

# EL FEDERALISMO COMO FORMA DE DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y SUS IMPLICACIONES EN MATERIA TRIBUTARIA

Óscar REBOLLEDO HERRERA

SUMARIO: I. *División vertical del poder público en la Federación mexicana.* II. *Federalismo tributario.* III. *Bibliografía.*

## I. DIVISIÓN VERTICAL DEL PODER PÚBLICO EN LA FEDERACIÓN MEXICANA

Los estudios clásicos mexicanos sobre “El principio de división de poderes”, nos plantean la organización del poder público en un Estado unitario o centralizado, no abordando la división vertical del poder, que es necesario determinar para la debida comprensión de los términos de nuestro pacto federal.

El tema del federalismo, no cuenta con tratamientos profundos en nuestro país, en algunos casos se han presentado análisis de asuntos específicos como son: el federalismo fiscal y la distribución de facultades legislativas y reglamentarias entre los niveles federales y estatales, pero fuera de casos específicos su abordamiento es muy escaso, no obstante lo anterior, debemos destacar que el gobierno de Ernesto Zedillo se ocupó del mismo mediante el *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*,<sup>1</sup> documento que sólo se ocupó de la descentralización de funciones administrativas en materia de desarrollo social, hacendaria y municipal, pasando por alto la importancia de la necesidad de una nueva configu-

<sup>1</sup> Secretaría de Gobernación, *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de agosto de 1997.

ración del Pacto Federal para el Estado Mexicano, mediante la participación de las entidades federativas como agentes activos de la federalización.

Ahora bien, contrariamente a los estados unitarios o centralizados, la división de poder público o soberanía en un Estado federal, inicia con la división vertical del poder público, que consiste en una distribución u organización de la soberanía dentro de la celebración de los pactos federales, que debemos destacar constituye una de las tareas más complejas y difíciles, toda vez que dicha distribución no se puede realizar con el solo sistema por exclusión consignado en el artículo 124 constitucional.

No obstante lo anterior, pueden presentarse casos en que la cesión de facultades de los estados miembros hacia el gobierno federal puede ser mayor, pero ello se origina en países que no cuentan con la celebración auténtica de una Federación por parte de los estados de manera autónoma, sino más bien obedece a intereses y a la dirección de un gobierno centralizado, que desea aparentar un sistema federal. Toda vez que parecería ilógico que un Estado soberano se desprenda en exceso facultades a otro nivel de gobierno que surgirá con motivo del Pacto Federal.

Como hemos resaltado, la organización del poder en un Estado federal, es más compleja que en un Estado unitario, toda vez que la conformación de un pacto federal entre varios estados soberanos, da lugar primariamente a la conformación de un poder nacional, que comprende la totalidad del conjunto de las facultades o atribuciones pactadas por los estados federados, como lo observamos en los artículos 39 y 40 de la Constitución federal mexicana “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo... Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República federal”, debemos destacar que esta conformación no se ha logrado clarificar y abordar académicamente en sistemas políticos con tradición centralista, en los cuales se considera, lo inherente a la Federación, como sinónimo de lo federal, sin resaltar que este último nivel de gobierno es una especie dentro del todo que constituye la Federación.

En base a los anteriores planteamientos, los pactos federales, constituyen el resultado de la unión de varios estados soberanos entre sí, que propicia la conformación dos niveles de gobierno dentro de un mismo espacio territorial como nos lo precisa Marcelo Carmagnani “...el prin-

cipio federal, presente en todas las constituciones federales, se sustenta en la existencia de dos esferas dotadas de cierta autonomía, la del gobierno federal y la de los gobiernos estatales”.<sup>2</sup> Esta división de las competencias federal y estatal, es denominada doctrinariamente como la *división vertical* del poder público nacional, que constituye una división exclusiva de un federalismo, que se configura por la división primaria de la soberanía nacional, de manera dual, es decir, en dos grandes porciones de poder que la Constitución mexicana nos presenta claramente en sus artículos 41, 49 y 116, los cuales a la letra disponen respectivamente: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y por los de los estados en los términos respectivamente establecidos en la presente Constitución federal y las particulares de los estados”, “El supremo poder de la Federación”, “El poder público de los estados”. Ello también es confirmado por el *Programa Federal para un Nuevo Federalismo 1995-2000*. El Sistema Federal Mexicano se caracteriza por la existencia de dos órdenes de gobierno de igual jerarquía, cada uno de ellos con sus respectivas competencias y límites señalados por la Constitución...”,<sup>3</sup> debemos precisar que cada una de las partes de esta división vertical, se encuentra constituida por facultades, competencia y funciones.

