de teatro y funciones de circo, siempre que no superen el 8% de esos ingresos.

e) Conforme a lo previsto en el párrafo último del artículo 27 de la LIEPS los Estados pueden establecer impuestos sobre las actividades relacionadas con la realización de toda clase de juegos con apuestas y sorteos que requieran permiso de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, aun cuando se encuentren gravados por el IEPS conforme a lo previsto en el artículo 2º, fracción II, inciso B), de la propia LIEPS.

f) Al tenor del artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal, las entidades federativas pueden establecer impuestos locales a la venta o consumo final de los bienes cuya enajenación se encuentra gravada por la LIEPS, siempre que no se trate de bienes cuyo gravamen esté reservado constitucionalmente a la Federación, dicha venta se realice dentro del territorio de la entidad, no se establezcan beneficios tributarios, la tasa única aplicable sea del 4.5% sobre el precio de enajenación del bien, la base no incluya a los impuestos federales, el impuesto no sea acreditable contra otros impuestos, no se traslade en forma expresa a los consumidores, se cause en el momento en que efectivamente se perciban los ingresos y no se aplique en dos o más etapas del proceso de comercialización.

En el caso de las fuentes de riqueza que pueden gravar las legislaturas locales al encontrarse exentas en la LIVA o en la LIEPS debe considerarse si la conducta exenta se ha incluido en el catálogo de conductas no gravables por las legislaturas locales, como sucede en el caso del uso o goce temporal de casas habitación, lo que obviamente impedirá que aquéllas puedan ejercer su potestad tributaria sobre esas fuentes.

Entre los supuestos más relevantes de las fuentes de riqueza que al estar exentas en la LIVA pueden ser gravadas por las legislaturas locales destacan:

- a) El pago de nóminas, al no ser objeto del IVA la prestación de trabajo subordinado.
- b) Enajenación de bienes muebles usados.
- c) Los servicios médicos profesionales.<sup>13</sup>

Incluso cabe mencionar la situación existente respecto de los supuestos profesionistas que asimilan sus ingresos a los que corresponden a un asalariado, pues aquéllos al optar por ese régimen se consideran exentos para efectos del IVA, a pesar de que realicen la misma conducta gravable consistente en prestar un servicio profesional, lo que ha sido aprovechado por diversas entidades federativas dando lugar a que graven ese tipo de ingresos.

---

13. Un ejemplo relevante sobre la posibilidad de que los Estados graven estos ingresos se advierte en la tesis de la Segunda Sala de la SCJN que lleva por rubro y datos de identificación: "HONORARIOS POR SERVICIOS MÉDICOS PROFESIONALES. LOS ARTÍCULOS 26 AL 31 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE DURANGO VIGENTE EN EL 2000, QUE ESTABLECEN EL IMPUESTO QUE LOS GRAVA, NO SON VIOLATORIOS DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA" (Registro digital: 189703, Instancia: Segunda Sala, Novena Época, Tesis: 2a. LI/2001).

En cuanto a las exenciones previstas en el artículo 8º de la LIEPS debe considerarse que la mayoría de las conductas exentas se encuentran reservadas constitucionalmente a la Federación, como es el caso de actividades relacionadas con cerveza y tabacos labrados o en el caso de telecomunicaciones al tratarse de un servicio público sujeto a concesión federal. Incluso se prevén exenciones respecto de las actividades que por virtud de lo previsto en la propia LIEPS sí pueden gravar los Estados, como es el caso de los juegos y sorteos.

Es importante mencionar que la LIEPS no prevé supuesto alguno de exención sobre la enajenación de bebidas alcohólicas por lo que los Estados no pueden establecer algún tributo sobre esta actividad, a pesar de que conforme a la CPEUM sí podrían, lo que deriva de la mencionada restricción contenida en el artículo 27, fracción I, de la LIEPS.

Como puede advertirse, los términos en los que se ha desarrollado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han dado lugar a que la Federación, por conducto del Congreso de la Unión y el Presidente de la República, al reformar tanto la LIVA como la LIEPS controlen en forma considerable el ejercicio de la potestad tributaria de las legislaturas locales, dando lugar incluso a que al eliminar el ejercicio de esa atribución respecto de algunas fuentes de riqueza establezcan auténticas exenciones sin resarcir la afectación económica que pueden sufrir con motivo de ello las haciendas locales y las municipales.

En ese orden, se considera que si bien la Federación debe contar con los mecanismos para guiar la política tributaria nacional, desde la propia Constitución General deben existir algunas limitantes para que cualquier nueva afectación a la potestad tributaria local se vea resarcida económicamente por la Federación e incluso su

establecimiento se encuentre condicionado a su debida justificación en el acto legislativo correspondiente.

Aún más, dada la relevancia de que la Federación delegue su potestad tributaria a los Estados para gravar una fuente de riqueza reservada a la Federación, ante la posibilidad de que por factores eminentemente políticos aquéllos opten por no ejercer esa potestad o bien sean deficientes en la recaudación respectiva, se estima relevante establecer como consecuencia negativa a alguna de esas omisiones o deficiencias, descontar al Estado respectivo, de las participaciones que le corresponden del Fondo General de Participaciones, los ingresos tributarios que el Estado Mexicano dejó de recibir por su omisión. Con esta medida se responsabiliza a los Estados y Municipios de actuar debidamente en el ejercicio de sus competencias tributarias.

**8. La dependencia de los Municipios en cuanto a la creación de sus ingresos tributarios y en la distribución de participaciones federales.** La elevada dependencia de las haciendas municipales tiene múltiples expresiones que deben ser objeto de reflexión. Para efectos de esta propuesta se estima relevante poner énfasis en la que se suscita respecto de las legislaturas locales del Estado al que pertenecen. En primer lugar la relativa a la exclusiva potestad tributaria municipal de dichas legislaturas y, en segundo lugar, la omisión en la Constitución General sobre las bases que deben tomar en cuenta las legislaturas locales para distribuir entre los Municipios las participaciones federales, al resultar inaplicable al vigente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal la facultad constitucional que se les confiere a éstas en el párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional para determinar cómo se distribuyen los ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica entre los Municipios de su Estado, aunado a que en la fracción IV, inciso b), del artículo 115 constitucional se limita a señalar que serán

ingresos municipales “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 locales”

De lo previsto en la fracción IV del artículo 115 constitucional se advierte que los Municipios no gozan de potestad tributaria para establecer sus propios tributos, siendo obligación constitucional de las legislaturas locales de cada Estado emitir la legislación en la que se regulen las contribuciones municipales. Esto implica una considerable dependencia de las haciendas municipales al ejercicio de la potestad de las legislaturas locales, lo que no se logra superar con la llamada potestad tributaria compartida<sup>14</sup> que

---

14. Al respecto destaca la tesis jurisprudencial del Pleno de la SCJN que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN. La regulación de 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, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal” (Registro digital: 174091, Novena Época, Tesis: P./J. 111/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Octubre de 2006, página 1129).

se les ha conferido a los Municipios en el párrafo antepenúltimo de la fracción IV del citado artículo constitucional, que permite a los Ayuntamientos proponer a las legislaturas locales las cuotas o tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y de construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

Incluso, de la interpretación de la anterior disposición, la SCJN ha determinado<sup>15</sup> que el legislador local se encuentra constitucionalmente obligado a valorar las referidas propuestas de forma tal que si no las aprueba deberá justificarlo con un análisis objetivo que tenga la profundidad necesaria para superar lo manifestado en la iniciativa correspondiente, para lo cual se ha distinguido entre tres diversos grados de motivación de la iniciativa presentada por los Municipios, a saber: la ausencia de motivación, la motivación básica y la motivación técnica.

---

<sup>15</sup>. Vid. Tesis jurisprudenciales que llevan por rubro y datos de identificación: “PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)” (Novena Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XX, Diciembre de 2004, Tesis: P./J. 122/2004, Página: 1124) y “HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE”. (Novena Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XXIV, Octubre de 2006, Tesis: P./J. 112/2006, Página: 1131).



Además, se ha precisado<sup>16</sup> que la motivación expresada por las legislaturas locales para apartarse de la propuesta municipal puede expresarse en el proceso legislativo de la respectiva ley de ingresos o bien en el relativo a cualquier otro ordenamiento vinculado con dicha ley.

Cabe señalar que la obligación del legislador local relativa a considerar y valorar las iniciativas presentadas por los Municipios, prevista en el párrafo antepenúltimo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, se ha considerado por el Pleno de la SCJN<sup>17</sup> exigible incluso respecto de los derechos por servicios, para lo cual sostuvo que en el caso de estos tributos también existe una vinculatoriedad dialéctica entre la iniciativa que envíen los Municipios y el producto normativo aprobado por el Congreso de un Estado, por lo que éste último sólo podrá separarse de la propuesta municipal si expone para ello argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos de los que se infiera el criterio de razonabilidad de la legislatura estatal.

Con independencia de lo anterior, como lógico resulta, la determinación sobre el establecimiento o no de cualquier tributo municipal sigue siendo una competencia de las legislaturas locales, siendo compleja la defensa constitucional que pueden ejercer los Ayuntamientos para contar con la base legal que les permita

---

16. Vid. Tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: "HACIENDA MUNICIPAL. LA MOTIVACIÓN DE LA LEGISLATURA ESTATAL PARA APARTARSE O MODIFICAR LA PROPUESTA INICIAL DE LEY DE INGRESOS DE UN MUNICIPIO PUEDE SUSTENTARSE DENTRO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE REFORMA O ADICIÓN DE UNA LEY DIVERSA, VINCULADA CON AQUÉLLA (Novena Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo : XXIV, Noviembre de 2006, Tesis: P./J. 120/2006, Página: 880).

17. Vid. Sentencia dictada el 26 de junio de 2006 al resolver la controversia constitucional 15/2006 promovida por el Municipio de Morelia, Estado de Michoacán de Ocampo.

realizar los cobros respectivos, especialmente en el caso de los múltiples servicios individualizados que deben prestar a la población. Ello porque acudir a una controversia constitucional para impugnar la omisión en la que incurra la respectiva legislatura local puede provocar graves consecuencias políticas para el Ayuntamiento respectivo aunado a que los tiempos para la resolución de un asunto de esa naturaleza implicarían el transcurso de varios meses sin contar con la base normativa que tuviera que emitirse, incluso, en cumplimiento de la sentencia que determinará la inconstitucionalidad de la omisión respectiva.

En ese contexto se estima conveniente prever como una base constitucional del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la atribución del Congreso de la Unión para expedir una ley general de aplicación supletoria a las emitidas por las legislaturas locales, en las cuales se regulen los elementos de los derechos por servicios y por aprovechamiento de bienes del dominio público que podrá cobrar cualquier Ayuntamiento previa declaratoria de su cabildo debidamente publicada en medios oficiales de consulta pública. Incluso, en sustitución del discutible sistema de coordinación previsto en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual al otorgar a los Estados la opción de coordinarse en materia de derechos si se comprometen a no establecer los enunciados en ese numeral, desconoce la obligación constitucional de las legislaturas locales de establecer los derechos que retribuyan los servicios que presten los Ayuntamientos, señalada en el inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, se estima conveniente que al tenor de ese mandato constitucional que vincula al legislador local a establecer esos tributos municipales, si existe la pretensión de que no sean pagados por los contribuyentes, la Federación establezca la exención respectiva y cubra el monto conducente a la entidad política afectada.

En otro orden de ideas, como se advierte de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir una base expresa para el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, menos aún existe alguna disposición que determine cómo se distribuirán a los Municipios las participaciones federales asignadas a los Estados, sin que ello se rija por lo previsto en el párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en el sentido de que: “Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica” ya que dicha disposición sólo podría ser aplicable respecto de los Estados que no se adhirieran a dicho Sistema e incluso si perviviera el impuesto allí referido.

Por tanto, la distribución de participaciones federales a los Municipios actualmente sólo tiene sustento en la previsto en la Ley de Coordinación Fiscal la cual, como se precisó en apartado previo, establece al respecto los porcentajes mínimos que los Estados deben enterar a los Municipios de las participaciones federales que reciban tanto del Fondo General como de diversos fondos, previendo por regla general el 20% de éstos y el 100% del llamado fondo de fomento municipal correspondiente al 1% de la recaudación federal participable, como lo precisa la fracción III del artículo 2º A de ese ordenamiento. Incluso, destaca que en la Ley en comento no se precisa cómo se distribuirán esas participaciones entre los diversos Municipios que integran cada Estado.

