



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Contaduría y Administración

***La Coordinación Fiscal en el Marco del Nuevo
Federalismo***

Tesis

**Que para obtener el grado de
Maestro en Impuestos**

Presenta

Lic. María López Espinosa

Santiago de Querétaro, Qro., diciembre de 1998.

No. Adq. H59351

No. Título _____

Clas. D344.3

L864c

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN IMPUESTOS

"LA COORDINACIÓN FISCAL EN EL MARCO DEL NUEVO FEDERALISMO"

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de

Maestro en Impuestos

Presenta:

Lic. María López Espinosa

Dirigido por:

Dr. Adalberto G. Salgado Borrego

SINODALES

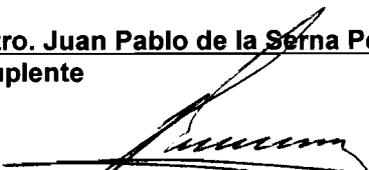
Dr. Adalberto G. Salgado Borrego
Presidente

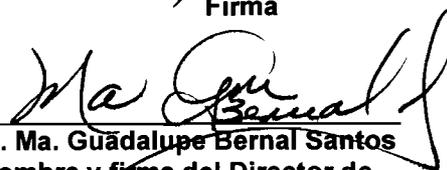
Dr. José Ramón Morales Hernández
Secretario

Dr. César Augusto Lachira Sáenz
Vocal

Mtro. Felipe Lara Beltrán
Suplente

Mtro. Juan Pablo de la Serna Perdomo
Suplente


L.A.E. Miguel Angel Escamilla Santana
Nombre y firma del Director de la Facultad
de Contaduría y Administración


Dra. Ma. Guadalupe Bernal Santos
Nombre y firma del Director de
Estudios de Posgrado e Investigación

CENTRO UNIVERSITARIO
QUERÉTARO, QRO.
MÉXICO

A MIS PADRES:

Sr. Pablo López Oseguera †
Sra. María de la Paz Espinosa de López

POR SU AMOR Y ORIENTACIÓN

A MIS HERMANOS(AS)

Rafael
Jorge
Eduardo Manuel
Alberto Santiago
Patricia Guadalupe
Fernando Eugenio
Martha Elena
Bárbara Lucía
Pablo Ramón
Arturo Alejandro

POR SU CARIÑO Y EJEMPLO

A MIS CUÑADOS(AS) Y SOBRINOS(AS)

POR SU APOYO INCONDICIONAL

A LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

Al Personal Académico y Administrativo de
la División de Estudios de Posgrado de la
Facultad de Contaduría y Administración

POR LAS FACILIDADES OTORGADAS

A MI DIRECTOR DE TESIS Y PRESIDENTE DEL JURADO

Dr. Adalberto G. Salgado Borrego

**POR SU DIRECCIÓN ALTAMENTE PROFESIONAL EN LA
CONDUCCIÓN DE ESTE ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN**

A LOS SINODALES DEL JURADO ASIGNADO PARA LA RÉPLICA DE ESTA TESIS

Dr. José Ramón Morales Hernández
Dr. César Lachira Saénz
Mtro. Felipe Lara Beltrán
Mtro. Juan Pablo de la Serna Pérdomo

**POR LOS CONOCIMIENTOS
OTORGADOS Y SU INVALUABLE
TIEMPO**

AL LIC. FERNANDO DELGADO PASTOR

Con cariño y reconocimiento por su guía y consejo en el campo profesional, valorando su motivación para el inicio de esta maestría

A:

**C. MÓNICA RANGEL PEZA
LIC. SARA FEREGRINO FEREGRINO
C. CARLOS RUÍZ BARRERA
C. SIRENIO MARTÍNEZ RINCÓN
C. ANA LUISA SERRANO GARCÍA
C.P. SOLEDAD AVALOS MARTÍNEZ
LIC. LOURDES PERUSQUIA ALBO
C.P. JAIME GAVITO ZAPIÉN
LIC. JOSÉ MANUEL SABINO SÁNCHEZ**

Con aprecio y gratitud por su colaboración y ayuda para la realización de esta maestría

AL LIC. ADOLFO CORRAL VALENZUELA

Amigo entrañable de muchos años, agradeciéndote todas las facilidades otorgadas para la conclusión de la maestría y elaboración de esta tesis

A MIS AMIGOS, QUE POR FORTUNA PUEDO JACTARME DE QUE SON NUMEROSOS Y MUY VALIOSOS

Por su comprensión, estímulos y afecto

Conozca el verdadero valor del tiempo; apodérese, capture y disfrute de cada momento; nada de ociosidad y pereza o demora.
**NUNCA DEJE PARA MAÑANA
LO QUE PUEDE HACER HOY.**

Lord Chesterfield.

ÍNDICE

LA COORDINACIÓN FISCAL EN EL MARCO DEL NUEVO FEDERALISMO

	PÁGINA
RESÚMEN	3
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO PRIMERO.-	
ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO	9
1.1 Convenciones Nacionales Fiscales	9
1.2 Leyes de Coordinación Fiscal	12
1.3 Etapas de la Colaboración Administrativa	15
CAPÍTULO SEGUNDO.-	
MARCO JURÍDICO DE LA COORDINACIÓN FISCAL	21
CAPÍTULO TERCERO.-	
CONFORMACIÓN Y OPERACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL	31
3.1 Organismos en Materia de Coordinación Fiscal	31
3.2 Convenios de Coordinación Fiscal	34
3.3 Fondos de Participaciones	60
3.4 El Recurso de Inconformidad	77
CAPÍTULO CUARTO.-	
PROPUESTA DE UN NUEVO SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL	82
4.1 Federalismo Hacendario	82
4.2 Subprograma de Federalismo y Descentralización	88
4.3 Propuesta del Sistema de Coordinación Fiscal	89
CONCLUSIONES	107
ANEXOS	114
BIBLIOGRAFÍA	133

SUMMARY

One of the fundamental aspects in Public Administration within the Mexican System is Fiscal Coordination, since it determines either the distribution of federal income or the participation of that income to states and municipalities. This, in exchange of these states and municipalities not taxing, within their territories, actions and activities of individual citizens that have already been taxed by the federal government.