En el aspecto teórico, se pronuncian por la presencia de esta división, Eliseo Aja, quién expresa los siguientes términos: “Esta separación de poderes viene complementada por una separación ‘vertical’, entre los órganos federales y los estatales en los federados o entre Estado y regiones, comunidades autónomas que suelen ser indebidamente olvidados en la teoría constitucional”,<sup>4</sup> asimismo Manuel García-Pelayo nos precisa al respecto “la división vertical o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales”<sup>5</sup> y finalmente Luis Rubio, Beatriz Magaloni y Edna Jaime, hacen la referencia

2 Carmagnani, Marcelo (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 9.

3 Secretaría de Gobernación, *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, cit., nota 1, p. 5.

4 Aja, Eliseo, Estudio Preliminar de la obra *¿Qué es una Constitución?*, Ferdinand Lasalle, 4a. ed., Barcelona, España, Colección Ariel, núm. 11, 1994, p. 45.

5 García-Pelayo, Manuel, *Transformaciones del Estado contemporáneo*, España, Alianza Editorial, 1977, p. 60.

de esta forma de dividir federalmente el poder nacional “lo que llevaría a fortalecer el federalismo, que no es otra cosa que la separación vertical de los poderes”.<sup>6</sup>

Debemos destacar, que en el caso particular de México, la división vertical dual, que se presenta en el nivel del gobierno federal y en los gobiernos de los estados, que consiste en la distribución de materias de las que se ocuparan dichos niveles de gobierno, misma que ha enriquecido con la aparición de un incipiente nivel de gobierno, el del Distrito Federal, que a partir de las reformas publicadas el 25 de octubre de 1993, podemos observar en los artículos 31, fracción IV, 73, fracción VI y 122 constitucionales, se otorgan capacidades propias en materias legislativa, tributaria y de justicia. Reafirma lo anterior, la declaración sobre el tema de Carlos Salinas de Gortari:

Ahora, en la capital de la República, sede de los poderes federales, el gobierno de la ciudad dejará de ser un departamento de la administración pública para contar con órganos propios, representativos y democráticos. La reforma política del Distrito Federal amplía los derechos políticos locales de los habitantes de la capital y fortalece la vida democrática del país.<sup>7</sup>

Partiendo de la percepción de la existencia de una división vertical, debemos destacar que el sistema que adopta nuestra Constitución federal para la distribución de las competencias que corresponderían a la Federación y a los estados, se encuentra determinado en principio por el artículo 124, mediante un sistema por exclusión de atribuciones: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”, sistema que pretende reservar aquello que debe ser ordenado y regulado de manera uniforme para el interés de todos los estados miembros al nivel federal, y los restantes asuntos a las entidades federalizadas, como nos lo precisa el profesor Hartmut Klatt:

El federalismo, como configuración normativa del principio de subsidiaridad, descansa en el principio de que el cumplimiento de las tareas públicas deben

<sup>6</sup> Rubio, Luis, Magaloni, Beatriz y Jaime, Edna, Prólogo, *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Cal y Arena, 1994, p. 18.

<sup>7</sup> Salinas de Gortari, Carlos, “V Informe de Gobierno”, Revista *Nexos*, presidencia de la República, 1o. de noviembre de 1993, *separata*, p. 28.

ser asignadas al menor nivel posible. Las instancias superiores o el nivel nacional sólo asumirán aquellas funciones que los subsistemas no están en condiciones de resolver en forma autónoma. En tal sentido, el principio de subsidiariedad es un repudio a cualquier tipo de centralismo...<sup>8</sup>

Una de las principales características de la distribución federal es su enfoque territorial como nos lo precisa Javier Francisco Pérez Royo: “constituye una división territorial del poder...el asunto de las Constituciones locales y su relación con el Estado español es casi el único problema político, por el que la gente se mata ...La transición democrática y el asunto de las autonomías, no se debe presentar necesariamente al mismo tiempo”.<sup>9</sup>

No obstante lo anterior, en países con tradición centralista, las implicaciones de la Federación se viene presentando mediante una estructuración paulatina a modo de descentralización de las funciones del nivel central hacia los niveles locales, como lo precisan Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry y William R. Dillinger: “La descentralización... se refiere al proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales del gobierno”.<sup>10</sup>

