

# I. LA COORDINACIÓN FISCAL

## 1. ANTECEDENTES

El Estado moderno debe cumplir diversas funciones para satisfacer las necesidades de los gobernados mediante la prestación de servicios públicos, como los de seguridad interior y exterior, educación y atención médica, entre otros. Para realizar estas actividades el Estado debe obtener recursos, que en su mayoría provienen del patrimonio de los particulares, mediante el establecimiento de contribuciones, las que se clasifican en: impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras.

En los Estados federales como el nuestro, esta facultad para establecer contribuciones, también denominada potestad tributaria, se ejerce por la Federación y las entidades federativas.

En México, la Carta Magna de 1917 no distribuyó las competencias entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas locales sobre las fuentes de riqueza gravables, lo cual generó

un sistema concurrente, con ciertas limitaciones a los Estados enunciadas en los artículos 117, 118 y 131 constitucionales.

En este sentido, el Congreso Federal estableció un sistema de coordinación mediante la participación de las haciendas locales en los ingresos recaudados de impuestos federales.

En 1934 se reformó la fracción X del artículo 73 de la Carta Magna, a fin de facultar al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de energía eléctrica; además, por primera vez se estableció a nivel constitucional un sistema de coordinación fiscal que se basó en la participación de las haciendas estatales y municipales de los ingresos recaudados por un impuesto federal específico.

Posteriormente, con la reforma de 1942 a las fracciones X y XXIX del mencionado precepto, se otorgó la facultad exclusiva a la Federación para imponer contribuciones sobre determinadas materias; asimismo, se estableció la participación de las entidades federativas en el rendimiento de los impuestos especiales federales exclusivos, conforme lo determinara la ley secundaria, sin limitar dicha participación al impuesto sobre energía eléctrica.

En este sentido, desde 1944 nuestra Carta Magna no delimita la competencia estatal y federal para establecer contribuciones, sino que sigue un sistema complejo que se sujeta a las reglas siguientes:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Volumen 151-156 Primera parte, p. 149; IUS: 232505.

a) La existencia de una concurrencia contributiva entre la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII y 124).

b) La facultad impositiva de los Estados está limitada mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX).

c) La potestad tributaria de los Estados tiene restricciones expresas (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118).

## **2. MARCO NORMATIVO**

Derivado de la Tercera Convención Nacional Fiscal realizada en 1947, y dentro del marco de la reforma efectuada en 1942 al artículo 73 constitucional, se publicó la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en 1947, en la que se estableció una participación en la recaudación de este tributo a favor de los Estados, Distrito Federal y Municipios que suprimieran sus impuestos generales sobre comercio e industria.

En 1951, con la publicación de una nueva Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, se estableció la posibilidad legal de que la Federación celebrara convenios de coordinación con las entidades federativas para la recaudación y la participación en este impuesto federal, y fijó una cuota adicional para los Estados que se abstuvieran de mantener en vigor impuestos locales sobre el comercio y la industria.

En este marco legislativo, el 30 de diciembre de 1953 se publicaron la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados y la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales

a los Estados que Celebran Convenio de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, en las cuales se dispuso un sistema para evitar la doble o múltiple tributación mediante el respeto de los Estados a las restricciones de su potestad tributaria prescritas en la Carta Magna, así como para que no se mantuvieran en vigor los impuestos locales en materia de comercio e industria, a cambio de la participación de una cuota extraordinaria por concepto del impuesto sobre ingresos mercantiles y cuotas adicionales en diversos tributos.

Con el propósito de incentivar la celebración de acuerdos de coordinación fiscal con las entidades federativas, en 1970 se reformó la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (LISIM) y se creó una tasa especial para toda la República, pero sólo los Estados coordinados podían obtener una participación del 40%.

Por una nueva reforma a la LISIM en 1973 se abandonó el sistema de cuotas por un sistema de participación, en sentido estricto, al establecer una tasa única para toda la República sin importar si la entidad federativa estaba coordinada con la Federación. A los que tenían acuerdo de coordinación se les otorgaba una participación federal tanto al Estado como a sus Municipios, con la posibilidad de coordinarse respecto del impuesto sobre la renta.

En 1978 se publicó una nueva Ley de Coordinación Fiscal, que conjuntamente con la Ley del Impuesto al Valor Agregado expedida en ese mismo año, y la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios de 1980, establecieron el actual sistema de coordinación fiscal que se basa en la celebración

de convenios entre la Federación y los Estados para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo objeto es armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los distintos niveles de gobierno, mediante la abstención de los Estados de imponer contribuciones que concurren con los impuestos federales al gravar los mismos hechos o actos jurídicos o, en su caso, a suspender su vigencia; asimismo, con dichos acuerdos se otorga a los Estados, Distrito Federal y Municipios participación en la recaudación de las contribuciones federales.

Cabe hacer mención que con la expedición de la Ley del IVA, se abrogaron 18 leyes y decretos que establecían diversas contribuciones especiales, entre ellas la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

### **3. LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL**

En el marco de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) se celebran los convenios para adherirse a dicho sistema, suscritos entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por un lado, y cada una de las entidades federativas y el Distrito Federal, por el otro; dicho convenio deberá ser autorizado o aprobado por la Legislatura local respectiva, la que podrá dar por terminado el convenio.

Con la suscripción de estos convenios los Estados se obligan a no imponer contribuciones que concurren con los impuestos federales participables; a cambio, participarán en el total de los impuestos federales y otros ingresos con base en la distribución del fondo establecido en la ley relativa.

En la LCF se prevé el Fondo General de Participaciones que se forma con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal. Al respecto debe señalarse que por "recaudación federal participable" se entiende aquella que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como de los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de devoluciones por los mismos conceptos, excepto de los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

Asimismo, se establecen los porcentajes y mecanismos para la distribución de participaciones federales a los Municipios en la recaudación federal participable.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las Entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.

Además de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, la LCF establece las aportaciones federales, que son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los entes referidos, en apoyo de actividades específicas y coadyuvando a su fortalecimiento.

Es oportuno señalar que si bien las participaciones y las aportaciones federales ingresan a la hacienda municipal, el Tribunal en Pleno considera que sólo las primeras están comprendidas en el régimen de libre administración hacendaria de los Municipios, ya que las aportaciones son recursos

netamente federales que se rigen por disposiciones de tal jerarquía.<sup>2</sup>

Por último, es importante mencionar que aun cuando la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal exige aplicarse integralmente y no sólo respecto a algunos ingresos de la Federación, las entidades federativas pueden optar por coordinarse o no en cuanto a las contribuciones denominadas derechos.

---

<sup>2</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, p. 149, tesis P /J 9/2000; IUS: 192327.