The coordination is supported by the Fiscal Coordination Law, that within an administrative juridical system, through agreements, pacts and declarations outlines the sovereign will of the states and the federal government (both with taxing capacity) to support their mutual fiscal relationship.

The objectives of the National System of Fiscal Coordination are to make the federal government's tax decrees harmonious and congruent to those of the states, the municipalities and the federal district; to establish its corresponding participation in the federal income; to distribute all these entities, this participation and to establish the administrative cooperation rules between the different fiscal authorities.

This research paper has four chapters that include: The Origin and Evolution of Fiscal Coordination in Mexico; The Legal Framework of Fiscal Coordination; The Present Operation and Structure of the National System of Fiscal Coordination; The Proposal of a New System for Fiscal Coordination; and Conclusions as well as the Bibliography that was used.

RESÚMEN

La Coordinación Fiscal, en el ámbito de la Administración Pública, constituye uno de los aspectos fundamentales dentro del Sistema Fiscal Mexicano, ya que se ocupa de la distribución del ingreso federal, o bien, de la participación de ese ingreso a las entidades federativas y municipios, a cambio de que estos dejen de gravar, dentro de su territorio, actos y actividades que desarrollan los particulares, ya gravados por la federación.

El instrumento en que se sustenta la coordinación es la Ley de Coordinación Fiscal, que dentro de un sistema jurídico administrativo, a través de acuerdos, convenios y declaratorias, da las pautas para que se establezca en forma expresa la voluntad soberana de las dos entidades con capacidad tributaria, la federación y los estados, para así apoyar las relaciones fiscales entre ellos.

El objetivo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es dar congruencia y armonía a los ordenamientos tributarios de la federación con los de los estados, municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

El presente estudio de investigación consta de cuatro capítulos que incluye: el Origen y Evolución de la Coordinación Fiscal en México; el Marco Jurídico de la Coordinación Fiscal; la Conformación y Operación Actual del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; la Propuesta de un Nuevo Sistema de Coordinación Fiscal; finalmente se precisarán las Conclusiones así como la Bibliografía que sirvió de base para el mismo.

INTRODUCCIÓN

En primer término, es conveniente definir el significado de la palabra coordinación, la cual es la sincronización ordenada de esfuerzos para adecuarlos al monto, tiempo y duración para la ejecución de actividades, teniendo como resultado acciones unificadas y económicas que tiendan al logro de un objetivo común.

Ahora bien para abordar el tema de la Coordinación Fiscal, es necesario partir de la conceptualización que le han dado diversos autores.

José López Portillo, expresidente de la República Mexicana, al expedir el Decreto de La Ley de Coordinación Fiscal el 27 de diciembre de 1978, definió a la Coordinación Fiscal como:

“Un sistema nacional a través del cual se hace posible la justicia distributiva del ingreso público entre Federación, Estados y Municipios”¹.

El especialista Adolfo Arrijo Vizcaíno señala que:

“La Coordinación Fiscal es la participación proporcional que por disposición de la Constitución y de la Ley, se otorga a las Entidades Federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”².

Guillermo Villa Calleja, lo define como:

“El sistema nacional jurídico-administrativo en donde a través de acuerdos y convenios, se plasma en forma expresa, la voluntad soberana de los dos Entes con capacidad tributaria, Federación y Estados, y que sirven de apoyo a las relaciones entre ellos, señalan las bases de su organización y funcionamiento, establecen las participaciones que corresponden y la mecánica de su distribución, se fijan las bases de colaboración administrativa entre unos y otros tendientes a armonizar y simplificar la legislación fiscal positiva y por ende, a dar realidad a la Reforma Administrativa Federal”³.

De los conceptos anteriores, se puede concluir que la Coordinación Fiscal, es la forma en que la federación otorga a las entidades federativas y municipios una participación de la recaudación fiscal federal, por disposición expresa de una norma jurídica a cambio de que dejen en suspenso el cobro de una contribución local.

¹ Citado por Villa Calleja, Guillermo. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Instituto Nacional de Capacitación Fiscal. Investigación Fiscal, Segunda Época. Sección de Estudios ¿Qué es la Coordinación Fiscal?, México, Dirección General de Comunicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Editor responsable Armando Prieto Badillo. 1982, pág. 24.

² ARRIJOA Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal. Novena Edición. México, Themis, 1994, pág. 144.

³ Citado por Villa Calleja, Guillermo, ob. cit., pág. 17.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el modelo que se adoptó en México con los siguientes propósitos:

- Armonizar las relaciones fiscales entre la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal; evitando la concurrencia fiscal.⁴
- Proporcionar a las haciendas públicas estatales y municipales una participación en los ingresos federales.

Los antecedentes de la coordinación fiscal en México datan de finales de los años cuarenta. Antes de esto las relaciones fiscales entre la federación y los gobiernos locales se caracterizaba por la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales, los que conformaban un sistema tributario sumamente complejo. Ya que no existían acuerdos fiscales de ningún tipo, era muy frecuente que los contribuyentes tuvieran que pagar un mismo tributo a los tres distintos ámbitos de gobierno.

Actualmente, el marco jurídico del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal está integrado por la siguiente normatividad:

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos.
- Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.
- Declaratoria en Materia de Derechos.

A través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal los gobiernos estatales reciben participación de los ingresos federales mediante dos fondos:

- Fondo General de Participaciones.
- Fondo de Fomento Municipal.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, los estados tienen que entregar una parte de estos recursos a sus gobiernos municipales. Son las propias legislaturas locales las encargadas de definir con base en qué criterios se realiza esta distribución.

Conforme a lo señalado en la Ley de Coordinación Fiscal, el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades, por medio de sus Secretarías de Finanzas, participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a través de los siguientes organismos:

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

⁴ La concurrencia fiscal, se presenta cuando tanto la federación como las entidades federativas gravan con dos o más tributos diferentes una misma fuente de ingresos.

- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- La Junta de Coordinación Fiscal.

Aunado a lo anterior, Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de la República dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, señaló como prioridad un programa de carácter especial denominado "Programa para un Nuevo Federalismo", el cual tiene como uno de sus objetivos generales el de:

"Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas"⁵

Sin embargo, a pesar de los avances del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, persisten distorsiones que se deben corregir, tal es el caso de los criterios utilizados para determinar las participaciones y los montos que se otorgan, tanto a las entidades federativas como a los municipios.

