

Capítulo segundo. Las convenciones nacionales fiscales	11
I. Primera Convención Nacional Fiscal (1925) . . .	11
II. Segunda Convención Nacional Fiscal (1933) . . .	12
III. Tercera Convención Nacional Fiscal (1947) . . .	18

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES

I. PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL (1925)

La primera Convención Nacional Fiscal pretendió establecer una delimitación clara entre los poderes tributarios de la Federación y de los estados. En este sentido, el secretario de Hacienda, el ingeniero Alberto J. Pani, señaló en la convocatoria que era:

indispensable, por tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como a determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la República, disminuyendo los gastos de recaudación y administración, ampliando el producto del impuesto y haciéndolo recaer más equitativamente sobre los causantes.¹¹

En atención a dicho objetivo, las conclusiones de la Convención fueron las siguientes:

- a) los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los estados;
- b) los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;
- c) el poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los estados deben participar en el

¹¹ Palabras de Alberto J. Pani en la convocatoria a la Primera Convención Nacional Fiscal, tomada de Garza, Sergio de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1990, p. 216.

producto de tales impuestos recaudados en cada estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados;

d) los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los estados, pero el gobierno federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes;

e) debe tratarse en forma separada a los impuestos especiales y futuras convenciones deben resolver si deben ser establecidas por la Federación o por los estados y ambas clases de entidades deben participar en sus productos;

f) debe agregarse una nueva cédula a la Ley del Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los estados.¹²

A partir de estas conclusiones puede apreciarse que, en congruencia con los objetivos planteados en la convocatoria, la primera Convención Nacional Fiscal determinó cuáles impuestos corresponderían a la Federación y cuáles a los estados. No obstante, también se introdujo en estas conclusiones un principio que a la postre vendría a convertirse en elemento central del sistema tributario mexicano: la participación de los estados en los ingresos producidos por impuestos cobrados por la Federación y viceversa (conclusiones de los incisos c) y d)).

II. SEGUNDA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL (1933)

Al igual que la Primera Convención Nacional Fiscal, la segunda tuvo como meta el establecimiento de una delimitación entre los poderes tributarios de la Federación y de los estados. En este tenor, las conclusiones de la Convención fueron las siguientes:

a) la base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos. Consecuentemente, el gobierno federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni en for-

¹² *Idem.*

ma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales. Tal poder tributario debe ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la Federación o de los municipios, destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Debe gravarse tanto la propiedad urbana como la rural, y tanto la edificada como la no edificada;

b) los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones;

c) asimismo, los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia;

d) por otra parte, el gobierno federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (tanto de las sociedades como las personas físicas) y sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de tributación (impuestos especiales), pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los estados como los municipios;

e) el gobierno federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal;

f) en los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el poder tributario debe ser exclusivo de los estados, pero la Federación debe participar en el producto de dichos impuestos.

Ahora bien, a pesar del debate abierto por la Segunda Convención Nacional Fiscal y de sus propuestas, una vez más el grueso de estas conclusiones no llegaron a convertirse en reforma constitucional que modificara el régimen de “conurrencia” existente. Sin embargo, una de ellas sí lo logró: el principio de la participación estados en los ingresos producidos por determinados impuestos definidos como federales.

En efecto, la reforma de 18 de enero de 1934 al artículo 73 fracción X, atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de energía eléctrica, estableciéndose además el principio según el cual:

en el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los estados y los municipios en la proporción que las autoridades federales locales respectivas acuerden.¹³

Es decir, se constitucionalizó por primera vez el principio de que a pesar de que el poder de crear un impuesto corresponde a un nivel de gobierno, los otros niveles tienen derecho a “participar” en los ingresos recaudados por ese concepto.

Por otro lado, debemos mencionar también que en 1936 el presidente Lázaro Cárdenas envió una iniciativa de reforma a los artículos 73, fracción X y 131 de la Constitución, a efecto de establecer una delimitación clara entre los poderes impositivos de la Federación y de los estados. En la exposición de motivos correspondiente, señaló el presidente:

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

¹³ En opinión de Tena, esta redacción es indicativa de que los autores de la reforma tuvieron como un supuesto no dudoso que dentro de la facultad legislativa general en materia de energía eléctrica, encajaba la especial de gravar con tributos la misma materia. Véase Tena, *op. cit.*, nota 10, p. 366. Más adelante volveremos a este texto, que quedó insubsistente por la reforma a la fracción X y la adición de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional cuyo decreto fue publicado el 1o. de noviembre de 1942, en vigor desde el 1o. de enero de 1943.