En segundo lugar, debemos precisar que la división vertical del poder público se realiza mediante un sistema complejo que se encuentra distribuido en la totalidad del texto constitucional a manera de un diseño de ingeniería constitucional, que funciona bajo dos grandes vertientes: por un lado, se distribuyen competencias y funciones con distintos contenidos a cada uno de los niveles de gobierno, y por otro lado, se otorgan a ambas esferas de gobierno competencias y facultades en materias coincidentes. Además, debemos observar que la regulación de las facultades que corresponderán desarrollar a cada nivel de gobierno, en particular

<sup>8</sup> Klatt, Hartmut, *Bases conceptuales del federalismo y la descentralización*, Contribuciones 4/93, Argentina, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung AC, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA, octubre-diciembre de 1993, p. 9.

<sup>9</sup> Pérez Royo, Javier Francisco, *El estado de las autonomías, las constitucionales locales y su relación con el Estado*, conferencia magistral impartida en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, el 18 de junio de 2001 en la ciudad de Villahermosa, Tabasco.

<sup>10</sup> Burki, Shahid Javed, Perry, Guillermo E., y Dillinger, William R., *La descentralización del Estado (Más allá del centro)*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, 1999, p. 3.

las de los estados miembros, se encuentran reguladas por un doble régimen jurídico, es decir, por la Constitución federal y por la Constitución estadual, como lo precisa el artículo 9o. de la Constitución del estado de Tabasco: “El estado de Tabasco es libre y soberano en lo que se refiere a su régimen interior, dentro de los lineamientos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En lo que se refiere al Distrito Federal, como incipiente nivel de gobierno, su distribución asume el particularismo que la Constitución federal otorga conjuntamente facultades a los órganos de gobierno federales, como a las instancias gubernamentales locales, en las que se puede apreciar una aplicación invertida del principio de distribución por exclusión, es decir, los órganos de gobierno del Distrito Federal reciben facultades expresas por la Constitución federal y las que no sean otorgadas corresponderán a las instancias federales, como lo precisa la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis de jurisprudencia:

DISTRITO FEDERAL. AL CONGRESO DE LA UNIÓN LE CORRESPONDE LEGISLAR EN LO RELATIVO A DICHA ENTIDAD, EN TODAS LAS MATERIAS QUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONFERIDAS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, por una parte, que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local y, por otra, que el ejercicio de la función legislativa está encomendada tanto al Congreso de la Unión como a la Asamblea Legislativa de la propia entidad, conforme al siguiente sistema de distribución de competencias: a) Un régimen expreso y cerrado de facultades para la citada Asamblea Legislativa, que se enumeran y detallan en el apartado C, base primera, fracción V, además de las que expresamente le otorgue la propia Constitución; y b) La reserva a favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, como lo señala el propio dispositivo en su apartado A, fracción I; lo que significa que las facultades de la Asamblea son aquellas que la carta magna le confiere expresamente y, las del Congreso de la Unión, las no conferidas de manera expresa a la Asamblea.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Tesis: P./J. 49/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, agosto de 1999, novena época, p. 546.

## II. FEDERALISMO TRIBUTARIO

El núcleo del federalismo tributario, se constituye por la distribución entre el gobierno federal y los estados, respecto de las materias sobre las que se otorgarán facultades tributarias a cada uno de dichos niveles, en otras palabras, por facultades tributarias debemos entender, aquellas atribuciones que son otorgadas de manera expresa o tácita por los ordenamientos constitucionales a los órganos legislativos para el establecimiento de contribuciones o tributos, por su parte, el maestro Sergio Francisco de la Garza, la describe como: “facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas”.<sup>12</sup>

No obstante, que la doctrina fiscal denomina de manera reiterativa a la facultad tributaria *poder o potestad tributaria*, debemos precisar, que si bien es cierto que el ejercicio de esta atribución reviste determinada intensidad sobre los particulares, no debemos pasar por alto que en todo momento se encuentra sujeta al cumplimiento de requisitos constitucionales, no constituyendo por lo tanto un poder,<sup>13</sup> en consecuencia hemos decidido denominarla sencillamente *facultad tributaria*, misma que en el nivel federal encuentra su apoyo constitucional en el artículo 73, fracción VII constitucional, que dispone que: “es facultad de Congreso de la Unión establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”.