También es necesario reconocer que los mecanismos etiquetados de los recursos que se le otorgan a los municipios, no son los mas eficientes.

El centralismo de la federación ha representado serios obstáculos al desarrollo de los estados, el caso ha sido más crítico para los municipios con recursos hacendarios raquíuticos, fuerte dependencia de los gobiernos federal y estatales, y una escasez crónica de tecnología y recursos humanos capacitados.

Los procesos de descentralización requieren, para ser eficaces, que el municipio sea el nivel de gobierno en donde recaiga el peso de la descentralización, ya que es el espacio natural en el que se entrelazan las distintas relaciones económicas, sociales, políticas y culturales del país. Por lo que es primordial el fortalecimiento de este nivel de gobierno, pues el estar mas cerca del contribuyente le permite conocer mejor sus requerimientos y demandas.

Esta relación no debe reproducir el esquema centralista que se observa en la relación federación- estados. Debe buscar un equilibrio entre la unidad de objetivos a nivel estatal y la pluralidad que estimula la innovación, la participación social y la eficacia de la acción gubernamental. Debe procurar reducir desigualdades e inducir oportunidades de desarrollo para todas las localidades. Por ello la nueva relación estados y municipios implica avanzar simultáneamente en sus expresiones políticas, económicas, financieras y administrativas, dentro de un marco jurídico claro que las regule.

El presente estudio de investigación, tiene como objetivos fundamentales:

⁵MÉXICO: PODER EJECUTIVO FEDERAL., Secretaría de Gobernación. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. México, Talleres Gráficos de México, 1997, pág. 15.

1. Recopilar la información relativa al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un sólo documento como material de consulta para futuras generaciones, así como identificar aquellas insuficiencias que posee este sistema, y
2. La de proponer un sistema acorde a las disposiciones constitucionales que regulan el Federalismo Mexicano y las diversas necesidades de los estados y municipios que lo integran, a fin de hacer un sistema impositivo y de coordinación en el reparto de los recursos que generen una distribución equitativa que permita un crecimiento económico y desarrollo con base en las actividades que éstos lleven a cabo, acorde a sus programas de planeación, de inversión y gasto público.

El presente estudio de investigación consta de cuatro capítulos que incluye: el Origen y Evolución de la Coordinación Fiscal en México; el Marco Jurídico de la Coordinación Fiscal; la Conformación y Operación Actual del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Propuesta de un Nuevo Sistema de Coordinación Fiscal.

En el primer capítulo, se incluye una exposición de antecedentes de la Coordinación Fiscal en México y su transformación, la entrada en vigor de la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 28 de diciembre de 1953 y la Ley de Coordinación Fiscal del 27 de diciembre de 1978, que actualmente rige, incluyendo las últimas modificaciones al 29 de diciembre de 1997.

En el segundo capítulo, se señala la base jurídica en la cual se sustenta el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El tercer capítulo, esta conformado por cuatro subcapítulos:

- Organismos en Materia de Coordinación Fiscal. En donde se mencionan cuáles son, como se integran, cuándo sesionan y las facultades que tienen;
- Convenios de Coordinación Fiscal. En donde se señalan los Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que ha celebrado la federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las entidades federativas, así como sus anexos, como sustento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Así como también los tipos de coordinación, en donde se transcriben los artículos de las leyes en que la federación está coordinada con los estados en materia de impuestos indirectos (impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicios), así como en materia de derechos y de aquellos impuestos que las entidades federativas administran integralmente (impuesto sobre tenencia o uso de vehículos e impuesto sobre automóviles nuevos);
- Fondos de Participaciones. En donde se expone la base legal en los que están sustentados el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, el pago y su afectación en caso, de obligaciones y empréstitos contraídos, y finalmente, se mencionan las Aportaciones Federales a las Entidades Federativas y Municipios a través del Ramo 33; y

- El Recurso de Inconformidad. En donde se puntualizan las modalidades de este recurso establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

En el cuarto capítulo, se señala a manera de introducción el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, analizando los avances que ha tenido hasta la fecha y planteando la propuesta para un nuevo Sistema de Coordinación Fiscal.

Se incluye así mismo un apartado de Anexos, que contiene lo siguiente:

1. Fechas de publicación en el Diario Oficial de la Federación de los Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa, así como sus anexos correspondientes.
2. Ejemplo para el cálculo de las participaciones de los Fondos: General de Participaciones, Fomento Municipal, así como de las Reservas: de Contingencia y de Compensación e impuestos especiales por el ejercicio de 1997.

Posteriormente en el siguiente apartado, se incluyen las conclusiones a que se llegaron en el desarrollo del mismo.

Para finalizar cabe precisar que los instrumentos utilizados para la elaboración de esta tesis, consistieron básicamente en investigación documental y bibliográfica, mismos que se citan en el apartado de la bibliografía correspondiente. Las transcripciones que se incluyen en la presente tesis, se hicieron textualmente y se colocaron entre comillas, con un margen especial para distinguirlas del resto del documento.

CAPÍTULO PRIMERO

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO

Las facultades concurrentes de la federación y estados para ejercer el poder tributario, o sea establecer tributos a cargo de los gobernados, implican la posibilidad de duplicidad o pluralidad de tributos sobre una misma fuente impositiva.

Tanto en la Constitución de 1857 como en la de 1917 el constituyente rechazó una distribución de impuestos entre federación y estados, ya que originalmente existía el proyecto de distribuir impuestos directos para los estados e indirectos para la federación.

Sin embargo, en ambas Constituciones se reservó a la federación la facultad de establecer tributos en materia de comercio exterior, y se prohibió a los estados la emisión de estampillas para el cobro de tributos. Esto, desde luego, originó problemas por la existencia de la concurrencia tributaria, problemas que se pretendieron resolver a través de Convenciones Nacionales Fiscales.

Antes de que se llevaran a cabo las tres Convenciones Nacionales Fiscales, el gobierno federal en el siglo pasado realizó tres reuniones con la finalidad de unificar el sistema impositivo nacional.

La primera fue la Junta de Gobernadores en 1851. Esta reunión tuvo lugar después de la negativa de la Cámara de Diputados, de aprobar dos iniciativas del presidente Arista.