En ese contexto si se consulta la legislación que en cada Estado se ha emitido para regular la transferencia de esas participaciones a los Municipios, por lo regular las leyes de coordinación fiscal de cada Estado,<sup>18</sup> es posible advertir que ese porcentaje mínimo es el

---

18. En el caso del Estado de México destaca que esa regulación se encuentra en el título Séptimo del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

que se determina conferir a los Municipios y sólo en algunos Estados se establece uno mayor, por ejemplo, del 23% en todos los fondos, en Aguascalientes; del 24% tratándose del Fondo General, en Baja California; del 23% tratándose del Fondo General, en Jalisco; del 21%, tratándose del Fondo General, en Oaxaca y del 21.5% en todos los fondos, en Zacatecas.

Por otra parte, en cuanto a los factores establecidos por las legislaturas locales para distribuir entre los Municipios las referidas participaciones, se encuentran sistemas diversos donde en diferentes porcentajes se atiende a: la proporción del número de habitantes, a la recaudación del impuesto predial y de los derechos por suministro de agua potable (también denominado índice de esfuerzo recaudatorio), al índice de marginación de la población de cada municipio, al número de localidades y a la extensión territorial de cada municipio y en partes iguales para cada municipio; incluso, en el caso de los índices municipales de pobreza, se introducen diversas variables a considerar como: población ocupada que no percibe ingresos o inferiores a 2 salarios mínimos, aquella de más de 15 años que no sabe leer y escribir, o la que habita en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje o de electricidad.<sup>19</sup>

**9. Deficiencias en el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.** Si bien conforme a lo previsto en el artículo 115, fracción IV, constitucional le corresponde a los Municipios administrar libremente su hacienda, lo cierto es que existen diversos indicadores relacionados con el cobro de los impuestos sobre la propiedad que resultan reveladores de los resultados negativos en la recaudación de esos tributos, principalmente del impuesto predial.

---

19. Ver el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En el siguiente capítulo de esta iniciativa se precisan diversos datos que son reveladores de la grave situación que presentan la gran mayoría de las haciendas municipales. Inicialmente se precisan algunos datos relevantes derivados de su comparación con lo que sucede en otras naciones y a las posibles causas de esa deficiencia.

En cuanto al porcentaje que representan los ingresos por impuestos sobre la propiedad en el Estado Mexicano la información difundida por la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico<sup>20</sup> permite advertir tanto el porcentaje que aquéllos representan en el Producto Interno Bruto (PIB) como el porcentaje que esos ingresos ocupan en el total de los ingresos tributarios de un país.

Al respecto, se indica que en México los ingresos por concepto de impuestos sobre la propiedad en los años de 1990 y de 2022 han representado, respectivamente, el .2% y el .3% del PIB, mientras que en países como Argentina, Brasil, Jamaica y Uruguay, han correspondido, respectivamente, al 1.5%, 1.6%, 2.5% y 1.6% del PIB, en el primer año indicado, y de 2.9%, 1.6%, .8% y 2.0% del PIB, en el año 2022. Es decir, el porcentaje que ese conjunto de tributos sobre la propiedad representan en el PIB de México, dentro del cual el predial es el principal, se encuentra entre los más bajos de América Latina.

Situación similar se presenta en cuanto al porcentaje que los ingresos por concepto de impuestos sobre la propiedad, en 1990 y 2022, han representado respecto del porcentaje del total de ingresos tributarios de esas naciones. Mientras que en México han sido equivalentes al 1.9% en esos años, en Argentina, Brasil, Jamaica y Uruguay, han ascendido, respectivamente, a 11.4%,

---

20. OCDE, Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024, OECD Publishing, Paris. <http://doi.org/10.1787/ec57392c-es>

5.9%, 12,5% y 8.9%, en el primer año indicado, y a 9.8%, 4.9 %, 2.7% y 7.7% en el año 2022.

En cuanto a los factores que pueden ser determinantes para esta baja recaudación de impuestos sobre la propiedad, sobre todo del impuesto predial, los estudios revelan, entre otros, el bajo nivel de desarrollo de los municipios rurales<sup>21</sup> que implica capacidades institucionales limitadas;<sup>22</sup> en estrecha relación con estas capacidades institucionales, también se ha encontrado una interesante correlación entre la recaudación del predial y el incremento del Producto Interno Bruto de los Estados;<sup>23</sup> así como el incremento de la recepción de aportaciones federales, sin introducir en su fórmula de reparto como una factor a considerar la eficacia en la recaudación del impuesto predial, a diferencia de lo que sucede con las participaciones federales.

En esa virtud, resulta indispensable adoptar medidas relevantes que permitan incrementar considerablemente los ingresos por concepto de impuestos a la propiedad raíz que permitan fortalecer las haciendas municipales para que las autoridades municipales puedan cumplir los diversos servicios que deben prestar a los habitantes de cada Municipio, considerando la compleja situación en la que se encuentran.

En ese contexto, es posible sostener que aun cuando el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha conformado una estructura

---

21. Unda Gutiérrez Mónica y Moreno Jaimes Carlos, La recaudación del impuesto predial en México, un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010, Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales, vol. 60 no. 225, México, septiembre-diciembre 2015.

22. Impuesto predial, análisis y alternativas para mejorar la capacidad recaudatoria de los Municipios de México, Lux Consultares en Comercio y Desarrollo S.A de C.V.

23. Madrigal Delgado Guadalupe de Jesús, Recaudación del impuesto predial en México: desafío del federalismo fiscal, Investigación Administrativa, <http://doi.org/10.35426/iav50n127.09>

formal que ha evitado una doble o múltiple tributación y ha generado ingresos públicos para financiar la prestación de diversos servicios públicos, lo cierto es que existen diversos aspectos de ese Sistema que pueden mejorarse para fortalecer a las haciendas de los Estados y de los Municipios e incluso para dotar a la Federación de mayores herramientas para realizar un uso más eficaz de la política tributaria, sin someter o vulnerar a las haciendas locales y municipales. Entre esos aspectos que justifican esta propuesta de reforma constitucional destacan:

1. Ausencia de alguna disposición constitucional que expresamente regule al sistema nacional de coordinación fiscal que se sustenta en el reparto de participaciones federales a los Estados y a los Municipios, por ende, plena disponibilidad para la Federación de modificar dicho sistema mediante la modificación de la legislación ordinaria de la competencia del Congreso de la Unión, lo que debilita considerablemente la autonomía de aquellas entidades políticas.

2. Libre configuración casi absoluta de la Federación para establecer por conducto del Congreso de la Unión y del Presidente de la República las bases del sistema nacional de coordinación fiscal, aun cuando aquélla carece de atribuciones para delegar a los Estados su potestad para gravar fuentes de riqueza que la Constitución le reserva o para establecer exenciones respecto del pago de los tributos que válidamente pueden establecer las legislaturas locales.

3. Inexistencia de la previsión constitucional de un mínimo del fondo de ingresos tributarios federales que se distribuyen entre los Estados y los Municipios para que los ejerzan libremente.

4. Ausencia de regulación constitucional alguna que se refiera a las aportaciones federales y a los elementos o factores que deben considerarse para su reparto entre los Estados y los Municipios.

5. Ausencia de regla constitucional alguna sobre los términos en que las legislaturas locales deben distribuir entre los Municipios las participaciones federales que les corresponden.

6. Elevado nivel de dependencia económica de los Estados y de los Municipios respecto de la Federación e, incluso, un considerable sometimiento de las finanzas municipales a las estatales.

7. Desarrollo de un sistema que desincentiva la responsabilidad financiera de los Estados y de los Municipios, dando lugar a una disminución continua en la calidad de los servicios públicos que se prestan por estas entidades y, por ende, a una menor eficacia de los derechos humanos de sus habitantes.

8. Graves ineficiencias en el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria que impiden a los Municipios contar con una fuente relevante de financiamiento que además de dotarlos de un grado de autonomía financiera les permita cumplir en mayor medida con la prestación de los servicios públicos que constitucionalmente son de su competencia.

### **III. DATOS RELEVANTES SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.**

En este apartado se refiere a algunos datos estadísticos que son reveladores sobre la elevada dependencia de los Estados y de los Municipios, respecto de las transferencias federales que reciben por concepto de participaciones y aportaciones federales. Incluso, se refiere a algunos datos relevantes relacionados con la recaudación del impuesto predial en los Municipios del Estado Mexicano.

#### **III.1 Distribución de participaciones y aportaciones federales a los Estados y los Municipios**



De especial relevancia resulta destacar que conforme a los datos publicados por el INEGI en su página web (Anexo 1) el porcentaje que las participaciones y aportaciones federales representan en la totalidad de los ingresos de los Estados ascendió, en 2017 al 79.9% y en 2023 al 81.7%, en tanto que para los Municipios, en 2017 al 73.4% y en 2023 al 72.1%.

Por lo que se refiere al gasto realizado por la Federación, en el documento presentado en diversos años por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en su análisis de la cuenta pública federal, refiere al gasto neto total realizado por la Federación, el cual subdivide en un gasto centralizado y en un gasto federalizado. Dentro de este último ubica como principales fuentes de gasto federalizado a las participaciones federales y a las aportaciones federales.

De la comparación de los datos publicados en los años de 2015, 2020 y 2023, es posible advertir diversos datos relevantes.

En primer lugar, el porcentaje que el gasto federalizado ha representado en el gasto neto total de la Federación, ha disminuido gradualmente, de tal forma que para 2015 fue del 34.9%, para 2020 del 32.6% y para el 2023 del 28.9%.

En segundo lugar, dentro del gasto federalizado la proporción que han representado las participaciones federales y las aportaciones federales se ha incrementado, ya que para 2015, 2020 y 2023 correspondieron, respectivamente, al 36.7% y al 37.5%; al 43.1% y al 41.4%; así como al 47.9% y al 41.7%.

Es decir, aun cuando el gasto federalizado ha disminuido su participación en el gasto total neto de la Federación, el porcentaje que dentro de ese gasto federalizado representan las participaciones y las aportaciones federales se ha incrementado.

Importa destacar que el valor nominal de ambas transferencias federales se ha incrementado. Las participaciones federales ejercidas han ascendido en esos años a: 629,130.3, 843,545.3 y 1,148,914.7 millones de pesos. A su vez, las aportaciones federales han sido equivalentes a: 643,005.3, 809,102.2 y 1,001,744,4 millones de pesos.

Por tanto, es indudable que aun cuando las participaciones y las aportaciones federales se han incrementado nominalmente de manera considerable entre 2015 y 2023, lo cierto es que en forma global los Estados y los Municipios entre 2017 y 2023 mantienen en un porcentaje muy similar su grado de dependencia respecto de esas transferencias federales, lo que necesariamente implica que así como han crecido nominalmente estos ingresos federales también lo han realizado los ingresos locales y municipales para mantener su proporción en la totalidad de los ingresos de los Estados y de los Municipios.

En ese orden de ideas, es posible sostener que el incremento de participaciones y de aportaciones federales no constituye, por sí mismo, un factor que desincentive la actividad recaudatoria estatal y municipal, aun cuando existen múltiples indicadores que son reveladores de que ese incremento de transferencias federales no ha sido suficiente para impulsar el desarrollo estatal y municipal, dando lugar a un crecimiento de su PIB estatal que, en vía de consecuencia, incremente los ingresos por los tributos estatales y municipales, como se precisa más adelante respecto de la situación catastral de la mayoría de los Municipios del país.

Dicho en otras palabras, el incremento de las participaciones y de las aportaciones federales para los Estados y los Municipios sí ha incentivado, en términos generales, una mejoría en la recaudación de sus tributos locales y municipales; sin embargo, esta aún no es suficiente para lograr un impulso más que

proporcional al porcentaje en el que se incrementan los ingresos tributarios locales y municipales con motivo del incremento de las transferencias federales.

Por tanto, el fortalecimiento de las haciendas locales y municipales requiere tanto de una mayor inyección de transferencias federales como de diversas medidas que permitan su mejor administración e incluso la elevación considerable de la recaudación de los impuestos a la propiedad raíz.

### **III.2 Distribución de participaciones federales de los Estados a los Municipios.**

Como lógico resulta, el impacto de las participaciones federales sobre el desarrollo de las haciendas municipales está condicionado en buena medida por la capacidad administrativa de las autoridades de cada Municipio, para prestar los servicios públicos municipales y por la capacidad económica de sus habitantes para generar riqueza y provocar círculos virtuosos que, en vía de consecuencia, generen mayores ingresos tributarios a los Municipios.