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.¹⁴

Así, el proyecto presidencial buscaba establecer un régimen mixto, en el que se definieran los impuestos de cada nivel, pero en el que se permitiera la participación de un nivel en lo recaudado por el otro nivel. De esta forma, la iniciativa señaló como impuestos federales:

- 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, etcétera. 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, transporte por vías generales de comunica-

¹⁴ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional en materia de federalismo fiscal, del presidente Lázaro Cárdenas. Tomada de Garza, *op. cit.*, nota 11, p. 218.

ción, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación, cerveza, juegos, lotería y rifas, explotación forestal. En las rentas de estos impuestos participarían los estados y los municipios, sobre la base tanto de su producción como de su consumo;

f) impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación.

Mientras que a los estados corresponderían los siguientes impuestos:

a) impuesto predial, pero en los ingresos derivados de él participarían los municipios en cuanto a la recaudación realizada dentro de sus territorios;

b) un impuesto general sobre la industria y el comercio que sustituiría a los antiguos impuestos de patente. El gobierno federal participaría en el producto de este impuesto general, que también sustituiría al impuesto del timbre (que era federal) sobre las operaciones comerciales e industriales.¹⁵

No obstante, el proyecto de reforma y adiciones a la Constitución presentado por el presidente Cárdenas no fue aprobado por el Congreso de la Unión.

Por último, el propio presidente Cárdenas, ya en el final de su mandato, promovió una reforma al artículo 73 constitucional (que eventualmente fue aprobada y entró en vigor hasta el 1o. de enero de 1943), por medio de la cual el Congreso de la Unión quedó facultado para: legislar a efecto de impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones (fracción IX); legislar en toda la República en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, banca central y trabajo (fracción X); y para establecer contribuciones sobre: 1. Comercio exterior; 2. Aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación; 3. Instituciones de

¹⁵ *Ibidem*, pp. 218 y 219.

crédito y sociedades de seguros; 4. Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y 5. Especiales sobre: *a)* energía eléctrica; *b)* producción y consumo de tabacos labrados; *c)* gasolina y otros productos derivados del petróleo; *d)* cerillos y fósforos; *e)* aguamiel y productos de su fermentación; *f)* explotación forestal. Además, la reforma estableció que los estados tendrían derecho a participar en el rendimiento de dichos impuestos especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determinara y que las legislaturas locales fijarían el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica (fracción XXIX).¹⁶

Finalmente, cabe resaltar, para referencia posterior, que el proceso de reformas y adiciones constitucionales que llevó a las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, se relaciona con dos de los puntos más debatidos en materia de impuestos desde el punto de vista constitucional, mismos que formulamos aquí a manera de preguntas: ¿la facultad de establecer ciertas contribuciones, establecida en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, significa que el Congreso de la Unión solamente puede crear las contribuciones ahí mencionadas?; y, ¿las facultades exclusivas que el artículo 73 otorga al Congreso de la

¹⁶ Nótese que el texto aprobado por esta reforma difiere de la redacción adoptada por el último párrafo de la fracción X del artículo 73 constitucional aprobada a través de la reforma de 1934 arriba mencionada. Es decir, si la redacción de este último texto estableció que “en el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica, *en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción*, participarán los estados y los municipios en la proporción que las autoridades federales locales respectivas acuerden”, en el texto aprobado en 1942 de la fracción XXIX del artículo 73 se determinó que en el rendimiento de los impuestos especiales mencionados por dicha fracción, las entidades federativas participarían “*en la proporción que la ley secundaria federal determine*” (cursivas nuestras). La distinción es importante, al relacionarse con el debate relativo a determinar si la facultad general para legislar en ciertas materias, incluye también la facultad especial y exclusiva para establecer contribuciones sobre actividades vinculadas a dichas materias. Más adelante revisaremos este debate.

Unión para legislar en determinadas materias, importa también la facultad exclusiva de crear impuestos relativos a dichas materias? Posteriormente entraremos a la discusión detallada de las posibles respuestas a estas interrogantes.

III. TERCERA CONVENCIÓN NACIONAL FISCAL (1947)

La tercera Convención Nacional Fiscal fue convocada en 1947 por el presidente Miguel Alemán Valdés. En la convocatoria puede apreciarse ya el distinto espíritu que animaría a la Convención y que eventualmente sería el que inspiraría el sistema de coordinación fiscal ahora en vigor.