El segundo intento lo constituyó la Conferencia de Representantes de los Estados en 1883. Esta, fue convocada por el presidente Manuel González y el motivo fue la abolición de las alcabalas.

El tercer intento fue cuando Porfirio Díaz convocó a la Conferencia de Economistas en 1891. En ella, se propuso examinar y discutir la manera de unificar las cuotas de los impuestos indirectos que se cobraban con el nombre de alcabalas, consumo y portazgo.

1.1 Convenciones Nacionales Fiscales

No obstante los intentos antes mencionados, en agosto de 1925, fueron convocados los gobernadores de los estados para reunirse y llevar a cabo la Primera Convención Nacional Fiscal.

1.1.1 Primera Convención celebrada en 1925

El objetivo de esta convención fue delimitar en materia impositiva, tanto las competencias locales como la federal, así como establecer un Plan Nacional de Arbitrios para unificar el Sistema Fiscal de la República.

Esta convención no brindó los resultados esperados, toda vez que a finales de 1926, la Secretaría de Hacienda envió al Congreso, el proyecto de reformas aprobado por la Asamblea de la Convención; pero, debido a que no fue examinado, en 1931, tuvo que retirarlo. Sin embargo, esa Secretaría concedió a los estados participación en el rendimiento de algunos impuestos federales.

1.1.2 Segunda Convención celebrada en 1933

Esta convención se realizó en febrero de 1933 y tuvo como objetivos, revisar las conclusiones de la primera convención nacional fiscal; considerar el problema de la delimitación de jurisdicciones fiscales entre la federación, los estados y municipios; determinar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de subordinación de los mismos al sistema federal; estudiar los medios para la ejecución de las decisiones de la asamblea y la constitución de un órgano capacitado para realizarla.

Se propuso el establecimiento del impuesto único, en el que participarían la federación y los estados, así como la creación de reglas especiales en cuanto a su recaudación, administración y reparto.

Por lo anterior, el 18 de enero de 1934 se reformó la fracción X del artículo 73 Constitucional, y se consignó la participación de estados y municipios en impuestos federales sobre energía eléctrica.

A fin de realizar una adecuada distribución de los ingresos federales para fortalecer las finanzas de los gobiernos locales en materia fiscal, el 13 de octubre de 1942, se reformó nuevamente dicho artículo en su fracción XXIX, concediéndole facultades al Congreso de la Unión con el objeto de que ejerciera el poder tributario, y así establecer tributos sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de hidrocarburos y minería, respecto de instituciones de seguros y de créditos, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, etc., señalándose que los estados y municipios obtendrían de tales tributos el rendimiento que la ley federal secundaria determinara.

“Por reforma de 8 de octubre de 1942, que entró en vigor a partir del 1º de enero de 1943, se adicionó entre otros, el artículo 73 de la Constitución en la fracción XXIX, facultándose al Congreso “para establecer contribuciones: 1º. Sobre 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 5°. Especiales sobre: a) Energía eléctrica. b) Producción y consumo de tabacos labrados. c) Cerillos y fósforos. e) Aguamiel y productos de su fermentación. f) Explotación forestal, y g) Producción y consumo de cerveza. 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.”

Esta reforma fue de suma importancia pues amplió en forma considerable el ámbito de imposición exclusiva de las autoridades federales; los impuestos privativos de la Federación no se limitaron ya a la tradicional materia del comercio exterior. Nótese sin embargo, que en los impuestos mencionados no quedaron incluidos ni el impuesto sobre la renta ni el impuesto sobre ingresos mercantiles (los impuestos más importantes en la estructura fiscal del país) que continuaban sujetos al régimen de la concurrencia. La reforma fue importante también, porque institucionalizó el sistema de participaciones de los Estados y Municipios en el rendimiento de impuestos federales. Ciertamente, las participaciones se limitaban a los impuestos especiales expresamente enumerados en el texto, pero se le dio categoría constitucional a este sistema de participaciones que más tarde habría de jugar un papel fundamental en el desarrollo de la coordinación fiscal mexicana, al hacerse extensivo a otro tipo de impuestos.”⁶

En 1943, se reforma el artículo 117, fracción VII de la Carta Magna, disponiendo que los estados deberían participar en el rendimiento de los impuestos especiales exclusivos federales, tales como la energía eléctrica, la producción y consumo de tabaco labrado, gasolina, cerillos y fósforos, aguamiel y explotación forestal.

Sin embargo, las recomendaciones de esta segunda convención no fueron tomadas en cuenta. Así, entre 1933 y 1947, el panorama en general seguía siendo el mismo, en materia de imposición sobre el comercio y la industria.

1.1.3 Tercera Convención celebrada en 1947

En octubre de 1947, fueron convocados los gobiernos de los estados y municipios, a la tercera convención nacional fiscal que debía reunirse el mes siguiente. En la convocatoria, se argumentó que la situación del sistema impositivo había empeorado, como resultado de la creación de nuevos impuestos tanto de la federación, como por los estados y municipios.

En esta convención sin abandonar la idea de delimitación de poderes tributarios, se recomendó el establecimiento de un sistema que permitiera el aprovechamiento

⁶ Citado por Treviño Martínez, Alejandro en MÉXICO: TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. *Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México*. Ensayos-I. “Convenios de Coordinación Fiscal entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas”. México, Prisma Mexicana, S.A., Tomo I, 1982, pág. 628.

coordinado entre federación y estados de las principales fuentes tributarias, olvidando la idea de exclusividad de tributos para uno y otro, o la sumisión de los estados al centro, planteándose por primera vez, la participación de las entidades federativas en el rendimiento del sistema tributario, de acuerdo con las necesidades de los servicios públicos de cada una de ellas, así como la colaboración entre sus autoridades para reducir al mínimo los gastos de administración tributaria y control de los ingresos.

De esta convención surgió la Ley Federal Sobre Ingresos Mercantiles de 1947, la cual estableció una tasa general de 1.8% aplicable en toda la República y una tasa adicional de 1.5% para los estados que se coordinaran con la federación, derogando sus impuestos locales sobre el comercio y la industria.

Esta ley fue derogada en 1952 por una nueva ley, la cual estableció un capítulo especial relativo a los convenios de coordinación, misma que fue reformada en 1953, reduciéndose la tasa adicional para los estados coordinados con la federación, al 1.2%; pero otorgándoles el 40% sobre el monto de las sanciones que impusieran como resultado de la aplicación de la ley.