En ese tenor, cabe destacar, en primer lugar, que dada la realidad de los 2469 Municipios del Estado Mexicano, la gran mayoría de éstos carecen de las condiciones económicas que les permitan desarrollar una estructura administrativa para la adecuada fiscalización y recaudación de tributos. En efecto, para el año de 2022, cuando existían 2467 Municipios, sus condiciones de desarrollo llevaron al INEGI a catalogar a 1770<sup>24</sup> como rurales o en transición a urbanos, de los cuales:

a) 520 se encuentran en transición hacia urbanos, dado que su población oscila entre los 10 mil y los 30 mil habitantes, los

---

24. INEGI. Panorama catastral: retrospectiva de la actividad básica municipal, México, 2022.

cuales en más del 50% se ubican en localidades de 2500 a 15000 habitantes.

b) 576 se clasifican como rurales, dado que su población es menor a 20 mil habitantes y sus pobladores residen más del 50% en localidades menores de 2500 habitantes.

c) 674 se clasifican como marginados, en virtud de que cuentan con localidades menores a 5000 habitantes.

Por otra parte, de los 681 Municipios restantes, destaca que en 568 calificados como urbanos su población oscila entre 30 mil y 150 mil habitantes; en tanto que en 113 calificados como metropolitanos su población es mayor a 150 mil habitantes.

En ese contexto, si bien las legislaturas locales cuentan con una amplia libertad de configuración para determinar los factores a considerar para distribuir las participaciones federales entre los Municipios, lo cierto es que el reparto de éstas a la mayoría de los Municipios no ha impactado en forma suficiente para modificar las circunstancias en las que se ubican la gran mayoría de esas entidades políticas. Esto revela la necesidad de incrementar dicho monto, sin menoscabo de fortalecer los mecanismos institucionales de fiscalización de la administración y ejercicio de esos recursos así como de desarrollar nuevos instrumentos que permitan el control ciudadano de esas atribuciones, lo que será objeto de una diversa iniciativa de reforma constitucional.

En otro orden, las fórmulas aprobadas por las legislaturas locales para la distribución de las participaciones federales a los Municipios además de atender a factores diversos, por lo regular se limitan a provocar que las poblaciones con mayores posibilidades reciban una mayor cantidad de transferencias, sin provocar modificaciones relevantes en la situación real de las haciendas municipales menos favorecidas. Como ejemplo de esta situación destacan los datos sobre el porcentaje de participaciones federales que se han distribuido a los principales municipios en el Estado de México y en el Estado de Nuevo León durante los años

de 2020 y 2023 (Anexo 2), lo que resulta revelador de que para lograr un impacto relevante en la reducida capacidad administrativa y económica de los Municipios del Estado Mexicano, además de requerirse mayores transferencia federales, es necesario una mayor incidencia del apoyo federal en los Municipios o grupos de Municipios considerados como rurales o marginados, por una parte, con una valoración uniforme de factores dentro de los cuales corresponda más del 50% al nivel de pobreza de la población respectiva y, por otra parte, con la relevante participación de la Federación en la administración, recaudación y fiscalización de los impuestos sobre la propiedad raíz previstos en el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, como más adelante se propone.

### **III.3 Datos relevantes sobre la recaudación del impuesto predial.**

Históricamente los niveles de recaudación del impuesto predial y, en general, de los impuestos sobre la propiedad raíz en el Estado Mexicano son de los más bajos en comparación a lo que sucede en las naciones desarrolladas o en las del continente americano.

En el año 2011 la OCDE<sup>25</sup> ya indicaba el gran potencial que existe en México para incrementar los ingresos tributarios en el ámbito local, destacando como factores que lo impiden la falta de incentivos y las limitadas capacidades institucionales en los gobiernos locales, especialmente en los municipales tratándose de los impuestos a la propiedad. En la referida publicación se indica que México ocupó en el año 2007 el último lugar de las naciones de esa Organización en cuanto al porcentaje que los ingresos por concepto de impuestos sobre la propiedad representan en el PIB,

---

25. OECD (2011), OECD Economic Surveys: Mexico 2011, OECD Publishing, p.24.  
[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-mx-2011-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mx-2011-en)

alrededor del .2% en comparación con otras naciones como Gran Bretaña, 4.5%; o Turquía, .9%.

Por lo que se refiere a la situación que prevalece en los entidades federativas en relación con la recaudación de esos impuestos, existen estudios<sup>26</sup> que revelan la marcada diferencia de la aportación de los Municipios de algunos Estados y de la Ciudad de México en la recaudación nacional de impuestos al patrimonio. Así, destaca que para el año de 2017 la Ciudad de México, el Estado de México así como los Estados de Nuevo León y de Jalisco aportaron, respectivamente, el 39.8%, 10.3%, 7.2% y 6.7% de ese total nacional; es decir, cuatro de las 32 entidades políticas recaudaron en ese año el 64% de los ingresos por concepto de esos impuestos, en tanto que las otras 28 entidades políticas se limitaron a recaudar el restante 36%.

Incluso, en el caso de la recaudación del impuesto predial, como lo informa Madrigal Delgado, en el año de 2017 el 76.79% de la recaudación de ese tributo se concentró en cinco Estados y la Ciudad de México (42.79% en ésta; 12.8% en los municipios del Estado de México; 7.14% en los de Jalisco; 6.91% en los de Nuevo León; 3.75% en Guanajuato y 3.39% en Baja California.

Para 2018, el 73.23% de los ingresos por ese tributo se concentraron en los términos siguientes: La Ciudad de México aportó el 42.79%; los municipios del Estado de México el 11.18%, los de Nuevo León el 7%; los de Guanajuato el 4.64%; los de Querétaro el 3.86% y los de Sinaloa el 3.76%.

Como resulta evidente, un factor fundamental de esta grave situación es la ausencia de la capacidad institucional de la gran mayoría de los Municipios del Estado Mexicano para establecer adecuados sistemas catastrales para la recaudación y fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias en materia de

---

26. Madrigal Delgado Guadalupe de Jesús, Recaudación del impuesto predial en México: desafío del federalismo fiscal, Investigación Administrativa, <http://doi.org/10.35426/iav50n127.09>

impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, pues como se indicó previamente de 2451 Municipios del Estado Mexicano, la gran mayoría, 1770, carecen de esa capacidad y son catalogados como rurales o marginados.

Ante ello, es fundamental reconocer que esa situación no se podrá modificar con la actual distribución de competencias establecida en la CPEUM, pues de mantenerse como una atribución de las autoridades municipales la recaudación y fiscalización de los impuestos inmobiliarios no se logrará el indispensable desarrollo económico municipal que permita a los Ayuntamientos cumplir con los diversos servicios públicos que les asigna esa Norma Fundamental en la fracción III del artículo 115 constitucional, lo que se toma en cuenta para desarrollar la propuesta contenida al respecto en el siguiente apartado de esta iniciativa.

En esa virtud, se considera que un parámetro relevante para una distinción inicial entre los Municipios que sí cuentan con la capacidad institucional para gestionar un sistema de recaudación de impuestos sobre la propiedad raíz, es el número de habitantes que reportaron en el último censo realizado por el INEGI en el año de 2020.

Incluso, del análisis de esos datos se advierte que precisamente la mayoría de los Municipios con más población pertenecen a los Estados que obtuvieron mayor recaudación por concepto de impuestos a la propiedad y, específicamente, del impuesto predial.

En efecto, entre los Municipios con mayor población, además de ubicarse, por lo regular aquéllos en los que se encuentra la capital de los 31 Estados, destacan entre otros: Tijuana, Baja California (1,922,523); León, Guanajuato (1,721,215); Ecatepec de Morelos, Estado de México (1,645,352); Zapopan, Jalisco (1,476,491); Nezahualcóyotl, Estado de México (1,077,208); Naucalpan de Juárez, Estado de México (834,434); Tlalnepantla de

Baz (715,6767); Tlaquepaque, Jalisco (684,145) y Apodaca, Nuevo León (656,464).

Por tanto las propuestas encaminadas a incrementar considerablemente la recaudación de los impuestos sobre la propiedad para fortalecer las haciendas municipales deben reconocer, en primer lugar, el mayor desarrollo que al respecto presentan los Municipios que, por lo regular, cuenta con una población igual o mayor a 250 mil habitantes por lo que es relevante que continúen actuando en términos similares sin menoscabo de adoptar diversas medidas que pueden mejorar, aún más, sus capacidades institucionales y, en segundo lugar, la necesidad de que en los Municipios con una población menor a esa cantidad, sea la Federación la que constitucionalmente tenga la responsabilidad de desarrollar los catastros municipales, bajo sistemas que atiendan al grado de dispersión de la población y a las particularidades de su desarrollo económico, como se precisa en el apartado siguiente.

#### **IV. PROPUESTAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA FORTALECER EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL**

En virtud de lo expuesto, se estima conveniente establecer en la fracción XXIX del artículo 73 de la CPEUM las bases del sistema nacional de coordinación fiscal reconociendo, por una parte, que el establecido en la Ley de Coordinación Fiscal desde inicios de los años ochenta del siglo pasado corresponde a la complejidad política de nuestro país y, por otra parte, la necesidad de ajustarlo desde la propia Constitución General con el objeto de brindar mayor autonomía a las finanzas locales y municipales, lo que podrá fortalecer el desarrollo económico regional y local en la medida en que se concatene con el establecimiento y fortalecimiento, respectivamente, del sistema ciudadano del control del gasto público y de los órganos del Estado Mexicano encargados de su fiscalización.



Además, dada la precaria situación de la gran mayoría de las haciendas municipales, se considera necesario introducir en la fracción IV del artículo 115 de la CPEUM nuevos mecanismos para fortalecerlas con el apoyo normativo y, en su caso, operativo de la Federación.

En esencia, las propuestas sustentadas en esta iniciativa son las siguientes:

**1. Previsión de las bases constitucionales del sistema nacional de coordinación fiscal.** Como se precisó en apartado previo, la validez de la Ley de Coordinación Fiscal no ha sido aceptada plenamente por la jurisprudencia de la SCJN por lo que resulta conveniente establecer expresamente en la Norma Fundamental del Estado Mexicano las bases del sistema nacional de coordinación fiscal, de tal manera que, por una parte, brinden mayor certeza tanto a la Federación, Estados y Municipios y, por otra, generen un sistema que a la vez de fomentar el desarrollo económico, disminuyan la grave dependencia que existe de las haciendas locales y municipales respecto de la Federación, lo que además de afectar el ejercicio autónomo de sus atribuciones les impide velar adecuadamente por la eficacia de los derechos humanos de sus habitantes.

En ese sentido, se estima conveniente establecer en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional la atribución del Congreso de la Unión para expedir la ley que establezca el sistema nacional de coordinación fiscal conforme a las bases que se prevean en esa fracción.

**2. Reserva a la Federación de la potestad para gravar los ingresos y el valor agregado.** Como se expuso, el actual sistema nacional de coordinación fiscal, desarrollado con base en los respectivos convenios de adhesión y lo previsto en las leyes federales tributarias implica que desde el año de mil novecientos ochenta sólo la Federación ha gozado de atribuciones para establecer los impuestos sobre ingresos obtenidos por las personas y sobre el valor agregado. Tomando en cuenta la relevancia de brindar mayor claridad sobre esa circunstancia se

estima conveniente establecer con claridad en la base primera de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional cuáles son las fuentes de riqueza reservadas a la Federación, incluyendo tanto los ingresos de las personas como el valor agregado.

Aun cuando esta propuesta pudiera estimarse contraria a los intereses de las haciendas estatales y municipales, importa destacar que ello no implica extraer de su esfera competencial fuentes de riqueza que hoy podrían gravar, pues como se ha puesto énfasis, el sistema vigente se los impide y la afectación formal, mas no material que esto implicaría, se compensaría con el incremento de ingresos vía participaciones previsto en las nuevas bases constitucionales que aquí se proponen.

En abono a lo anterior, la clara previsión constitucional de las fuentes de riqueza reservadas a la Federación tornará innecesaria la celebración de algún Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pues al momento en que las legislaturas locales aprueben las reformas constitucionales que aquí se proponen estarán expresando su consentimiento a un nuevo pacto fiscal que por diversos motivos les resulta conveniente, máxime que como ha sucedido tradicionalmente sería en una nueva Ley Nacional de Coordinación Fiscal que expida el Congreso de la Unión en la que se regulen las particularidades del reparto del Fondo General de Participaciones y de los diversos fondos de participaciones, atendiendo a nuevas bases mínimas también garantizadas en la Constitución.

