

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA TRIBUTARIA: COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA ENTRE LOS ESTADOS Y LA FEDERACIÓN

Diana Doreydi Barrera Solana

Licenciada en Derecho en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Obtuvo el Premio Universitario de Cuento "Teutila Correa de Carter" con la obra "Historia de Napoleón" en el 2014. En el 2015, realizó la Movilidad Nacional a la Universidad Nacional Autónoma de México, y en el 2016, la Movilidad Internacional a la Universidad de Salamanca, España. Participó dos veces en el Verano Científico (2016 y 2017) para comenzar su formación en la Investigación.

Artículo Recibido: 18 de diciembre 2017. Aceptado: 24 de febrero 2018.

RESUMEN. Este trabajo tiene como objetivo dar a conocer de manera general la distribución de competencias en materia tributaria entre los ámbitos de gobierno, así como la colaboración a la que se someten dichos órdenes gubernamentales. Realizado en el marco del XIII Verano de la Investigación Científica bajo la supervisión del Dr. José María Serna de la Garza, cuyas especialidades son el sistema federal y globalización y derecho constitucional; a través del estudio de la doctrina, el derecho comparado, la legislación nacional y la jurisprudencia.

Palabras Clave: potestad; competencias; colaboración administrativa; coordinación fiscal.

INTRODUCCIÓN.

Una correcta distribución de competencias entre los distintos ámbitos de gobierno es fundamental para la coordinación y ejecución de sus respectivas facultades. Además, regular las actuaciones de la autoridad a nivel Federal, Estatal y Municipal en materia fiscal resulta imprescindible para evitar conflictos económicos tanto a los contribuyentes como para la misma autoridad.

Así, en este trabajo se describirá la manera en que la constitución distribuye las competencias legislativas tributarias, mediante una estructura sistemática de dicha distribución en materia fiscal y su estado actual en México, en qué rubros están facultados la Federación, los Estados y los Municipios para imponer tributos y cómo se participan entre ellos. Dicho sistema, recibe el nombre de Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, donde las entidades federativas

ceden parcialmente su potestad tributaria a la Federación para recibir una compensación.

La potestad tributaria, de acuerdo a Sergio Francisco De la Garza, es la facultad propia del Estado para establecer los tributos necesarios para realizar sus funciones (De la Garza, 1976). Dicha potestad la encontramos en la Constitución establecida en su artículo 73, de manera genérica en la fracción VII y exclusiva en la fracción XXIX, para imponer contribuciones; de igual manera, en el artículo 124 se entiende que todas las facultades no dadas a la Federación son reservadas para los Estados; mientras que, el artículo 115, fracción IV, dicta que los Municipios pueden percibir contribuciones y celebrar convenios con la Federación para recibir participaciones de acuerdo a lo que establezcan las legislaturas de los Estados. El municipio no cuenta con potestad, sino con una competencia tributaria que, de acuerdo a De la Garza (1976) “consiste en el poder recaudar para el tributo cuando se ha producido un hecho generador. El titular de la competencia tributaria, es el acreedor de la prestación tributaria” (p. 210). De esta

manera, podemos decir que los órdenes de gobierno que cuentan con potestad tributaria en México son el Federal y Estatal; por lo que es fundamental que exista una correcta distribución de competencias legislativas en materia tributaria entre ambos, con el fin de evitar la concurrencia impositiva, tal y como sucedió durante el siglo XIX, cuando al no haber sido delimitados correctamente los ámbitos de competencia entre la Federación y los Estados en el marco constitucional, se dio la doble y múltiple tributación afectando directamente la capacidad económica de los contribuyentes.

Ernesto Flores Zavala (2004) relacionó directamente la doble tributación con la concurrencia impositiva:

“267. El problema de la doble imposición se puede presentar bajo los siguientes aspectos:

1º Cuando una misma entidad impositiva (Federación, Estado o municipio) establece dos o más gravámenes sobre una misma fuente de impuesto.

2º Cuando concurren en una misma fuente dos Estados Soberanos.

3º Cuando en los Estados Federales gravan la misma fuente la Federación y los Estados que la integran.

4º Cuando concurren en el gravamen los Estados miembros de la Federación y los Municipios que los integran.”(p. 293)

Debido a que esta concurrencia no fue delimitada claramente en la Carta Magna, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Tesis “IMPUESTOS. SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS” referida a la distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas, donde establece que derivado de una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que hacen referencia a la potestad tributaria, se determina que no existe una delimitación que se reduzca a competencias federales y estatales, sino a un sistema complejo y a las reglas principales de la concurrencia contributiva

de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos, concebidas en los artículos 73, fracción VII y el 124; la limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de materias exclusivas a la Federación, como lo determina el artículo 73 constitucional, fracción XXIX; y las restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados, fijos en los artículos 117, fracciones IV, V, Vi y VII y 118. Este sistema complejo se refiere al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal derivado de las Convenciones Nacionales Fiscales que se llevaron a cabo en los años 1925, 1933 y 1947.

CONVENCIONES NACIONALES FISCALES.