1.2 Leyes de Coordinación Fiscal

La historia del Sistema Fiscal Mexicano, se puede dividir en dos etapas. La primera abarca hasta antes de 1980 y es donde se encuentran los antecedentes de lo que es en la actualidad la coordinación fiscal, como fueron las tres convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947 y la entrada en vigor de la primera Ley de Coordinación Fiscal en 1953.

1.2.1 Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953.

Después de fallidos intentos por establecer la coordinación y armonizar el sistema tributario, las convenciones nacionales fiscales no fueron del todo inútiles, por fin en 1953, se expidió la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de ese año, cuyos objetivos principales consistieron en establecer un sistema fiscal armónico, donde no existiera la concurrencia impositiva de las tres esferas de gobierno.

La ley de 1953, significó un gran avance. Por primera vez quedo plasmada en una ley la supresión de gravámenes alcabalariorios, inquietud manifestada desde la primera convención fiscal, creó zonas fiscales y logró instalar la Comisión de Arbitrios.

En 1953, se realizan convenios de coordinación en materia de ingresos mercantiles; pero la coordinación de los estados con la federación es optativa.

En la década de los setenta, a pesar de estar en vigencia la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, persistían problemas en esa materia, así como en el otorgamiento de participaciones. El proceso de coordinación de la federación con los estados, en el impuesto sobre ingresos mercantiles promulgado desde 1947 fue muy lento.

En 1970, solamente quince estados habían celebrado convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda. En este mismo año, por reforma a la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, se estableció una tasa especial de aplicación uniforme en toda la República del 10% sobre la venta de artículos llamados de lujo, ofreciéndose una participación del 40% de lo recaudado por las entidades federativas, lográndose con ello en 1971, la coordinación de todos los estados que integran la federación para participar en los ingresos federales coordinados. La última entidad federativa en incorporarse fue el estado de México, en 1973; además la federación no participaba a las entidades federativas de impuestos federales, como eran: sobre tarifas generales de importación y exportación, impuesto sobre la renta de empresas y personas físicas e impuestos establecidos en la Ley General del Timbre.

En 1973 se reformó nuevamente la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, reemplazando la tasa general del 1.8% y la tasa adicional del 1.2%, por una tasa única del 4% para toda la República. Las participaciones de los estados que hubieren celebrado convenio de coordinación con la federación, fueron incrementadas del 40% al 45% y las de los municipios del 15 al 20%. Durante este mismo año, se inicia el proceso de coordinación global, conviniéndose en la participación de la recaudación del ingreso global de las empresas. A cambio de suprimir los impuestos locales, se otorga en este año una participación a la entidad del 45% del rendimiento de los gravámenes, así como la administración de los mismos; además, se encargó a los estados la recaudación de impuestos sobre productos de trabajo y el 1% sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal. Las entidades recibieron como honorarios por estos servicios un 4% de la recaudación en 1974.

En 1974, se realizan convenios de coordinación en otras materias tributarias y en la vigilancia de impuestos federales.

En 1976 se realizaron convenios de colaboración administrativa en materia de auditoría.

Después de 28 años, las intenciones que llevaron a la realización de la primera convención, quedaron plasmadas en una ley que tuvo vigencia hasta la elaboración de la nueva Ley de Coordinación Fiscal en 1978 y que entró en vigor en 1980, con la instalación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

1.2.2 Ley de Coordinación Fiscal de 1978

Es a partir del primero de enero de 1980, donde puede ser considerada la segunda etapa, fecha en que entra en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, no obstante que

fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 1978. Salvo lo dispuesto en el capítulo IV de la misma ley que entró en vigor el primero de enero de 1979, lo anterior, de acuerdo, a lo establecido en el artículo primero transitorio de la ley de la materia.

Por disposición expresa de este ordenamiento jurídico, el capítulo IV, entró en vigor mediante la instalación de cuatro organismos en materia de coordinación, a través de los cuales el gobierno federal y el gobierno de las entidades federativas participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dichos organismos son 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.

Con la entrada en vigor de la nueva ley en 1980, quedo abrogada la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 28 de diciembre de 1953. Otras leyes abrogadas fueron la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas del 29 de diciembre de 1948 y la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles del 28 de diciembre de 1953, ley que fue abrogada debido a que en enero de 1980 entró en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Los principales objetivos de esta ley son:

- Uniformar los criterios para la conformación de los fondos que integran el sistema de transferencias gubernamentales.
- Establecer los principios de distribución de las participaciones federales.
- Especificar las participaciones otorgadas directamente a los municipios y cuales se asignan a través de las entidades federativas.
- Determinar los porcentajes mínimos de las participaciones estatales por distribuir a los municipios.
- Establecer las reglas de colaboración administrativa entre los diferentes niveles de gobierno.

De la ley se desprende el Convenio de Adhesión que establece las condiciones bajo las cuales un estado se incorpora al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa, el cual especifica las áreas de colaboración en materia fiscal y las reglas de operación entre los niveles de gobierno.

Por lo general, bajo esta modalidad, la federación cede facultades a los estados a cambio de los recursos e incentivos por la administración o fiscalización de gravámenes federales.

Con la implantación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1979 y el funcionamiento del Fondo General en 1980, las entidades federativas convinieron con la federación en eliminar impuestos y derechos a cambio del resarcimiento de la recaudación local con un porcentaje de la federal.

Las entidades federativas quedaron adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante el Convenio suscrito con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que fue publicado el 28 de diciembre de 1979 en el Diario Oficial de la Federación.

1.3 Etapas de la Colaboración Administrativa

En todos los sistemas federales de gobierno existen acciones de coordinación entre los diferentes niveles que desarrollan la función pública, buscando con esto la optimización de las gestiones de autoridad para lograr la eficacia más plena de las tareas del gobierno en su conjunto.

En nuestro país, históricamente, las acciones de colaboración administrativa en materia tributaria se han dado de los gobiernos estatales hacia el gobierno federal. Lo anterior, en virtud de que han sido las entidades las que han tenido que prescindir de su potestad tributaria, dejando en suspenso o derogando sus propios gravámenes fiscales, a cambio de participaciones de la recaudación federal y quedándose con ello sin materia propia que administrar.