**3. Potestad del Congreso de la Unión para delegar sus potestades tributarias exclusivas a los Estados.** Como se precisó, el Congreso de la Unión se encuentra constitucionalmente imposibilitado para delegar sus potestades exclusivas para gravar las fuentes de riqueza que se le han reservado constitucionalmente. La relevancia de que la Federación pueda delegar sus potestades tributarias se encuentra en que, por una

parte, corresponsabiliza a las autoridades locales, tanto legislativas como administrativas, en el ejercicio de las atribuciones que permiten al Estado Mexicano contar con los recursos suficientes para la adecuada prestación de los servicios públicos, por otra parte, permite a las autoridades locales establecer tributos cuya regulación pueda atender a las particularidades tanto de sus necesidades financieras como de sus fuentes de riqueza y, por una parte más, incrementa la autonomía de las entidades federativas en la generación de recursos y en la satisfacción de las necesidades de su población, provocando las condiciones para que, en el mediano plazo, tanto las entidades federativas como su población conciban a los ingresos tributarios y al gasto público como factores relevantes para su adecuado desarrollo.

Ante ello, se considera relevante facultar en sede constitucional a la Federación para delegar a los Estados su potestad tributaria para gravar fuentes de riqueza que se reservan a aquélla en la CPEUM; incluso, para delegar, previo convenio de colaboración, la potestad para recaudar tributos federales, al resultar conveniente su previsión expresa, en lugar de limitarse a la que deriva de lo previsto en la fracción VII del artículo 116 constitucional, al tenor de la cual, previo convenio previsto en ley, los Estados pueden desarrollar las funciones administrativas de la Federación, como incluso lo prevé actualmente el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal. La previsión constitucional expresa de este tipo de convenios brinda mayor certeza tanto a las partes que lo celebren como a los contribuyentes.<sup>27</sup>

---

27. Como ejemplo de las interrogantes que se presentan sobre la validez de dichos Convenios surge la relativa a cuál es el órgano local que tiene atribuciones para suscribirlos, como se puede advertir de las sentencias de las que deriva la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL ESTADO DE JALISCO. EL GOBERNADOR DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA

**4. Potestad de la Federación para establecer exenciones respecto de tributos locales o municipales.** Como una medida de política tributaria que permita a la Federación una mejor conducción de la economía nacional o regional, se estima conveniente facultar al Congreso de la Unión con el objeto de que en los casos debidamente justificados, mediante una ley pueda establecer exenciones o diversos beneficios tributarios respecto del pago de específicas contribuciones estatales o municipales, previo desarrollo de un procedimiento legislativo en el que se escuche a la o a las haciendas respectivas, con el objeto de contar con los elementos para cuantificar el grado de afectación a éstas y los beneficios económicos que provocaría el respectivo beneficio tributario, de tal suerte que, además de establecer dicho beneficio respetando el principio de equidad tributaria, ordene al Ejecutivo federal ministrar a dicha hacienda o haciendas, durante el o los ejercicios correspondientes, el 100% de los ingresos tributarios que dejarían de recibir en virtud del respectivo mandato federal.

Con una atribución de esta naturaleza, además de dotar a la Federación de un instrumento transparente para fomentar el desarrollo de la economía nacional o regional, se permitiría resarcir oportunamente a las haciendas estatales o municipales que se vieran afectadas por la potestad tributaria negativa que ejerciera el Congreso de la Unión respetando el principio de equidad tributaria, es decir, otorgando el mismo trato a los que se ubique en una misma situación respecto de la conducta gravada y diverso a los que se ubiquen en un situación diferente, para no generar privilegios.

---

ESTÁ FACULTADO PARA FIRMAR TANTO AQUÉL COMO SU ANEXO No. 17.”  
(Registro digital: 2012187, Segunda Sala, Décima Época, Tesis: 2a./J. 60/2016  
(10a.)).

**5. Previsión constitucional del porcentaje mínimo del Fondo General de Participaciones que se distribuirá entre los Estados y los Municipios.** Dada la elevada dependencia que existe de los ingresos tributarios estatales y municipales respecto de las participaciones y las aportaciones federales, se estima que ha llegado el momento de fortalecer a éstas adoptando un conjunto de medidas que a la vez de incrementar las transferencias federales vía participaciones le permitan a la Federación una mejor conducción de la política tributaria. Entre estas medidas destaca incrementar gradualmente ese Fondo al 30% de los ingresos federales participables, previendo en una norma transitoria su incremento anual en un 2%. Lo anterior, sin menoscabo de que en la Ley de Coordinación Fiscal el Congreso de la Unión siga regulando diversos fondos de participaciones que complementan al general, atendiendo a diversas finalidades y elementos que considere relevantes.

Cabe señalar que el incremento en el porcentaje de dichas participaciones debe complementarse con diversas medidas que incrementen los mecanismos para fiscalizar el ejercicio del gasto público para garantizar que los recursos respectivos cumplan con sus fines constitucionales, lo que será objeto de diversa iniciativa de modificación a preceptos de la CPEUM que presentaremos a la brevedad.

**6. Previsión constitucional de los principios que rigen las aportaciones federales y de las condiciones para su reducción.** El incremento del porcentaje del Fondo General de Participaciones que corresponde a los Estados y los Municipios con el carácter de participaciones federales, exige establecer a nivel constitucional bases mínimas sobre los principios que rigen las aportaciones federales que actualmente constituyen sustento esencial de las finanzas estatales y municipales. Aun cuando se pueden caracterizar como recursos que bajo su libertad de configuración la Federación transfiere a los Estados y los

Municipios, ello no obsta para precisar los principios que las rigen e incluso para evitar que el incremento de las participaciones federales se compense con la disminución de dichas aportaciones, en aras de tutelar el federalismo fiscal del Estado Mexicano. En tal virtud, además de referir a esos principios, se estima conveniente establecer la imposibilidad de reducir el monto global que de éstas transfiere la Federación a los Estados y a los Municipios, con las salvedades que lo puedan justificar plenamente, entre otras, en la medida en que resulten necesarias para financiar los gastos que enfrente la Federación para ejercer su nueva atribución constitucional en materia de catastros municipales y de gestión en cobro de los impuestos sobre la propiedad raíz respecto de los Municipios con menores capacidades administrativas.

**7. Previsión constitucional de los factores que se tomarán en cuenta para la distribución de participaciones federales tanto a los Estados como a los Municipios.** Como se precisó, el monto de las participaciones federales que corresponden a cada entidad federativa atiende a diversos factores que impactan en su distribución en una proporción diferente, destacando que su incremento en comparación con la asignación correspondiente a la del año 2007, se sustenta en un 60% en la proporción en la que se incrementó el Producto Interno Bruto del Estado respectivo; en un 30% atendiendo a la variación en la recaudación de impuestos y derechos locales, incluyendo los municipales por concepto de predial y derechos de suministro de agua potable, así como a la población que corresponde a cada Estado y en un 10% que además de considerar esa variación en la recaudación de los tributos locales, valora en forma inversa la población de cada Estado.

Ante ello, si bien la determinación tanto de los factores a valorar como la proporción en que deben considerarse para el cálculo de las participaciones que corresponden a cada entidad

federativa exigen un análisis detenido, que justifica mantener su regulación en el ámbito de la ley ordinaria y no de la normativa constitucional, dada la mayor flexibilidad para modificar aquélla, ello no obsta para advertir que la fórmula de reparto sólo atiende en un 60% a la aportación que realiza a la riqueza nacional cada Estado y en el otro 40% considera tanto la eficiencia recaudatoria de las haciendas locales y municipales como a la población con la cuenta cada una de esas entidades.

En esa virtud, si bien resulta conveniente mantener un importante margen de actuación para que las autoridades hacendarias federales y el Congreso de la Unión determinen los factores a evaluar en dicha fórmula, se estima conveniente prever en sede constitucional la necesidad de que en ésta se incorpore, además, la eficiencia en la implementación de las políticas locales y municipales que efectivamente permitan disminuir los niveles de pobreza de la población que habita en cada Estado, para lo cual el propio legislador federal puede establecer los mecanismos que permitan la adecuada cuantificación de esos factores.

Es decir, para incentivar del adecuado ejercicio del gasto público financiado con el incremento de participaciones federales a los Estados y los Municipios, resulta relevante prever en sede constitucional los factores que se evaluarán para su distribución entre los Estados, incluyendo la eficacia en la aplicación de las medidas para disminuir la pobreza, sin menoscabo de que las autoridades federales determinen los porcentajes en los que dichos factores determinarán el reparto de dichas transferencias.

Por otra parte, en cuanto a la distribución de participaciones federales entre los Municipios de un Estado, como se advierte de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir una base expresa para el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, menos aún existe

alguna disposición que determine cómo se distribuirán a los Municipios las participaciones federales asignadas a los Estados, sin que ello se rija por lo previsto en el párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en el sentido de que: “Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica” ya que dicha disposición sólo podría ser aplicable respecto de los Estados que no se hubieren adherido a dicho Sistema e, incluso, si perviviera el impuesto allí referido.

En ese orden, si bien es cierto que las legislaturas locales pueden contar con la información precisa sobre las necesidades de la población de los Municipios de cada Estado, ello no obsta para reconocer la conveniencia de que desde la propia Constitución General se establezcan bases mínimas sobre los factores que deben evaluarse para distribuir las participaciones federales, de tal suerte que logren fomentar el desarrollo económico y contribuir a reducir las consecuencias de la deficiente distribución de la riqueza que trasciende a la mayoría de la población, la cual, además, provoca una reducida capacidad institucional de los Municipios para la recaudación de los ingresos tributarios necesarios para financiar los diversos servicios públicos de su competencia.

Por tanto, se propone establecer como base del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que los Estados deberán enterar a los Municipios cuando menos el 30% de los fondos que reciban de participaciones federales, los cuales deberán distribuirse entre aquéllos atendiendo a los siguientes tres factores: 1. El índice de marginación de la población de cada Municipio, 2. La población de cada Municipio y 3. La eficiencia en la recaudación de sus principales tributos, a saber, el impuesto predial y los derechos por suministro de agua potable. Del 100% del monto a distribuir el 50% se asignaría atendiendo al índice de marginación de la población de cada Municipio, es decir, a mayor pobreza, mayores



participaciones federales; del 50% restante la mitad atendiendo a la población del Municipio y la otra mitad en función de la eficiencia en la recaudación de los principales tributos municipales, el impuesto predial y los derechos por suministro de agua potable.

**8. Disminución del Fondo General de Participaciones de los ingresos que dejaría de obtener el Estado Mexicano por la ausencia de ejercicio de la potestad tributaria que la Federación delegue a un Estado.** Dada la relevancia de que la Federación delegue su potestad tributaria a los Estados para gravar una fuente de riqueza reservada a la Federación, ante la posibilidad de que por factores eminentemente políticos aquéllos opten por no ejercer esa potestad o bien sean notoriamente deficientes en la recaudación respectiva, se estima relevante establecer como consecuencia negativa a alguna de esas omisiones o notorias deficiencias, descontar de la asignación del Fondo General de Participaciones que corresponda al Estado respectivo, los ingresos tributarios que el Estado Mexicano dejó de recibir. Para la aplicación de esta medida será necesario establecer en la Ley Nacional de Coordinación Fiscal los parámetros que permitan a la autoridad local justificar las razones económicas que le impidieron establecer o recaudar el tributo respectivo, las que serán valoradas por la autoridad hacendaria nacional para determinar el monto de la reducción de las participaciones federales que correspondan al Estado respectivo o la existencia de razones plenamente acreditadas que justifican la omisión en el ejercicio de la potestad tributaria delegada o la deficiencia en la recaudación del tributo respectivo. Con esta medida se responsabiliza a los Estados de actuar debidamente en el ejercicio de sus potestades y competencias tributarias delegadas por la Federación.

**9. Atribución del Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de derechos por servicios y aprovechamiento de bienes del dominio público municipal.**

Dada la disparidad e incluso la omisión, en el ejercicio de la potestad legislativa de las legislaturas locales en cuanto al establecimiento de las prestaciones públicas impuestas que deben cubrir los contribuyentes por la recepción de servicios públicos municipales o por el aprovechamiento de bienes del dominio público municipal, se estima conveniente prever como una base constitucional del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal la atribución del Congreso de la Unión para expedir una ley general de aplicación supletoria a las emitidas por las legislaturas locales, en las cuales se regulen los elementos de los derechos por servicios y por aprovechamiento de bienes del dominio público que podrá cobrar cualquier Ayuntamiento previa declaratoria de su cabildo debidamente publicada en medios oficiales de consulta pública.