El artículo 124 constitucional establece una fórmula de distribución de competencias que no delimita claramente el alcance de la potestad tributaria entre las entidades federativas y la Federación; y, a pesar de que están expresamente establecidas las facultades exclusivas de ésta para imponer gravámenes en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, se generaron fenómenos de doble y múltiple tributación, afectando directamente a la capacidad

contributiva de los ciudadanos. Por lo que, en 1925, la primera Convención Nacional Fiscal pretendió que se estableciera la delimitación no determinada por el 124, ni por el 117 constitucionales – el cual establece las prohibiciones a las entidades federativas para gravar tránsito y comercio, entre otros-.

La primera Convención Nacional Fiscal (1925) introdujo el hecho de que los estados debían participarle a la Federación por los ingresos producidos por impuestos cobrados por la Federación y viceversa (Serna de la Garza, 2004). La segunda Convención (1993) estableció exclusividades para los estados y el gobierno federal, donde los estados debían tener poder tributario exclusivo sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que otorguen dentro de su competencia, y a su vez la Federación tenía poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta y sobre la industria, teniendo tanto a los estados como los municipios participando en sus productos, por otro lado, el gobierno federal tiene la potestad tributaria exclusiva, así como el aprovechamiento

exclusivo de 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 (Serna de la Garza, 2004). La tercera Convención Nacional Fiscal, sugirió la creación de un sistema que permitiera el aprovechamiento coordinado entre la Federación y los Estados de las principales fuentes tributarias, así como la colaboración entre sus autoridades para reducir al mínimo los gastos de administración tributaria y de control de los ingresos (De la Garza, 1968). Para incentivar la coordinación y la adhesión de los estados, la Federación estableció tasas federales a los estados que aceptaran, y llegó a ofrecer un aumento en un 10% de su participación en otros impuestos federales a los Estados que se coordinaran.

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

El Congreso Federal aprobó la nueva Ley de Coordinación Fiscal el 22 de diciembre, que instaura el nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual permite que los estados puedan firmar convenios fiscales con la Federación para adherirse

al mismo, donde aceptan ceder parte de sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de una participación en los ingresos fiscales federales. Estas participaciones se diferencian de las aportaciones en que estas últimas tienen el objetivo de subsidiar los ingresos de los estados que tienen altos niveles de pobreza.

De acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las Participaciones en Ingresos Federales son los recursos que otorga la Federación a las entidades en virtud del artículo 73, fracción XXIX, párrafo quinto constitucional. Dichas participaciones son las que les corresponden a los estados y municipios en términos de la LCF y en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación. Por otra parte, el ramo de “participaciones a entidades federativas y municipios”, es perteneciente al Presupuesto de Egresos de la Federación que contiene los recursos correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos que se asignan a las entidades federativas y los municipios, basados en lo que dicta la LFC y los

Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

Dichas participaciones, se distribuyen a través de diferentes Fondos, tales como:

- 1) Fondo General de Participaciones, que se constituye con el 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP)
- 2) Fondo de Fomento Municipal, integrado con el 1 por ciento de la RFP.
- 3) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, donde las entidades participan con el 20 por ciento de su recaudación en los rubros de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y con el 8 por ciento de la recaudación por la venta de tabacos labrados.
- 4) Fondo de Fiscalización, que se integra con el 1.25 por ciento de la RFP, para reconocer la

- fiscalización que realizan las entidades federativas.
- 5) Fondo de Compensación, donde 2/11 partes son destinadas a las 10 entidades con los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero (compuesto por las recaudaciones derivadas al aumento a la gasolina y diésel), y los 9/11 restantes corresponden a las entidades en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando estén adheridas al SNCF, y celebren convenio de colaboración con la SHCP.
 - 6) Fondo de Extracción de Hidrocarburos, que distribuye el 0.46 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por Pemex Exploración y Producción.
 - 7) Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, como resarcimiento por la disminución de ingresos a las entidades derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto.
 - 8) El 0.136 por ciento de la RFP, que se entrega a los municipios Fronterizos y Marítimos por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país, de los bienes que se importan o exportan.
 - 9) El 3.17 por ciento del 0.0143 por ciento del Derecho Ordinario Sobre Hidrocarburos, que se distribuye entre los municipios por los que se exporta petróleo crudo y gas natural.

CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

Es un instrumento jurídico que se usa para formalizar la adhesión al SNCF. Los Convenios de Adhesión tienen como partes a la entidad federativa (cuya participación debe ser autorizada por el Congreso Estatal) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se obliga a las entidades a suspender los ingresos locales y municipales contrarios al SNCF. Dicho Convenio contiene anexos cuyo contenido señala, de manera genérica, los gravámenes locales y municipales que se dejan en suspenso o se derogan.

Si el estado, aún después de haber firmado dicho convenio, establece impuestos exclusivos de la Federación o va contrario a los derechos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, puede provocar la disminución de su participación, o que la coordinación quede sin efectos.