Los convenios que han hecho posible la coordinación entre federación y estado, han sido el resultado de un amplio proceso de negociación entre ambos niveles de gobierno en cuanto a sus límites y alcances.

De esta manera la colaboración administrativa en materia tributaria ha venido existiendo bajo distintas modalidades y en contextos propios de los esquemas de Coordinación Fiscal que hemos tenido al paso de los años. Estas modalidades han estado ligadas a diferentes esquemas de coordinación que han venido cambiando con el tiempo y las condiciones económicas del país.

De esta forma la colaboración administrativa en nuestro país ha pasado por tres etapas perfectamente definidas. En cada una de ellas se ha notado, en mayor o menor medida, la preeminencia de algunas de las consideraciones o criterios señalados en los párrafos precedentes.

1.3.1 Primera etapa: hasta antes de 1980.

Durante la primera etapa, la colaboración administrativa se dio de manera aislada, toda vez que la adhesión de las entidades a la Coordinación Fiscal fue gradual:

Primero fueron las participaciones sobre el impuesto de energía eléctrica; luego sobre las demás contribuciones especiales; mas adelante, sobre el impuesto sobre ingresos mercantiles, y la producción de cemento, llantas, aguas envasadas, etc.

1.3.2 Segunda etapa: de 1980 a 1990.

A partir de 1980, con la entrada en vigor de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y la nueva Ley de Coordinación Fiscal, se da un cambio estructural en todo el Sistema Tributario Nacional y particularmente en los esquemas de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas. Con la entrada en vigor de la nueva Ley de Coordinación Fiscal y la celebración de los Convenios de Adhesión suscritos por los estados y el gobierno federal, se eliminaron un sinnúmero de impuestos hasta entonces contenidos en las legislaciones de las entidades del país.

Ante este hecho, las entidades federativas se quedaron con una infraestructura administrativa inoperante, al haber dejado sin efectos sus gravámenes propios. Pero esta infraestructura podía ser aprovechada para administrar impuestos coordinados, y fue lo que se hizo.

En un principio, con la reestructura del Sistema Tributario Nacional, la presencia fiscal de las entidades se redujo hasta casi desaparecer en el universo de los contribuyentes afectos a los gravámenes fiscales estatales, y aún en el ámbito municipal, dicha presencia fiscal se redujo al máximo, con la coordinación en derechos; pues en las entidades que aceptaron esta coordinación tuvieron que desaparecer las licencias de giro, que representaban la principal fuente de presencia fiscal para los municipios.

En este contexto, se suscribieron Convenios de Colaboración Administrativa a través de los cuales se delegaron funciones encaminadas a que las entidades federativas administraran, de manera integral algunos impuestos federales, como el impuesto al valor agregado.

Para la administración de este impuesto, se delegaron, al principio, solo algunas funciones, que se incrementaron a partir de 1984. Desde esa fecha se otorgaron diez funciones de administración que eran:

- Registro de contribuyentes.
- Recaudación.
- Fiscalización.
- Liquidación.
- Cobranza.
- Asistencia al contribuyente.
- Imposición de sanciones.
- Condonación de multas.
- Resolución de recursos administrativos.

- Intervención en juicio.

A partir de 1984, y hasta 1990, se logró que la administración del impuesto al valor agregado se realizaría de manera integral por las haciendas públicas estatales.

En este mismo periodo, las entidades federativas tuvieron a su cargo, además del impuesto al valor agregado, la administración de otros ingresos de menor importancia, tales como el impuesto sobre la renta a cargo de los entonces llamados "contribuyentes menores", y de las personas físicas sujetas a bases especiales de tributación; así como el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos y algunos otros ingresos para administrarse por los municipios, como las multas federales no fiscales, y los derechos por el uso o aprovechamiento de la zona federal marítimo-terrestre.

Hasta 1990, se tuvo una colaboración muy estrecha entre la federación y las entidades. En ella se llegó a un alto grado de integración y concertación en los procesos de administración, y se obtuvo, sin duda, el más alto nivel de interrelación institucional entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas.

1.3.3 Tercera etapa: de 1990 a la fecha.

A partir de 1990, la colaboración administrativa sufrió un importante retroceso, ya que la federación, mediante la firma de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, retiró a las entidades las facultades de administración de ingresos federales coordinados, y de las diez funciones de administración que tenían para administrar el impuesto al valor agregado de manera integral, en el nuevo convenio solo les dejaba dos: fiscalización y liquidación. Así dejaban de tener a su cargo la administración integral del impuesto al valor agregado y se quedaban solo con la administración del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

En estos últimos siete años, se han ido cediendo facultades marginales de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprendieron las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, tales como las verificaciones del padrón de contribuyentes afectos al impuesto al valor agregado y la de la legal estancia de vehículos extranjeros. En un orden de similar importancia se les otorgaron algunas otras facultades en materia de control de obligaciones. Sin embargo, éstas no han restituido el nivel de participación y presencia que con otros esquemas de colaboración tuvieron los estados en el pasado reciente.

A partir del 1º de enero de 1997, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implementó diversas medidas de control sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales a fin de reducir la evasión fiscal. Entre dichas medidas destaco, la firma de nuevos Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal con diversas entidades federativas, en los que se incrementan considerablemente las

facultades de las autoridades estatales en materia de fiscalización (anteriormente sólo se daban atribuciones en materia de los impuestos al valor agregado y tenencia y uso de vehículos), de recaudación e imposición de multas; lo anterior significó que a las entidades federativas se les dotó de plenas facultades de comprobación, integrando lo que debe reconocerse como un nuevo esquema de fiscalización.

Antes de concluir el presente capítulo, creímos conveniente incluir las fechas en que han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las dieciséis modificaciones que ha tenido la Ley de Coordinación Fiscal durante los veinte años de su publicación, así como una breve introducción a la última modificación.⁷

30-XII-1980	31-XII-1981	31-XII-1982	30-XII-1983	31-XII-1986
31-XII-1987	31-XII-1988	28-XII-1989	26-XII-1990	20-XII-1991
20-VII-1992	3-XII-1993	11-V-1995	15-XII-1995	30-XII-1996
29-XII-1997				

La última modificación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1997⁸, cuya entrada en vigor fue a partir del 1º de enero de 1998, de la siguiente manera:

Se modificó el artículo 2º, cuarto párrafo⁹, indicando que dentro de los conceptos que quedan fuera del cálculo de la recaudación federal participable de los municipios y del Distrito Federal, se encuentra la participación que tuvieron éstos últimos sobre la recaudación que se haga a los "pequeños contribuyentes", en los términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal.