Incluso, en sustitución del discutible sistema de coordinación previsto en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, que desconoce la obligación constitucional de las legislaturas locales de establecer los derechos que retribuyan los servicios que presten los Ayuntamientos, señalada en el inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, se estima conveniente que al tenor de ese mandato constitucional, si existe la pretensión de que no sean pagados por los contribuyentes, la Federación establezca la exención respectiva y cubra el monto conducente al Ayuntamiento afectado.

**10. Sistema parcialmente concurrente entre la Federación y los Municipios en la fiscalización y cobro de los impuestos sobre la propiedad raíz.** Como se ha evidenciado, la recaudación de los impuestos sobre la propiedad raíz en el Estado Mexicano es de las más bajas a nivel mundial; en la inteligencia de que, si bien en la Ciudad de México y en algunos municipios durante las últimas décadas se ha logrado un incremento considerable en dicha recaudación, lo cierto es que la gran mayoría de los Municipios carecen de los elementos materiales necesarios para llevar a cabo dicha atribución. Incluso, la evidencia empírica revela que, por lo regular, los Municipios con mayor población son los que han logrado fortalecer su capacidad en la gestión

de los tributos inmobiliarios. Si bien no existe una comprobada causalidad entre esas variables, lo cierto es que sí se advierte una indiscutible correlación.

Tomando en cuenta que la adecuada prestación de los servicios municipales resulta fundamental para el desarrollo del pueblo de México, es posible considerar que la única vía para lograr que la gran mayoría de los Municipios cuenten con recursos considerables que les pueden proporcionar los gravámenes sobre la propiedad raíz, para financiar las actividades para cumplir con la prestación de esos servicios, especialmente el impuesto predial, es la participación directa de la autoridad tributaria federal en el fortalecimiento o desarrollo de los sistemas catastrales e incluso de administración de los tributos sobre la propiedad raíz de los Municipios que cuenten con una población inferior a los 150 mil habitantes.

Es decir, atendiendo a la clasificación realizada por el INEGI,<sup>28</sup> tomando en cuenta su relevancia para efectos catastrales, es posible considerar que de los 2469 Municipios del Estado Mexicano, sólo los 113 clasificados como Metropolitanos, cuya población general es superior a los 150 mil habitantes, cuentan con la capacidad para desarrollar adecuadamente sus funciones tributarias relacionadas con los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.

Por esa razón, se propone establecer en la fracción IV del artículo 115 de la CPEUM un sistema de concurrencia en materia de administración y cobro de impuestos sobre la propiedad raíz, entre la Federación y los Municipios cuya población sea inferior a 150 mil habitantes. Cabe señalar que incluso en materia catastral dicha concurrencia podría tomarse en cuenta cuando se emita la ley general prevista en la fracción XXIX-R del artículo 73 constitucional en materia de registros públicos inmobiliarios y de catastros municipales.

Dicha concurrencia implicaría que al entrar en vigor esta reforma constitucional y la diversa ley general que establezca las bases respectivas, la Federación se haría cargo de las funciones

---

28. INEGI. Panorama catastral: retrospectiva de la actividad básica municipal, México, 2022.

administrativas en materia de catastro y gestión de los tributos sobre la propiedad raíz correspondientes a 2356 Municipios del Estado Mexicano. Entre las bases que regirían el desarrollo de esa actividad, que deberán preverse en la referida ley general, destacan los diferentes sistemas de organización catastral y de gestión tributaria que resulten convenientes atendiendo a las particularidades territoriales, poblacionales y económicas de los Municipios de un mismo Estado; en la inteligencia de que los recursos recaudados se destinarían para financiar las haciendas municipales conforme al principio de libre administración municipal, es decir, a los fines establecidos previamente por los Ayuntamientos atendiendo a lo previsto en las leyes generales, federales y locales que rijan los servicios municipales respectivos, y su fiscalización podrá realizarse tanto por la Auditoría Superior de la Federación, por sí o por conducto de terceros autorizados por ésta, como por las entidades estatales de fiscalización.

Lo anterior, sin menoscabo de que si un Municipio o algún conjunto de éstos, con el apoyo de la Federación, logran desarrollar sus capacidades para encargarse de alguna o de todas las atribuciones referidas, previo acreditamiento de esa circunstancia, podrán celebrar convenio con la Federación, en virtud del cual ésta les delegará la o las atribuciones correspondientes.

El financiamiento del ejercicio de estas atribuciones de la autoridad tributaria federal se realizaría con un porcentaje reducido de las participaciones federales adicionales que correspondan al Municipio respectivo con motivo del incremento de aquéllas que se propone en esta reforma, lo que constituye un incentivo para que en el mediano plazo se generen las condiciones para que los Municipios puedan desarrollar las actividades catastrales y de gestión tributaria de los impuestos sobre la propiedad raíz, que les permitan celebrar con la Federación los convenios en virtud de los cuales puedan llevar a cabo la o las referidas atribuciones.

**A continuación se presenta cuadro comparativo que precisa la propuesta de reforma constitucional:**

<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	
<b>Texto vigente</b>	<b>Texto que se propone</b>
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>XXIX.- Para establecer contribuciones:</p> <p>1º.- Sobre el comercio exterior;</p> <p>2º.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;</p> <p>3º.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;</p> <p>4º.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y</p> <p>5º.- Especiales sobre:</p> <p>a).- Energía eléctrica;</p> <p>b).- Producción y consumo de tabacos labrados;</p> <p>c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;</p>	<p><b>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</b></p> <p><b>XXIX. Para expedir la ley que establezca el sistema nacional de coordinación fiscal conforme a las bases siguientes:</b></p> <p><b>1ª. Sólo la Federación podrá establecer contribuciones sobre:</b></p> <p><b>a) Ingresos</b></p> <p><b>b) Valor agregado</b></p> <p><b>c) Comercio exterior;</b></p> <p><b>d) Aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público de la Federación;</b></p> <p><b>e) Actividades de intermediación financiera;</b></p> <p><b>f) Servicios públicos concesionados por la Federación y</b></p> <p><b>g) Especiales sobre: Energía eléctrica; tabacos labrados; productos derivados del petróleo; explotación forestal y bebidas alcohólicas.</b></p> <p><b>El Congreso de la Unión podrá mediante ley delegar a las legislaturas de los Estados su potestad tributaria para</b></p>

<p>d).- Cerillos y fósforos;</p> <p>e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y</p> <p>f).- Explotación forestal;</p> <p>(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 1949)</p> <p>g).- Producción y consumo de cerveza.</p> <p>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.</p>	<p>imponer las referidas contribuciones. También podrá establecer beneficios respecto de las establecidas por las legislaturas locales, incluyendo los derechos por servicios, siempre y cuando en el procedimiento legislativo se justifique su otorgamiento, se escuche a la hacienda afectada y se establezcan los mecanismos para compensar a las haciendas estatales o municipales, según corresponda, de los ingresos que dejen de percibir como consecuencia directa de aquéllos.</p> <p><b>2ª. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Nacional de Coordinación Fiscal en la cual se ejercerán las atribuciones previstas en el párrafo último de la base 1ª de esta fracción y se fijarán los factores y porcentajes en los que se distribuirán las participaciones que la Federación otorgue a los Estados y los Municipios respecto de sus ingresos. Las participaciones federales se regirán por el principio de libre administración hacendaria estatal y municipal, según</b></p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p><b>corresponda. Entre dichos factores deberán considerarse la aportación de cada Estado al crecimiento del Producto Interno Bruto, su población, su eficiencia en la recaudación de los principales tributos locales y municipales así como la eficiencia en la implementación de las políticas locales y municipales que efectivamente permitan disminuir los niveles de pobreza de la población que habita en cada Estado. Los Estados que cumplan con las limitaciones a su potestad tributaria previstas en la base 1ª de este precepto constitucional recibirán cuando menos el 30% de la recaudación federal por la totalidad de lo recaudado por impuestos federales a nivel nacional y por derechos por aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación ubicados en su territorio, sin considerar los ingresos que por la recaudación de tributos federales obtengan los Estados o los Municipios en</b></p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p><b>ejercicio de las atribuciones que ejerzan conforme a los convenios señalados en la base 4ª de esta fracción. A los Municipios les corresponderá el 30% de dicho monto, el cual se distribuirá por las autoridades hacendarias locales atendiendo a los siguientes factores: 1. La población de cada Municipio, 2. La eficiencia en la recaudación del impuesto predial y de los derechos por el suministro de agua potable y 3. El nivel de pobreza de su población. Del 100% del monto a distribuir entre los Municipios, el 50% se asignará atendiendo al nivel de pobreza de la población de cada Municipio. El 50% restante se distribuirá una mitad considerando la población de cada municipio y la otra atendiendo a su eficiencia en la recaudación de las referidas contribuciones. A dichas transferencias deberán agregarse los ingresos que dejen de recibir los Estados o los Municipios en virtud de las exenciones</b></p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



	<p><b>que establezca la Federación respecto de los tributos estatales o municipales y disminuirse los ingresos que dejen de percibir aquéllos cuando la legislatura local no ejerza la potestad tributaria que le sea delegada conforme al párrafo segundo de la base 1<sup>a</sup> de esta fracción, salvo en los casos justificados atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Nacional de Coordinación Fiscal.</b></p> <p><b>3<sup>a</sup>. Las aportaciones federales que transfiera la Federación a los Estados y Municipios se registrarán por el principio de libre administración hacendaria federal, por lo que deberán destinarse a los fines que determine el Congreso de la Unión conforme a las diversas condiciones que establezca en la Ley Nacional de Coordinación Fiscal. El monto global de estas transferencias sólo podrá disminuirse en términos reales respecto del correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior, en el porcentaje en el que hubiere disminuido la recaudación federal en dicho ejercicio o para financiar el ejercicio de las atribuciones federales en</b></p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p><b>materia de gestión tributaria de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</b></p> <p><b>4ª. La Federación y los Estados podrán celebrar convenios de colaboración en materia de administración de tributos federales en virtud de los cuales los Estados tendrán derecho a recibir cuando menos el 50 % de lo que recauden. A los Municipios que participen en dichas actividades les corresponderá cuando menos el 30% de dicho monto. Dichos Convenios serán celebrados por los titulares del Ejecutivo de los Estados y por el titular del Ejecutivo Federal.</b></p> <p><b>5ª. El Congreso de la Unión establecerá en una ley general de aplicación supletoria en términos de lo previsto en el inciso f) de la fracción II del artículo 115 de esta Constitución, los derechos por servicios y por aprovechamiento de bienes del dominio público municipal que podrán recaudar las autoridades municipales, los cuales estarán vigentes total o parcialmente previa declaratoria emitida por el Ayuntamiento, publicada en el respectivo medio oficial de difusión.</b></p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p><b>6ª. El Congreso de la Unión establecerá en una ley general las bases que regirán la concurrencia de la Federación y los Municipios cuya población sea inferior a ciento cincuenta mil habitantes, en materia de servicios catastrales, así como de recaudación y fiscalización de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, previstos en el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución, así como las condiciones y términos en los que un Municipio o un grupo de éstos podrán celebrar convenio con la Federación para desarrollar alguna o la totalidad de esas atribuciones. Los ingresos recaudados por la Federación por esas contribuciones se transferirán mensualmente a los Municipios respectivos y se regirán por el principio de libre administración municipal; sin menoscabo de que la fiscalización de su ejercicio se realice tanto por la Auditoría Superior de la Federación, por sí o por conducto de terceros autorizados por ésta, como por la respectiva entidad de estatal de fiscalización.</b></p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y 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.