Ahora bien, la facultad tributaria, una vez ejercida por el órgano legislativo correspondiente, se exterioriza a través de las leyes tributarias, misma que de conformidad con el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación en vigor, son “aquellas que establecen cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas”, ese mismo dispositivo aclara que: “se consideran que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa”.

Considerando que la nación mexicana de conformidad al artículo 40 constitucional se constituye en una República federal, debemos realizar

<sup>12</sup> Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 1988, p. 207.

<sup>13</sup> Debemos recordar que un poder federal se constituye por un determinado número de facultades, por lo tanto se nos hace incorrecto denominar poder a una de sus facultades integrantes.

un análisis de la facultad tributaria, desde una perspectiva federalizada, que nos permita comprender los términos del pacto federal en la distribución en todos sus niveles o esferas de gobierno de la referida facultad tributaria. En principio, la división vertical del poder en materia impositiva, debería someterse al sistema por exclusión determinado por el artículo 124 constitucional, que confiere facultades de manera expresa a la Federación y las restantes corresponden a las entidades federativas, como lo precisa la siguiente tesis de jurisprudencia:

ESTADOS, FACULTADES DE LOS. Al tenor del artículo 124 de la Constitución, los estados gozan de las facultades que les otorgan sus Constituciones particulares, sin más restricción que las textualmente concedidas a la Federación por la carta fundamental de la República; de donde se desprende que el problema relativo a saber si una entidad goza de determinadas facultades, es de fácil y sencilla resolución, ya que el intérprete debe limitarse a determinar, primero si la facultad en cuestión está concedida a los poderes federales por texto expreso de la carta magna, y, segundo, si la potestad figura en el conjunto de las disposiciones de la Constitución local.<sup>14</sup>

Asimismo, deberá considerarse la nueva matización que se determina por la Constitución federal<sup>15</sup> en facultades tributarias expresas a la Asamblea Legislativa, situación que se precisó en la siguiente tesis de jurisprudencia:

DISTRITO FEDERAL. AL CONGRESO DE LA UNIÓN LE CORRESPONDE LEGISLAR EN LO RELATIVO A DICHA ENTIDAD, EN TODAS LAS MATERIAS QUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONFERIDAS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende, por una parte, que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local y, por otra, que el ejercicio de la función legislativa está encomendada tanto al Congreso de la Unión como a la Asamblea Legislativa de la propia entidad, conforme al siguiente sistema de distribución de competencias: a) Un régimen expreso y cerrado de facultades para la citada Asamblea Legislativa, que se enumeran

<sup>14</sup> Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, t. CXXI, quinta época, p. 1891.

<sup>15</sup> Reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996.

y detallan en el apartado C, base primera, fracción V, además de las que expresamente le otorgue la propia Constitución; y b) la reserva a favor del Congreso de la Unión respecto de las materias no conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa, como lo señala el propio dispositivo en su apartado A, fracción I; lo que significa que las facultades de la Asamblea son aquellas que la carta magna le confiere expresamente y, las del Congreso de la Unión, las no conferidas de manera expresa a la asamblea.<sup>16</sup>

Como se puede observar de los planteamientos anteriores, el sistema de distribución federal de las facultades tributarias, no se realiza únicamente mediante el sistema de exclusión, máxime que este último puede presentar una doble variante, sino que como hemos venido reiterando se manifiesta mediante un sistema complejo que deberá especificarse en cada una de las materias sujetas a tributación, como lo precisa la siguiente tesis de jurisprudencia:

FACULTAD IMPOSITIVA DE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. El análisis de los artículos 117 y 118 de la Constitución, persuade de que el pacto fundamental no optó por una delimitación de la competencia federal y las competencias locales, para establecer impuestos, sino que organizó un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes: 1o. Concurrencia contributiva de la Federación y los estados en la mayoría de las fuentes de ingresos. 2o. Limitaciones a la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación, y 3o. Restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados.<sup>17</sup>

Considerando los parámetros de las tesis jurisprudenciales citadas en última instancia, a continuación procederemos a la precisión de cada una de las partes que componen el sistema complejo de distribución de facultades tributarias en el pacto federal mexicano:

1) *Facultad tributaria originaria*. Ésta se caracteriza, por constituir la facultad de establecer tributos por un órgano de gobierno por mandato directo de la Constitución. Como se puede observar en los artículos de la Constitución federal que se citan:

<sup>16</sup> Tesis: P./J. 49/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, agosto de 1999, novena época, p. 546.