Se adicionó el artículo 3-B¹⁰ que establece que los municipios de los estados y el Distrito Federal, participarán del 70% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección III, del Capítulo VI, del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta que se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes, como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales.

Se adiciona el Capítulo V denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales"¹¹, El gobierno federal con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, constituyó a partir de 1998, cinco fondos que se sintetizan a continuación:

- **Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal**¹².- A fin de apoyar la educación básica en cada uno de los estados, municipios y Distrito Federal,

⁷ Para facilitar a los interesados en hacer un análisis sobre las modificaciones efectuadas a la Ley de Coordinación Fiscal.

⁸ Para conocer la reforma textual consultar MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección), del 29 de diciembre de 1997, págs. 122 a 128.

⁹ *Ibidem*, ob. cit., pág. 127.

¹⁰ *Idem*, pág. 128.

¹¹ *Idem*, págs. 122 a 127.

mismo que se repartirá en función al número de escuelas y plantilla de personal utilizado en cada una de ellas.

- **Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud¹³.**- Con el objeto de que los estados, municipios y el Distrito Federal proporcionen el servicio de salud necesario en sus comunidades. El cual se repartirá en función de la infraestructura médica y a las plantillas de personal con que cada comunidad cuente.
- **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social¹⁴.**- Destinadas a los estados, municipios y Distrito Federal, exclusivamente para el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los rubros siguientes: agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.
- **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal¹⁵.**- Destinadas exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos de los municipios y del Distrito Federal, con prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Las aportaciones se harán en función directa al número de habitantes de cada entidad federativa.
- **Fondo de Aportaciones Múltiples¹⁶.**- Se destinarán para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

En el capítulo tercero de este documento detallaremos un poco más sobre estos Fondos de Aportaciones Federales.

¹² Si se desea profundizar en el contenido completo de este Fondo consultar a CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley de Coordinación Fiscal. Vigésima Octava Edición, México. Editorial Themis. S. A. de C.V., 1998, arts. 26 al 28 y arts. 3º, 4º y 6º Transitorios.

¹³ *Ibidem*. ob. cit., arts. 29 al 31 y art. 7º Transitorios.

¹⁴ *Ibidem*, arts. 32 al 35 y arts. 5º y 8º Transitorios.

¹⁵ *Idem*, arts. 36 al 38 y art. 9º Transitorios.

¹⁶ *Idem*, arts. 39 al 41.

Una vez que se tiene un panorama general del origen y evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el próximo capítulo trataremos lo relativo al marco jurídico en que se sustenta este sistema.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO JURÍDICO DE LA COORDINACIÓN FISCAL

La base jurídica en la cual se sustenta el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, esta dada en varios ordenamientos legales.

Puede citarse como fundamento el artículo 89 Constitucional, referido a las facultades y obligaciones del Presidente, que señala en su fracción:

“I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...”¹⁷

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 18, señala que el Presidente de la República, expedirá el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, donde se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas.¹⁸

En este mismo ordenamiento en su artículo 31, señala las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establece en su fracción:

“I....

XIII. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.”¹⁹

Así mismo, en el artículo 6º del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se señalan las facultades no delegables del Secretario; concretamente, establece en las fracciones:

“I....

V. Representar al Presidente de la República en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria, en los casos en que lo determine el titular del Ejecutivo Federal;

VI....

¹⁷ MÉXICO: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Secretaría General. Dirección del Secretariado. 1996. pág. 69.

¹⁸ LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Trigésima Cuarta Edición. México, Editorial Porrúa, S.A. de C. V., 1996. (c 1972). pág. 13.

¹⁹ *Ibidem*. ob. cit., págs. 23 y 24.

XVI. Proponer el proyecto de presupuesto de la Secretaría, el de los ramos de la deuda pública y de participaciones a entidades federativas y municipios,...

XVII.....

XVIII. Celebrar convenios en materia de coordinación fiscal con las entidades federativas y proponer al Presidente de la República el acuerdo relativo al Distrito Federal.”²⁰

2.1 El Poder Tributario

Para poder iniciar este tema es necesario conocer los preceptos constitucionales que imponen la obligación contributiva, así como de la competencia de las autoridades en materia de impuestos.

Es ampliamente conocido el deber de los habitantes del territorio nacional que determina el artículo 31, fracción IV de nuestra Carta Magna y que textualmente indica:

“**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

I.

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”²¹

En un estudio formulado por el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, don Manuel Yáñez Ruiz, se expresa lo siguiente:

“La Constitución Política de la República no contiene una teoría sobre los impuestos, únicamente existen preceptos aislados que se refieren a ellos, pero que no pueden dar la pauta para determinar cuál es la teoría impositiva que sigue. En ninguna forma puede pensarse que el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, contenga la teoría de cómo deben ser los impuestos en el estado Federal Mexicano. En efecto, en este artículo sólo se establece como obligaciones de los mexicanos, el contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; pero de esto no puede concluirse que el único objeto de los impuestos sea el de que se dediquen para erogar los gastos públicos.”²²

²⁰ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1996, incluye las modificaciones del 24 de diciembre del mismo año. México, Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1997, págs. 6 y 8.

²¹ MÉXICO: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. México, Secretaría General, Dirección del Secretariado, 1996, págs. 34 y 35.

²² GUERRERO Lara, Ezequiel. La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984). Segunda Edición. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, pág. 2520.

Apoyamos esta aseveración en la siguiente jurisprudencia, dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“GASTO PÚBLICO, NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL. El gasto público doctrinaria y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre “Gasto Público”, que el importe de lo recaudado por la federación, a través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destinan a la satisfacción de las atribuciones del estado relacionados con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos...”²³

Si analizáramos los preceptos constitucionales, que han regido en nuestro país, a partir de la Constitución de Cádiz de 1812; el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Apatzingán 1814; la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; las Leyes Constitucionales de 1836; el texto de Las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 y finalmente la parte relativa a las contribuciones, prevista por la Constitución Política de 1857, encontraremos que en las constituciones que ha tenido México, desde el inicio de nuestra independencia, siempre se ha consagrado a nivel constitucional el deber de contribuir para cubrir los gastos públicos y, que hasta la Constitución de 1857, se dan algunos lineamientos teórico-jurídicos para tal finalidad.