**Artículo 115. (...)**

**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

**Los servicios catastrales así como la recaudación y fiscalización de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en los Municipios que cuenten con menos de ciento cincuenta mil habitantes corresponderá a la Federación; sin menoscabo de que si el Municipio lo solicita a la Federación y acredita su capacidad para desarrollar alguna o todas esas funciones, previo convenio en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción VI, de esta Constitución, ésta la delegará dichas funciones. En los Municipios diversos a los indicados en el párrafo anterior, los Ayuntamientos podrán celebrar convenio con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.**

**b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios de acuerdo con lo establecido por las**

<p>anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>(...)</p>	<p><b>Legislaturas de los Estados conforme a lo previsto en la base 2ª. de la fracción XXIX del artículo 73 de esta Constitución.</b></p> <p><b>c) Las que retribuyan todos y cada uno de los servicios individualizados que presten los Ayuntamientos y los entes públicos municipales así como el uso, goce o aprovechamiento de los bienes del dominio público municipal. Previa declaratoria de los Ayuntamientos, podrán optar por aplicar total o parcialmente los derechos previstos en la Ley General prevista en la base 5ª de la fracción XXIX del artículo 73 de esta Constitución.</b></p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Por tanto, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados sometemos a consideración de esta soberanía la presente Iniciativa con proyecto de:**

**DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX Y 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Único. Se reforman los artículos 73, fracción XXIX y 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para indicar:

**“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:**

**XXIX. Para expedir la ley que establezca el sistema nacional de coordinación fiscal conforme a las bases siguientes:**

**1ª. Sólo la Federación podrá establecer contribuciones sobre:**

- a) Ingresos**
- b) Valor agregado**
- c) Comercio exterior;**
- d) Aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público de la Federación;**
- e) Actividades de intermediación financiera;**
- f) Servicios públicos concesionados por la Federación y**
- g) Especiales sobre: Energía eléctrica; tabacos labrados; productos derivados del petróleo; explotación forestal y bebidas alcohólicas.**

**El Congreso de la Unión podrá mediante ley delegar a las legislaturas de los Estados su potestad tributaria para imponer las referidas contribuciones. También podrá establecer beneficios respecto de las establecidas por las legislaturas locales, incluyendo los derechos por servicios, siempre y cuando en el procedimiento legislativo se justifique su otorgamiento y se establezcan los mecanismos para compensar a las haciendas estatales o municipales, según corresponda, de los ingresos que dejen de percibir como consecuencia directa de aquéllos.**

**2ª. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Nacional de Coordinación Fiscal en la cual se ejercerán las atribuciones previstas en el párrafo último de la base 1ª de esta fracción y se fijarán los factores y porcentajes en los que se distribuirán**

las participaciones que la Federación otorgue a los Estados y los Municipios respecto de sus ingresos. Las participaciones federales se regirán por el principio de libre administración hacendaria estatal y municipal, según corresponda. Entre dichos factores deberán considerarse la aportación de cada Estado al crecimiento del Producto Interno Bruto, su población, su eficiencia en la recaudación de los principales tributos locales y municipales así como la eficiencia en la implementación de las políticas locales y municipales que efectivamente permitan disminuir los niveles de pobreza de la población que habita en cada Estado. Los Estados que cumplan con las limitaciones a su potestad tributaria previstas en la base 1ª de este precepto constitucional recibirán cuando menos el 30% de la recaudación federal por la totalidad de lo recaudado por impuestos federales a nivel nacional y por derechos por aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación ubicados en su territorio, sin considerar los ingresos que por la recaudación de tributos federales obtengan los Estados o los Municipios en ejercicio de las atribuciones que ejerzan conforme a los convenios señalados en la base 4ª de esta fracción. A los Municipios les corresponderá el 30% de dicho monto, el cual se distribuirá por las autoridades hacendarias locales atendiendo a los siguientes factores: 1. La población de cada Municipio, 2. La eficiencia en la recaudación del impuesto predial y de los derechos por el suministro de agua potable y 3. El nivel de pobreza de su población. Del 100% del monto a distribuir entre los Municipios, el 50% se asignará atendiendo al nivel de pobreza de la población de cada Municipio. El 50% restante se distribuirá una mitad considerando la población de cada municipio y la otra atendiendo a su eficiencia en la recaudación de las referidas contribuciones.



**A dichas transferencias deberán agregarse los ingresos que dejen de recibir los Estados o los Municipios en virtud de las exenciones que establezca la Federación respecto de los tributos estatales o municipales y disminuirse los ingresos que dejen de percibir aquéllos cuando la legislatura local no ejerza la potestad tributaria que le sea delegada conforme al párrafo segundo de la base 1ª de esta fracción, salvo en los casos justificados atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Nacional de Coordinación Fiscal.**

**3ª. Las aportaciones federales que transfiera la Federación a los Estados y Municipios se registrarán por el principio de libre administración hacendaria federal, por lo que deberán destinarse a los fines que determine el Congreso de la Unión conforme a las diversas condiciones que establezca en la Ley Nacional de Coordinación Fiscal. El monto global de estas transferencias sólo podrá disminuirse en términos reales respecto del correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior, en el porcentaje en el que hubiere disminuido la recaudación federal en dicho ejercicio o para financiar el ejercicio de las atribuciones federales en materia de gestión tributaria de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.**

**4ª. La Federación y los Estados podrán celebrar convenios de colaboración en materia de administración de tributos federales en virtud de los cuales los Estados tendrán derecho a recibir cuando menos el 50 % de lo que recauden. A los Municipios que participen en dichas actividades les corresponderá cuando menos el 30% de dicho monto. Dichos Convenios serán celebrados por los titulares del Ejecutivo de los Estados y por el titular del Ejecutivo Federal.**

**5ª. El Congreso de la Unión establecerá en una ley general de aplicación supletoria en términos de lo previsto en el inciso f) de la fracción II del artículo 115 de esta Constitución, los derechos por servicios y por aprovechamiento de bienes del dominio público municipal que podrán recaudar las autoridades municipales, los cuales estarán vigentes total o parcialmente previa declaratoria emitida por el Ayuntamiento, publicada en el respectivo medio oficial de difusión.**

**6ª. El Congreso de la Unión establecerá en una ley general las bases que regirán la concurrencia de la Federación y los Municipios cuya población sea inferior a ciento cincuenta mil habitantes, en materia de servicios catastrales, así como de recaudación y fiscalización de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, previstos en el inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución, así como las condiciones y términos en los que un Municipio o un grupo de éstos podrán celebrar convenio con la Federación para desarrollar alguna o la totalidad de esas atribuciones. Los ingresos recaudados por la Federación por esas contribuciones se transferirán mensualmente a los Municipios respectivos y se regirán por el principio de libre administración municipal; sin menoscabo de que la fiscalización de su ejercicio se realice tanto por la Auditoría Superior de la Federación, por sí o por conducto de terceros autorizados por ésta, como por la respectiva entidad de estatal de fiscalización”.**

**“Artículo 115. (...)**

**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 servicios catastrales así como la recaudación y fiscalización de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en los Municipios que cuenten con menos de ciento cincuenta mil habitantes, corresponderá a la Federación; sin menoscabo de que si el Municipio lo solicita a la Federación y acredita su capacidad para desarrollar alguna o todas esas funciones, previo convenio en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción VI, de esta Constitución, ésta la delegará dichas funciones.**

**En los Municipios diversos a los indicados en el párrafo anterior, los Ayuntamientos podrán celebrar convenio con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.**

**b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios de acuerdo con lo establecido por las Legislaturas de los Estados conforme a lo previsto en la base 2ª. de la fracción XXIX del artículo 73 de esta Constitución.**

**c) Las que retribuyan todos y cada uno de los servicios individualizados que presten los Ayuntamientos y los entes públicos municipales así como el uso, goce o aprovechamiento de los bienes del dominio público municipal.**

**Previa declaratoria de los Ayuntamientos, podrán optar por aplicar total o parcialmente los derechos previstos en la Ley General prevista en la base 5ª de la fracción XXIX del artículo 73 de esta Constitución.**

## **TRANSITORIOS**

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor dentro de los 360 días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las precisiones indicadas en los transitorios siguientes.

**Segundo.** La Ley Nacional de Coordinación Fiscal deberá expedirse por el Congreso de la Unión y entrar en vigor el primero de enero del año siguiente al en que inicie su vigencia este Decreto. Con motivo de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Coordinación Fiscal, perderán su vigencia la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978 y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrados conforme a ese ordenamiento.

**Tercero.** Los porcentajes de la recaudación federal que, respectivamente, corresponde a los Estados y a los Municipios, referidos en la base 2ª de la fracción XXIX de esta Constitución, será del 22% a partir del año siguiente al en que entre en vigor este Decreto y cada año posterior se incrementarán en un 2% hasta que alcancen el 30% indicado en esa base. En ningún caso el monto correspondiente podrá ser menor al asignado a los Estados y a los Municipios durante el ejercicio en el que se publique este Decreto.

**Cuarto.** Los Convenios de Colaboración en Materia Fiscal Federal previstos en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal perderán su vigencia dentro de los ciento ochenta días naturales

siguientes a la entrada en vigor de la Ley Nacional de Coordinación Fiscal.

**Quinto.** La Ley General de Derechos Municipales deberá expedirse por el Congreso de la Unión y entrar en vigor dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación; en la inteligencia de que las respectivas declaratorias de su entrada en vigor en el ámbito territorial de los Municipios cuyo Ayuntamiento así lo decida, deberán realizarse y publicarse a más tardar 60 días naturales antes de que entre en vigor la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

**Sexto.** La Ley General de Sistemas Catastrales así como de Recaudación y Fiscalización de las Contribuciones sobre la Propiedad Inmobiliaria deberá expedirse por el Congreso de la Unión y entrar en vigor dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de marzo de 2025.



**Dip. Paloma Domínguez Ugarte**



**Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez**

# ANEXO 1

**FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES  
INGRESOS 2017 - 2023**

AÑO	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
<b>Total</b>	2,018,374,124,263		2,157,352,480,745		2,144,129,840,944		2,195,502,435,206		2,189,362,002,725		2,423,167,631,754		2,769,181,296,439	
Impuestos	90,127,335,679	4.5%	95,533,806,551	4.4%	104,949,402,048	4.9%	105,188,410,117	4.8%	121,992,565,445	5.6%	149,837,997,302	6.2%	180,710,728,496	6.5%
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	19,517,891,000	1.0%	20,543,801,400	1.0%	21,833,258,000	1.0%	24,014,043,000	1.1%	22,762,859,000	1.0%	27,383,260,000	1.1%	33,114,500,058	1.2%
Contribuciones de mejoras	1,643,359,961	0.1%	1,329,157,786	0.1%	1,360,623,508	0.1%	1,159,794,539	0.1%	1,735,033,023	0.1%	862,590,807	0.0%	963,456,945	0.0%
Derechos	50,701,447,610	2.5%	53,432,175,501	2.5%	61,238,778,300	2.9%	54,835,586,675	2.5%	68,159,714,077	3.1%	83,272,031,644	3.4%	89,474,555,527	3.2%
Productos	9,507,211,547	0.5%	9,320,260,380	0.4%	9,719,431,498	0.5%	7,851,244,439	0.4%	5,645,359,758	0.3%	12,010,654,285	0.5%	23,548,732,453	0.9%
Aprovechamientos	32,756,695,625	1.6%	28,952,402,711	1.3%	27,371,619,274	1.3%	20,399,596,326	0.9%	22,649,596,657	1.0%	26,945,535,807	1.1%	39,378,852,137	1.4%
Participaciones federales	676,503,019,498	33.5%	747,842,644,719	34.7%	786,691,069,244	36.7%	757,732,239,071	34.5%	824,498,216,811	37.7%	954,024,542,397	39.4%	1,036,468,379,487	37.4%
Aportaciones federales	937,252,590,722	46.4%	987,670,025,832	45.8%	986,275,516,169	46.0%	1,031,465,764,868	47.0%	990,240,861,760	45.2%	1,056,982,872,117	43.6%	1,219,781,879,660	44.0%
Otros ingresos	46,293,170,666	2.3%	46,220,314,214	2.1%	36,625,489,640	1.7%	25,098,461,850	1.1%	25,693,564,420	1.2%	28,348,475,452	1.2%	28,313,428,685	1.0%
Financiamiento	149,717,064,667	7.4%	163,919,880,685	7.6%	106,673,606,071	5.0%	166,761,357,175	7.6%	105,082,133,451	4.8%	82,314,163,964	3.4%	116,040,297,537	4.2%
Disponibilidad inicial	4,354,337,288	0.2%	2,588,010,966	0.1%	1,391,047,192	0.1%	995,937,146	0.0%	902,098,323	0.0%	1,185,507,979	0.0%	1,386,485,454	0.1%

Fuente: INEGI

[https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpest.asp?s=est&c=11288&proy=efipem\\_fest](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpest.asp?s=est&c=11288&proy=efipem_fest)

## FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES INGRESOS 2017 - 2023

Año	2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
Total	443,552,650,140		455,090,055,494		479,998,347,920		498,056,027,747		510,227,047,636		587,241,917,082		651,583,181,779	
Impuestos	55,985,339,726	12.6%	61,704,714,257	13.6%	66,685,787,040	13.9%	64,065,691,265	12.9%	78,097,585,790	15.3%	90,335,154,973	15.4%	95,160,541,935	14.6%
Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	21,886,670	0.0%	13,375,554	0.0%
Contribuciones de Mejoras	796,469,514	0.2%	679,784,641	0.1%	644,826,762	0.1%	842,273,784	0.2%	898,525,646	0.2%	1,159,098,991	0.2%	1,074,452,039	0.2%
Derechos	25,437,943,785	5.7%	27,043,352,695	5.9%	29,712,921,719	6.2%	26,953,493,299	5.4%	32,453,697,381	6.4%	38,746,821,240	6.6%	43,045,209,286	6.6%
Productos	4,046,390,093	0.9%	5,049,440,467	1.1%	5,263,567,848	1.1%	3,891,488,807	0.8%	3,796,132,279	0.7%	6,578,294,630	1.1%	9,191,797,301	1.4%
Aprovechamientos	8,818,008,347	2.0%	8,297,297,804	1.8%	8,896,577,186	1.9%	7,947,300,629	1.6%	8,809,629,902	1.7%	9,615,966,439	1.6%	10,617,863,626	1.6%
Participaciones federales	155,220,899,918	35.0%	168,712,237,590	37.1%	185,031,176,442	38.5%	193,475,155,779	38.8%	193,443,091,727	37.9%	232,304,758,776	39.6%	255,930,698,712	39.3%
Aportaciones federales y estatales	170,299,836,145	38.4%	163,363,077,220	35.9%	169,715,506,360	35.4%	176,303,893,073	35.4%	171,433,256,967	33.6%	193,975,831,961	33.0%	219,633,491,011	33.7%
Otros ingresos	3,183,430,213	0.7%	2,158,038,082	0.5%	1,426,632,316	0.3%	2,525,213,091	0.5%	3,141,771,782	0.6%	1,337,263,720	0.2%	3,638,351,620	0.6%
Financiamiento	17,591,976,931	4.0%	17,976,317,438	4.0%	12,618,060,084	2.6%	22,051,518,020	4.4%	18,153,356,162	3.6%	13,166,839,682	2.2%	13,277,400,695	2.0%
Disponibilidad inicial	2,172,355,468	0.5%	105,795,300	0.0%	3,292,163	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%

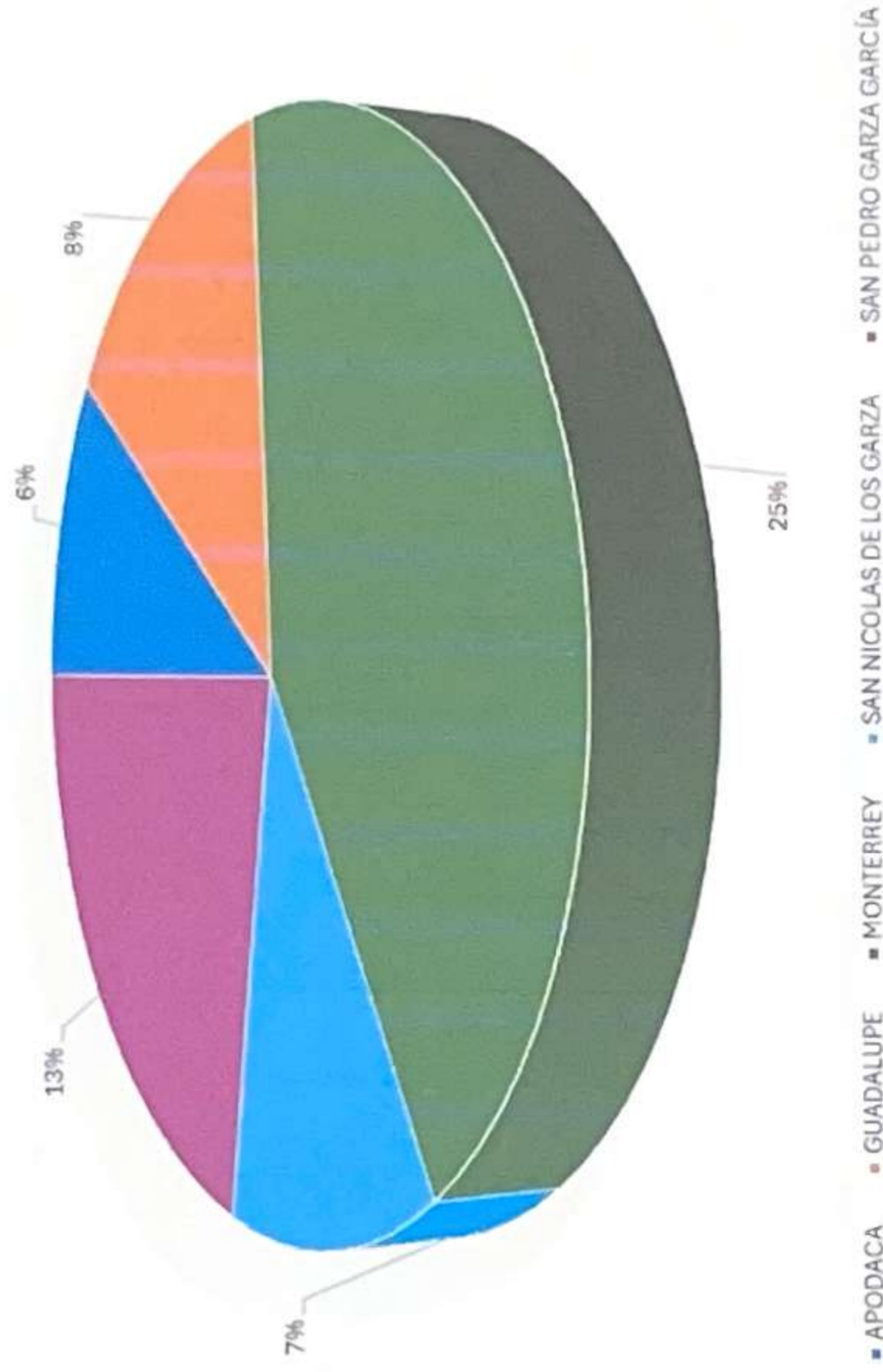
Fuente: INEGI

[https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpmun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem\\_fmum](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/fpmun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmum)



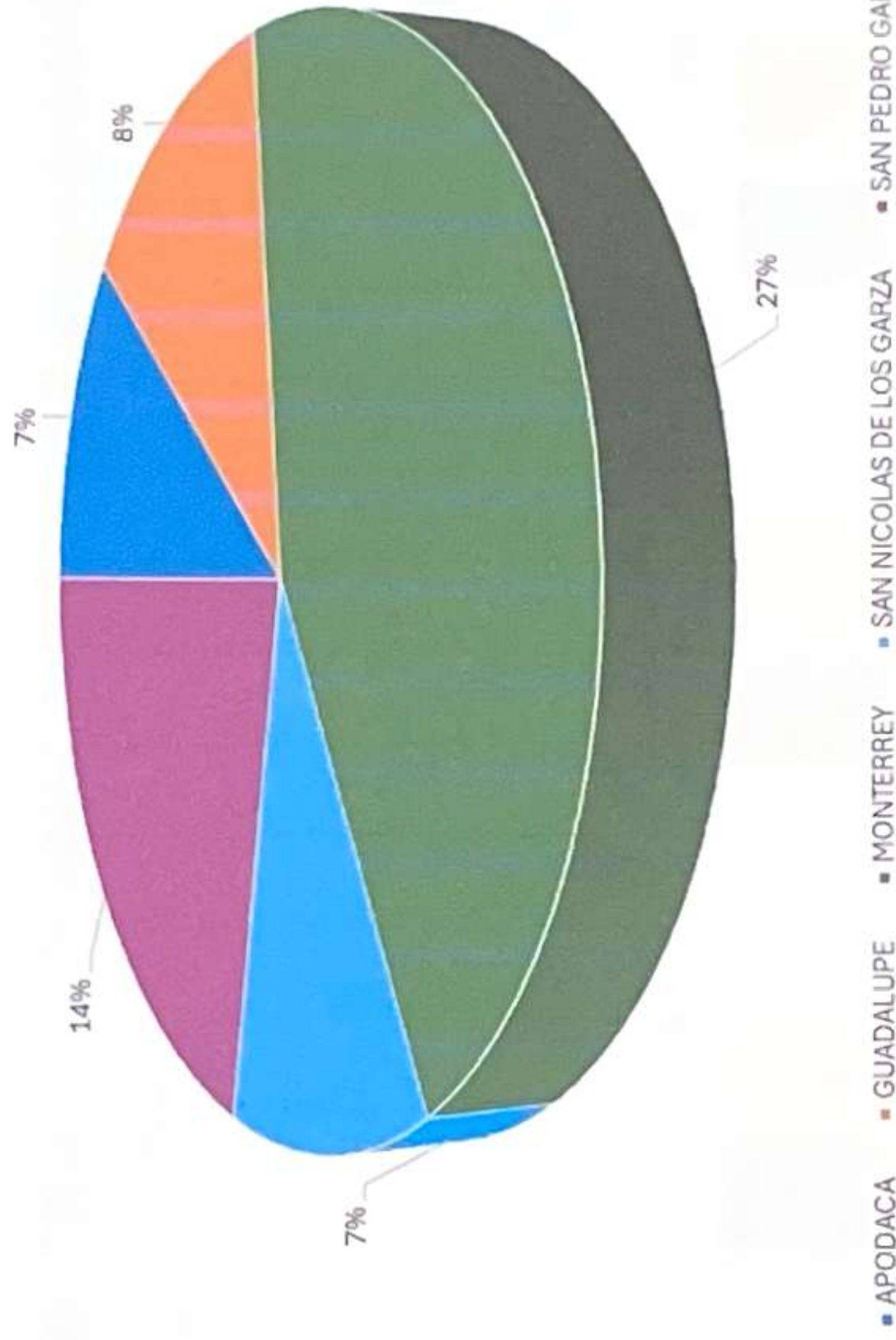
# ANEXO 2

Municipios del Estado de Nuevo León con mayor asignación de Participaciones Federales  
Ejercicio Fiscal 2020



MUNICIPIO	MONTO PESOS	PORCENTAJE
APODACA	547,605,797	6%
GUADALUPE	764,227,882	8%
MONTERREY	2,267,550,224	25%
SAN NICOLAS DE LOS GARZA	656,171,533	7%
SAN PEDRO GARZA GARCÍA	1,220,454,844	13%
<b>TOTAL MPIOIS NL</b>	<b>9,143,624,287</b>	

Municipios del Estado de Nuevo León con mayor asignación de Participaciones Federales  
Ejercicio Fiscal 2023



MUNICIPIO	MONTO PESOS	PORCENTAJE
APODACAC	741,854,845	7%
GUADALUPE	843,929,627	8%
MONTERREY	2,939,091,654	27%
SAN NICOLAS DE LOS GARZA	779,815,346	7%
SAN PEDRO GARZA GARCÍA	1,502,295,205	14%
<b>TOTAL MPIO S NL</b>	<b>10,998,426,740</b>	