3.2 Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal

Los Convenios de Colaboración son aquellos que celebran dos o más instituciones donde se origina una relación jurídica que da cobertura a las actuaciones de las partes.

El artículo 13 de la LCF usa este instrumento para institucionalizar la delegación de funciones de administración. Estos regulan las funciones de recaudación, fiscalización y administración, mismas que son ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades federativas o de los municipios cuando así se pacte expresamente.

Reciben el nombre de “Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal”, y en éstos, el gobierno federal delega las facultades de administración de

ingresos federales, ya sea para que lo ejerzan directamente las entidades o lo hagan a través de sus municipios; además, pueden ejercer sus facultades en conjunto de las funciones del Registro Federal de Contribuyentes. Dicho convenio puede modificarse a través de acuerdos o anexos y establecen los incentivos que se perciben por la administración.

Los Convenios de Colaboración Administrativa tienen anexos que, de igual manera, sirven para la concertación del proceso de la colaboración. Estos Anexos especifican los ingresos respecto de los cuales se delegan las funciones antes citadas y el límite de facultades que se ejercerán. Por ejemplo, el Anexo No. 1 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Vigente a partir del 1º de enero de 1997 o del Nuevo Convenio, según corresponda es relativo a las funciones operativas de administración relacionadas con los ingresos federales derivadas del derecho de uso, goce o aprovechamiento de inmuebles que están obligadas a pagar las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen las playas, la zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro

depósito de aguas marítimas. En este instrumento la SHCP, el estado y el municipio, convienen establecer las bases para la creación y administración de un fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la citada zona.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una Tesis relacionada con la seguridad jurídica de dicho convenio que establece:

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y EL ESTADO DE JALISCO, Y SU ANEXO No. 17. NO VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. Los referidos Convenio y Anexo sólo regulan las facultades concernientes a la administración tributaria, es decir, aquellas que corresponden a la ejecución de las normas fiscales para la recaudación, fiscalización y manejo de ingresos federales, con fundamento en el artículo 13 de la Ley

de Coordinación Fiscal, sin trascender al ámbito legislativo local ni suspender atribuciones concedidas al Congreso Local, toda vez que con el Convenio referido se dota a las autoridades estatales y municipales de la facultad de realizar las tareas vinculadas a la administración fiscal, por tanto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público válidamente delegó sus facultades en la materia al Estado de Jalisco. De igual manera, el Gobernador del Estado puede celebrarlo, conforme a los artículos 50, fracción XI, de la Constitución Política y 22, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambas del Estado de Jalisco, al ser encargado de la hacienda pública, cuidando de ésta, así como de la recaudación, aplicación e inversión de los caudales del Estado. Es por ello, que el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, así como su Anexo No. 17, publicado este último en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2008,

no violan los principios de legalidad y seguridad jurídica consistentes en la fundamentación y motivación, al haberse celebrado por partes legitimadas para ello y referirse a potestades que pueden delegarse.

Como lo plantea la SCJN los principios de legalidad y seguridad jurídica relacionados con la firma de los convenios no se ven violentados, ya que estos convenios tienen como objeto potestades que pueden delegarse y, más importante, lo que realmente se regula en estos son las facultades concernientes a la administración tributaria; tales como la ejecución de las normas fiscales para la recaudación, fiscalización y manejo de ingresos federales, sin que esto signifique una suspensión de atribuciones del Congreso Local.

LITERATURA CITADA.

De la Garza, S. (1976). Derecho Financiero Mexicano. México: Editorial Porrúa.

Flores Zavala, E. (2004). Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los impuestos, 34ª ed. México: Editorial Porrúa.

Gil Valdivia, G. (1986). El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México. En Retchkimen, B & Gil Valdivia, G. El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México (p. 69). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CONCLUSIÓN.

En síntesis, las competencias en materia tributaria están distribuidas por medio de Convenios de Colaboración, los cuales consisten en que las entidades federativas cedan parte de su potestad para imponer impuestos, a cambio de una participación por parte de la Federación del total de los ingresos fiscales recaudados. Dichos convenios nacieron gracias a la Ley de Coordinación Fiscal, que instauró el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y que especifica de qué rubros la Federación tomará las participaciones correspondientes a las Entidades Federativas con las que se tenga un Convenio vigente. De esta manera, los estados están obligados a realizar el proceso de recaudación y fiscalización de los impuestos federales.

Priego Álvarez, F. (2004). *Introducción al Derecho Presupuestario*. México: Editorial Porrúa.

Serna de la Garza, J. (2004). *Las Convenciones Nacionales Fiscales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

“Impuestos. Sistema constitucional referido a la materia fiscal. Competencia entre la federación y las entidades federativas para decretarlos.” Jurisprudencia sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Séptima Época, en materia constitucional, con número de registro 232505, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, en su apéndice Volumen 151-156, primera parte, página 149.

“Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, y su anexo no. 17. no violan los principios de legalidad y seguridad jurídica”. Jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Décima Época, en materia administrativa, con número de registro: 2009137, publicada el viernes 1 de julio de 2016 en el Semanario Judicial de la Federación y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 21, pág. 1195.