<sup>17</sup> Guerrero Lara, Ezequiel y Quijano, Aurora G. (comps.), “La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985”, *Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal*, UNAM-Tribunal Fiscal de la Federación, 1986, p. 75.

- a) Artículo 73 fracción VII, que al efecto señala, “el Congreso tiene facultad....VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto...”.
- b) Artículo 122, fracción IV, inciso b) que dispone, “La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:... Analizar primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos...”.
- c) En el caso de los estados cuentan con facultades tributarias originarias de manera implícita, toda vez, que al presentarse restricciones en dicha materia, cuenta con atribuciones en las restantes materias.<sup>18</sup>

2) *Facultades tributarias originarias exclusivas de la Federación.* Éstas consisten en el otorgamiento constitucional de facultades tributarias exclusivas al gobierno federal, en las materias precisadas en el artículo 73 fracción XXIX constitucional: a) sobre el comercio exterior; b) sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27; c) sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; d) sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; e) impuestos 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, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

Debe indicarse, que en principio las entidades federativas renuncian dentro del pacto federal al establecimiento de gravámenes en las recién citadas materias dentro de su circunscripción territorial, más sin embargo de conformidad con el último párrafo de la fracción citada se dispone que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que determine la ley secundaria que en el presente caso se trata de la Ley de Coordinación Fiscal, y a su vez los estados, a través de sus legislaturas fijarán el porcentaje co-

<sup>18</sup> Los estados cuentan con facultades tributarias implícitas en la Constitución federal, más sin embargo, algunos gobiernos estatales han venido solicitando se manera reiterada que se les otorguen facultades tributarias de manera expresa, como sucedió con el Distrito Federal, situación que propiciaría una alteración de la aplicación de la regla general del sistema por exclusión previsto en la Constitución federal, donde el Distrito Federal sólo constituye una excepción.

respondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. Además de las atribuciones tributarias coordinadas por mandato constitucional, se presenta otra ramificación de la coordinación fiscal entre Federación y estados, que se concretiza en los acuerdos que se celebraron fuera del marco constitucional en lo referente a los siguientes impuestos: al valor agregado; impuesto de tenencia; y cobro de derechos federales por parte de las entidades federativas.

Debemos resaltar que recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de votos determinó como una extensión a las facultades tributarias exclusivas de la Federación, las materias precisadas en la fracción X del artículo 73 de la Constitución federal, es decir, los hidrocarburos, la minería, la industria cinematográfica, el comercio, los juegos con apuestas y sorteos, la intermediación y servicios financieros, la energía eléctrica y nuclear, y el trabajo reglamentado en el artículo 123 de nuestra carta magna, apoyándose en el siguiente considerando:

De la interpretación de la fracción X, del artículo 73 de la Constitución federal, administrada con lo que establece el artículo 124 del mismo ordenamiento legal, se colige que la facultad que el precepto primeramente citado otorga al Congreso de la Unión para legislar en las materias a que alude, es exclusiva de este órgano y abarca todos y cada uno de los aspectos relacionados con ellas, incluyéndose lo relativo a las contribuciones, ya que al disponer que tiene facultad para legislar en toda la República sobre las materias que cita, le otorga una facultad genérica, en la que no distingue ni limita, y legislar sobre una materia o actividad incluye necesariamente el derecho de fijar los requisitos necesarios para el ejercicio de esa actividad, así como la enumeración de las obligaciones que se contraen al colocarse el individuo dentro del régimen legal respectivo.<sup>19</sup>

Este criterio sustentado por nuestro máximo tribunal, propicia un cambio en anteriores ejecutorias de la propia Suprema Corte, así como del tratamiento doctrinario en el cual se determinaba que “la fracción X y el artículo 123 no confieren poderes tributarios”.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, *Distribución constitucional de competencias para decretar impuestos*, México, Serie Debates, núm. 16, 1999, p. XIV.

<sup>20</sup> Garza, Sergio Francisco de la, “La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985”; Guerrero Lara, Ezequiel y Quijano, Aurora G (comps.), *op. cit.*, nota 17, p. 542.