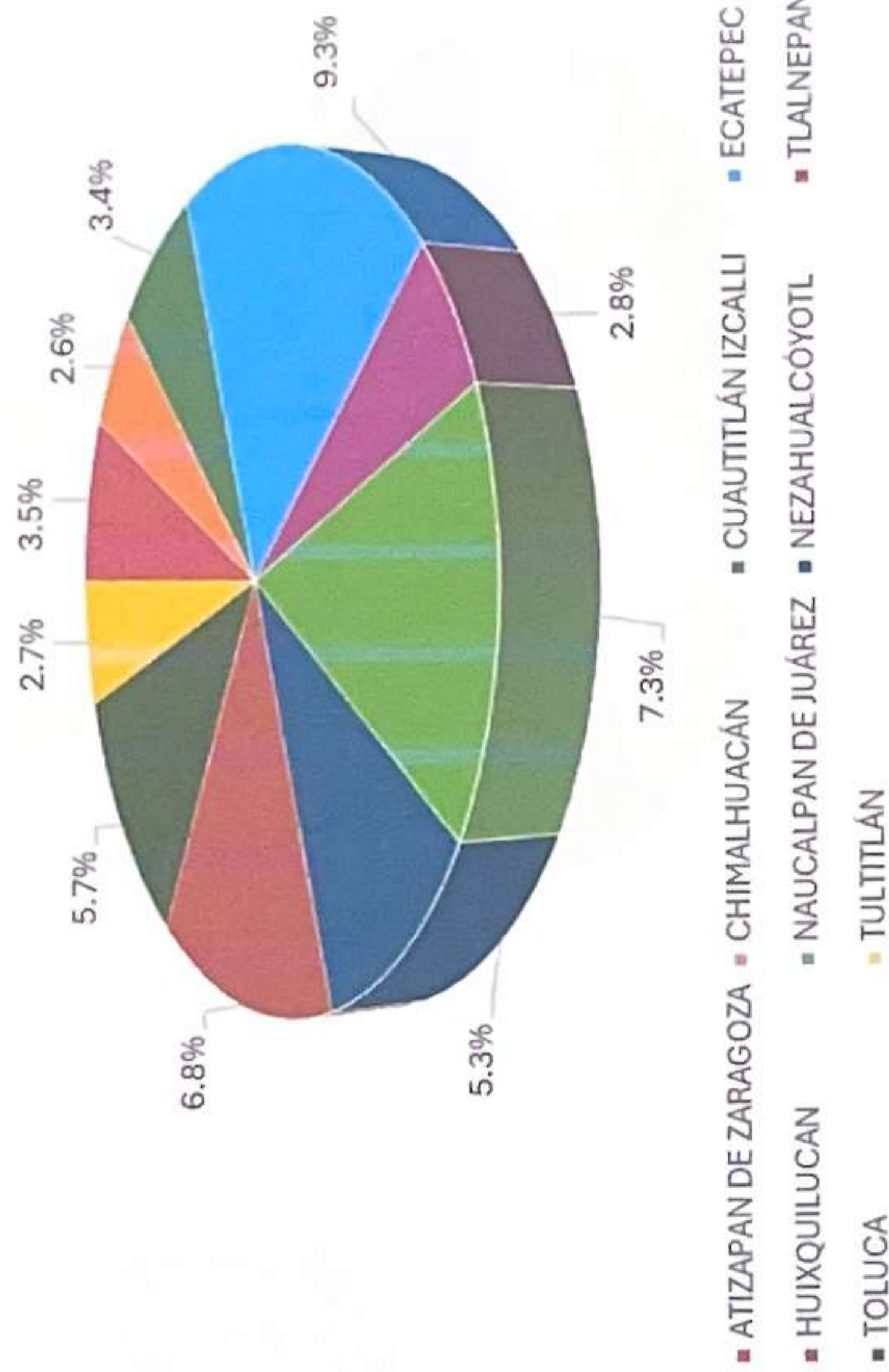
## Comparativo 2023 vs. 2020 Municipios del Estado de Nuevo León con mayor asignación de Participaciones Federales



■ AÑO 2020 ■ AÑO 2023

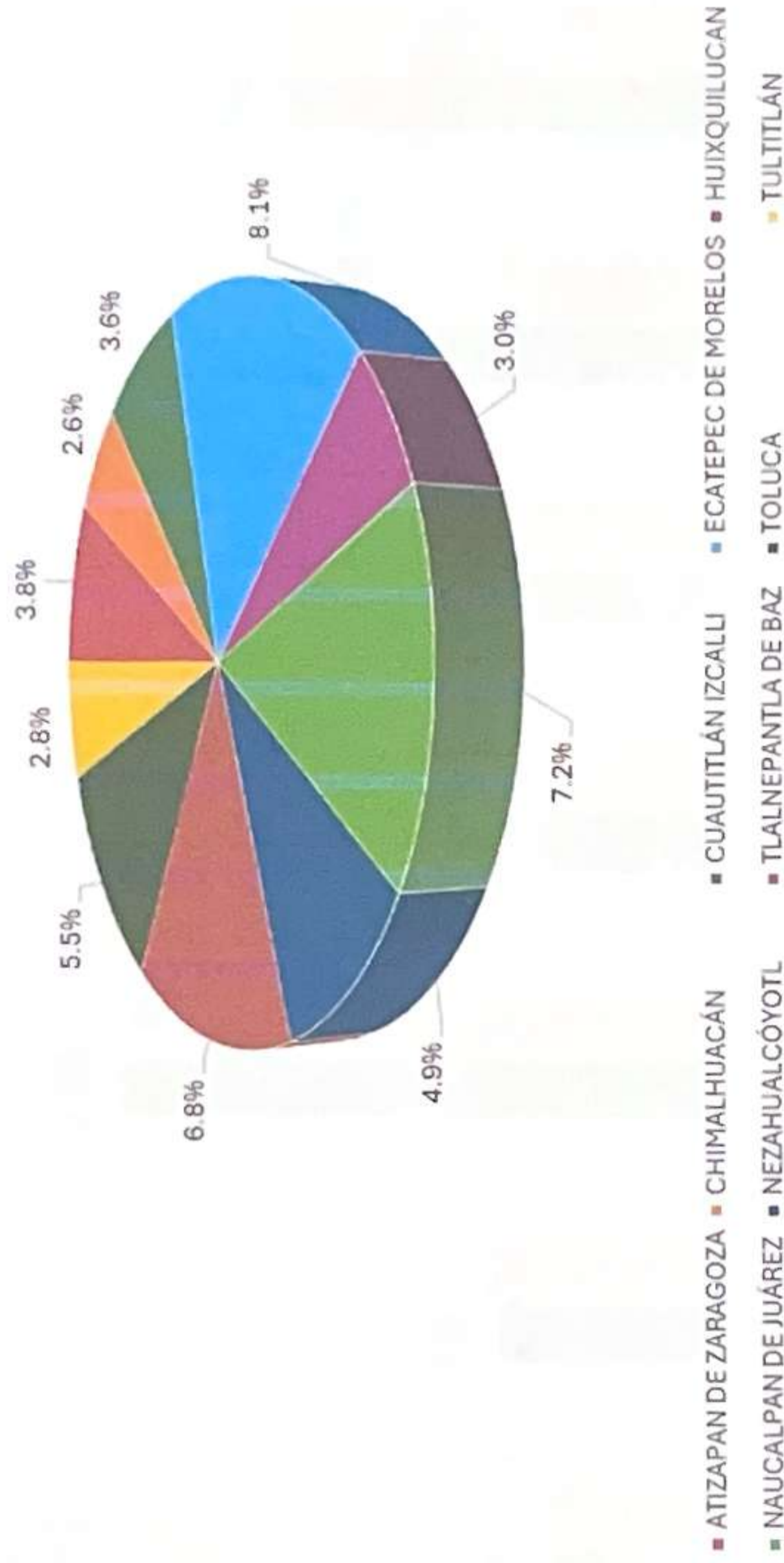
Municipios del Estado de México con mayor asignación de Participaciones Federales

Ejercicio Fiscal 2020



MUNICIPIO	MONTO PESOS	PORCENTAJE
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	877,104,324	3.5%
CHIMALHUACÁN	636,586,306	2.6%
CUAUTITLÁN IZCALLI	852,442,544	3.4%
ECATEPEC DE MORELOS	2,323,756,503	9.3%
HUIXQUILUCAN	695,383,570	2.8%
NAUCALPAN DE JUÁREZ	1,819,239,716	7.3%
NEZAHUALCÓYOTL	1,312,079,709	5.3%
TLALNEPANTLA DE BAZ	1,699,947,026	6.8%
TOLUCA	1,416,447,931	5.7%
TULTITLÁN	666,471,876	2.7%
<b>TOTAL MPIOES EDO MEX</b>	<b>24,935,251,517</b>	

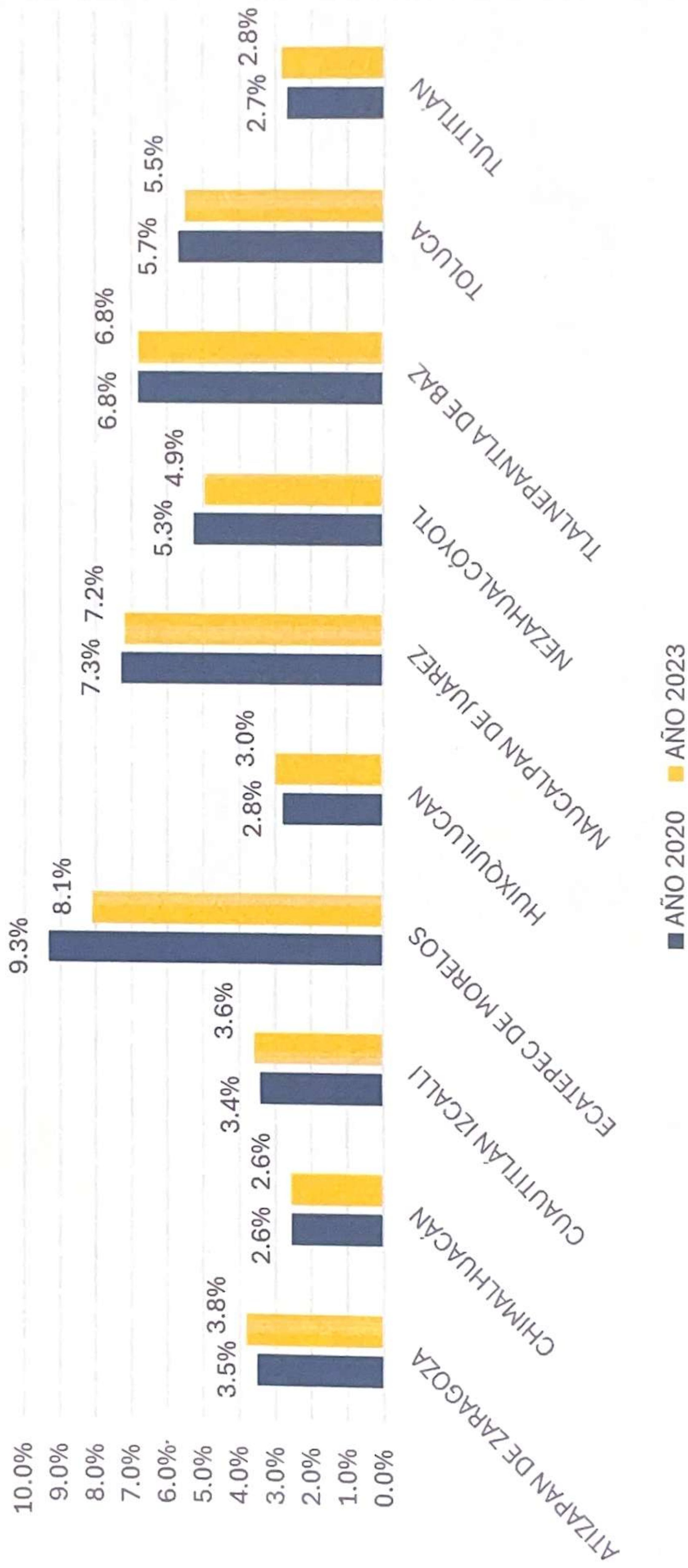
Municipios del Estado de México con mayor asignación de Participaciones Federales Ejercicio Fiscal 2023



MUNICIPIO	MONTO (PESOS)	PORCENTAJE
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	1,165,012,362	3.8%
CHIMALHUACÁN	784,016,295	2.6%
CUAUTITLÁN IZCALLI	1,097,377,919	3.6%
ECATEPEC DE MORELOS	2,479,054,346	8.1%
HUIXQUILUCAN	914,382,443	3.0%
NAUCALPAN DE JUÁREZ	2,203,735,170	7.2%
NEZAHUALCÓYOTL	1,514,779,322	4.9%
TLALNEPANTLA DE BAZ	2,080,762,510	6.8%
TOLUCA	1,685,514,209	5.5%
TULTITLÁN	863,317,457	2.8%
<b>TOTAL MPIOSEDOMEX</b>	<b>30,605,584,400</b>	

## Comparativo 2023 vs. 2020

### Municipios del Estado de México con mayor asignación de Participaciones Federales



**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXVI Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** Ricardo Monreal Ávila, presidente; José Elías Lixa Abimerhi, PAN; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Ivonne Aracely Ortega Pacheco, MOVIMIENTO CIUDADANO.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Sergio Carlos Gutiérrez Luna, presidente; vicepresidentes, María de los Dolores Padierna Luna, MORENA; Kenia López Rabadán, PAN; María del Carmen Pinete Vargas, PVEM; secretarios, Julieta Villalpando Riquelme, MORENA; Alan Sahir Márquez Becerra, PAN; Nayeli Arlen Fernández Cruz, PVEM; José Luis Montalvo Luna, PT; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Laura Iraís Ballesteros Mancilla, MOVIMIENTO CIUDADANO.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>