En efecto, entre los objetivos señalados por la convocatoria de la tercera Convención Nacional Fiscal, se señalaron los siguientes:

a) trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes;

b) planear la forma en que Federación, estados y municipios deban distribuirse, en relación con el costo de los servicios públicos a cada una encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria no implique, en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad;

c) determinar bases ciertas de colaboración ente las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta

forma, que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.¹⁷

En ese mismo sentido, explicó años después el secretario de Hacienda la filosofía que inspiraría el nuevo sistema de coordinación fiscal:

En efecto, tanto en la Primera y Segunda Convenciones Fiscales, como en las medidas que la Secretaría de Hacienda dictó para llevar a la práctica sus conclusiones, se aprecia como propósito cardinal delimitar las esferas de acción de la Federación, de los estados y de los municipios por la vía de atribuir a cada categoría de entidades fuentes propias de tributación seleccionadas en razón de su capacidad de control sobre los respectivos causantes, es decir, llegar a la solución que la teoría y la práctica de otros países han demostrado que no es factible, y sólo como forma transitoria de resolución de problemas concretos se acepta la idea de distribuir el rendimiento de algunos impuestos entre varias autoridades. Contrastando con esa actitud, la actual administración consideró desde su iniciación que el problema de la concurrencia tributaria debía abordarse partiendo de la consideración inicial de que las diversas entidades político-económicas que coexisten en el país deben tener posibilidades de participar en el rendimiento del sistema tributario en proporción a las necesidades de los servicios públicos que cada una tiene encomendados; es decir, que la cuestión fundamental a resolver no es dividir conceptos, sino asegurar la suficiencia conjunta del sistema tributario.¹⁸

Con base en este nuevo enfoque, las conclusiones de la tercera Convención Nacional Fiscal fueron, entre otras:

a) abolir los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones del trabajo y sobre el producto de las inversiones de

17 Alemán Valdés, Miguel, “Convocatoria a la Tercera Convención Nacional Fiscal”, noviembre de 1947, tomada de *Federalismo hacendario*, México, Edición Especial Conmemorativa del los 30 años de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales 1973-2003, INDETEC, 2003, p. III.

18 Beteta, Ramón, *Tres años de política hacendaria, 1947-1949, Perspectiva y acción*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1951, pp. 143 y 144.

capital, para que sean gravadas una sola vez por la Federación. En dicho impuesto habrían de participar la Federación, los estados y los municipios en la proporción que de común acuerdo aprobasen los organismos legislativos correspondientes;

b) promover una legislación uniforme en materia de impuestos sobre herencias y legados, a través de una ley tipo;

c) en materia de impuesto predial, debía ser local con participación para los municipios;

d) la hacienda municipal debía formarse principalmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de los servicios públicos a su cuidado; y con las participaciones en impuestos federales y estatales;

e) se consideraron como impuestos sobre actividades de carácter local los impuestos: sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señalasen las legislaturas locales; los mercados y el comercio ambulante al menudeo;

f) como derechos municipales se identificaron los de: aguas potables, registro, panteones, de cooperación por obras municipales de urbanización; y los que se causen por las autorizaciones, permisos y licencias que expida la autoridad municipal;

g) se propuso que se dictara por los estados una legislación uniforme para gravar el comercio, y que la Federación suprimiera todos los impuestos federales especiales al comercio como un paso previo para el establecimiento de un impuesto sobre ventas al consumo;

h) en cuanto a los impuestos especiales a la industria, su rendimiento se debía dividir en tres porciones fijas, para compartirse entre la Federación las entidades federativas y los municipios, y una parte más, con la cual se conformaría un fondo de reserva para auxiliar a cualquier estado que sufriera un déficit o desequilibrio en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesitaran;

i) se recomendó el diseño y aprobación de un Plan Nacional de Arbitrios, de común acuerdo entre la Federación y los estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios.¹⁹

Haciendo eco a algunas de las conclusiones de la Tercera Convención Nacional Fiscal, el Congreso de la Unión aprobó en 1948 la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, cuya novedad consistió en crear una tasa federal de 1.8% aplicable a toda la República, y establecer que las entidades federativas que adoptaran el mismo sistema y derogaran o dejaran en suspenso sus propios impuestos sobre actividades comerciales o industriales, tendrían derecho a cobrar una tasa que fijaría su legislatura y que no podría exceder de 1.2%. Ambas tasas se cobrarían juntas. Para poner en práctica este sistema, la Federación y el estado correspondiente celebrarían un acuerdo, que por primera vez se llamó “Convenio de Coordinación”, en el que se establecería cuál de las partes y con qué facultades administraría el impuesto.²⁰ Este fue el origen del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que rige en nuestro país.

19 Flores Zavala, *op. cit.*, nota 6, pp. 345-354.

20 Hoyo D’Addona, Roberto, “Evaluación de la Coordinación Fiscal en 1986”, *Federalismo hacendario, op. cit.*, nota 17, p. 9.