Finalmente, debemos indicar que al conjunto de facultades tributarias federales, se les cataloga por la doctrina fiscal, con el carácter de *ilimitadas*, toda vez, que al precisarse por la fracción VII del artículo 73 constitucional, *las contribuciones necesarias* no le impone límite alguno a las materias en que este nivel de gobierno puede establecer contribuciones o tributos.

3) *Facultades tributarias de las entidades federativas*. Los estados cuentan con facultades tributarias de manera implícita dentro de la Constitución federal, toda vez, que esta última al establecerle determinadas prohibiciones tributarias, se deduce que cuentan facultades tributarias plenas en las materias no comprendidas dentro de la dicha prohibición, por lo que consideramos que no es necesario que se le concedan constitucionalmente de manera expresa y directa facultades tributarias a los estados.

Como hemos venido observando, los estados cuentan con limitaciones a sus facultades tributarias en el marco de la Constitución federal, que se presentan de la siguiente manera:

- a) Prohibiciones indirectas en las facultades tributarias exclusivas de la Federación previstas en el artículo 73, fracción XXIX constitucional.
- b) Prohibiciones directas en la prohibición para ejercer facultades tributarias en las materias precisadas en los artículos 117 y 118 constitucionales.

Como podemos observar, las facultades tributarias que la Constitución concede a las entidades federativas, es de naturaleza limitada.

4) *Facultad tributaria concurrente o coincidente*. Esta modalidad de facultad tributaria, se presenta en aquellas materias, que pueden ser gravadas por la Federación y por los estados conjunta o coincidentemente,<sup>21</sup> mismas que operan dentro del siguiente esquema: son aquellas materias que correspondiendo gravar a los estados, el gobierno federal alega que no le están prohibidas gravar, situación que viola el principio de legalidad que nos determina que los órganos de gobierno sólo están facultados para realizar lo que las leyes les facultan, sin embargo en muchos países,

<sup>21</sup> Situación que no debe presentarse cuando se encuentra determinado la aplicación del sistema por exclusión para la distribución de facultades federalizadas.

se han presentado una violación a dicho principio, para determinar que: “los órganos de gobierno no solo están facultados para realizar aquello que las leyes les autorizan, sino también aquello que las mismas no les prohíben”, lo que podríamos equiparar a una mutación constitucional, a las que se refiere Karl Loewenstein, lo que ha permitido visualizar esta situación como *constitucional*, a pesar de que la misma genera casos de doble y hasta de múltiple tributación interna.

Finalmente, en lo tocante a los municipios, constitucionalmente carecen de facultades tributarias, según lo dispone el artículo 115, fracción IV constitucional, en la cual se precisa que sus ingresos tributarios y sus contribuciones serán establecidas por el Congreso o legislatura estatal.

### III. BIBLIOGRAFÍA

- AJA, Eliseo, Estudio Preliminar de la obra *¿Qué es una Constitución?* Ferdinand Lasalle, 4a. ed., Barcelona, España, Colección Ariel, núm. 11, 1994.
- BURKI, Shahid Javed, PERRY, Guillermo E., y DLLINGER, William R., *La descentralización del Estado (Más allá del centro)*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, 1999.
- CARMAGNANI, Marcelo (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Constitución Política del Estado de Tabasco.*
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Transformaciones del Estado contemporáneo.*
- GARZA, Sergio Francisco de la, “La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985”.
- — —, *Derecho financiero mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 1988.
- GUERRERO LARA, Ezequiel Y QUIJANO, Aurora G. (comps), “La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985”, *Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal*, UNAM-Tribunal Fiscal de la Federación, 1986.

KLATT, Hartmut, *Bases conceptuales del federalismo y la descentralización*, Contribuciones 4/93, Argentina, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung AC, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA, octubre-diciembre de 1993.

PÉREZ ROYO, Javier Francisco, *El estado de las autonomías, las Constituciones locales y su relación con el Estado*, conferencia magistral impartida en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, el 18 de junio de 2001 en la ciudad de Villahermosa, Tabasco.

RUBIO, Luis, MAGALONI, Beatriz y JAIME, Edna, Prólogo, *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Cal y Arena, 1994.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, “V Informe de Gobierno”, Revista *Nexos*, presidencia de la República, 1o. de noviembre de 1993, *separata*.

Secretaría de Gobernación, *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de agosto de 1997.

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, *Distribución constitucional de competencias para decretar impuestos*, México, Serie Debates, núm. 16, 1999, p. XIV.