De lo anterior podríamos concluir que el poder tributario es el derecho del estado de exigir de los particulares la aportación de una parte de su riqueza para satisfacer los gastos públicos.

Por lo tanto, el estado debe expedir leyes que rijan la conducta entre los particulares, así como entre los particulares y el estado y, la actuación del estado mismo.

El Poder Legislativo es el titular del poder tributario, ya que constitucionalmente es el facultado para crear leyes, y es precisamente en las leyes en donde se deben establecer las contribuciones, mientras que al Ejecutivo Federal compete la aplicación de las mismas.

Por otra parte, la competencia tributaria consiste en poder recaudar el tributo cuando se ha producido un hecho generador.

Por consiguiente, el titular de la competencia tributaria es el acreedor de la prestación tributaria, puede suceder, que coincidan las titularidades del poder tributario y de la competencia tributaria en una misma entidad. Por ejemplo, el gobierno federal es titular del poder tributario para gravar las rentas de las sociedades mercantiles y de las personas físicas; a su vez es titular de la competencia tributaria, pudiendo cobrar dichos impuestos; pero también puede ser el titular de la competencia tributaria una entidad como lo es el municipio, y el titular del

²³ MEXICO: PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación (1917-1995). México, Editorial Themis, 1995, pág. 339.

poder tributario sobre el mismo tributo de otra entidad es el estado donde se localiza el municipio.

Ahora bien, con relación a los antecedentes históricos del federalismo mexicano, tenemos que de conformidad con el **artículo 40** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”²⁴

República, en términos generales, es la forma de gobierno en la cual los ciudadanos eligen periódicamente al jefe de estado, quien de manera temporal desempeña ese cargo.

Democracia es una palabra que, según su origen, significa gobierno del pueblo, es decir, es el gobierno de todos o la posibilidad para todos de participar directa o indirectamente en el gobierno.

Una democracia es representativa cuando las leyes se elaboran por medio de representantes electos por los ciudadanos. La representación popular se realiza también a través de los ayuntamientos.

Federal es la forma de estado opuesta o diferente al central. En ambos existen los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero mientras en el estado centralista operan en forma directa e inmediata sobre la totalidad del territorio y del pueblo, en las federaciones, además de actuar en el plano nacional o general, existen al mismo tiempo y se limitan mutuamente con el Legislativo, Ejecutivo y Judicial de cada entidad, cuya competencia se reduce a su propio territorio.

Los estados en el sistema federal son libres y soberanos, porque sus ciudadanos, a través de las respectivas legislaturas, tienen facultad para elaborar su propio régimen jurídico y su constitución, siempre que se sujeten a las disposiciones de la federal. Disfrutan de libertad para gobernarse a sí mismos, dentro de las bases generales señaladas por el Título Quinto de la Carta Magna, y poseen patrimonio y personalidad jurídica distintos al de los demás estados miembros y a los del estado federal, pero carecen de personalidad y representación en el plano internacional. La Constitución por esto recibe el nombre de Pacto Federal, une a esas entidades libres en un todo común: la federación.

México, por primera vez, se constituye en un estado federal por mandato de la Constitución de 1824, dejando atrás la división provincial mediante la cual se

²⁴ MEXICO: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Secretaría General, Dirección del Secretariado, 1996, pág. 39.

organizaba nuestro territorio, pero debemos recordar que entre la Constitución de 1824 y la de 1857 existió un periodo en que México volvió a ser centralista, como consecuencia de la derrota parlamentaria de 1835, por medio de la cual se implantó el centralismo en las leyes de 1836 y 1843; pese a ello, las ideas liberales dieron nacimiento a una nueva Constitución, expedida en 1857 con la cual se ratifica la forma de estado federal, y a partir de esa fecha el Sistema Federal ha permanecido incólume, pues fue ratificado en forma definitiva por la Constitución de 1917.

En la actualidad se presentan serias discusiones en materia de competencia entre la federación y los estados, ya que de conformidad con el **artículo 124** Constitucional que señala que:

“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”²⁵

De lo anterior surge la pregunta ¿podrán los funcionarios federales tener facultades diversas a las conferidas expresamente por nuestra Constitución?

En principio, la respuesta sería negativa, ya que las facultades que no se le otorguen a la federación se encuentran reservadas a los estados; sin embargo, la coordinación fiscal ha trastocado dicha afirmación, pues las contribuciones que deberían estar dentro del ámbito competencial estatal, en la actualidad se encuentran en forma exclusiva en el ámbito federal.

2.1.1 De la Federación

Del apartado anterior podríamos concluir que el poder tributario de la federación es privativo, toda vez que la Constitución le reserva contribuciones en exclusiva, siendo además concurrente todo ello, de conformidad con los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se transcriben a continuación:

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

I....

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII....

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 seguro;

4º.Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5º.Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

²⁵ Ibidem, ob. cit., pág. 131.

- 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; y
- g) Producción y consumo de cerveza.

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.”²⁶

El **artículo 74** de la Constitución Política Mexicana, menciona como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados en su **fracción IV, primer párrafo**:

“Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.”²⁷

En el **artículo 131** Constitucional se establece que es facultad privativa de la federación lo que a continuación se transcribe:

“Gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”²⁸

²⁶ Idem, págs. 55, 56, 59 y 60.

²⁷ Idem, págs. 61 y 62.

²⁸ Idem, págs. 133 y 134.

2.1.2 De los Estados

El poder tributario de los estados federados, es concurrente, ya que al no serles reservado algún campo tributario por la Constitución, únicamente pueden gravar lo que no esté reservado expresamente a los otros niveles de gobierno.

Además, en la Constitución se establecen una serie de restricciones a los estados tales como las que señala en:

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

I....

IV.Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI.Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII.Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias 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 localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

VIII....

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.”²⁹

En la fracción I del **artículo 118** constitucional dice que tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

“I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;”³⁰

De lo transcrito se desprende que los estados de la República tienen una gama bastante extensa para determinar contribuciones, pues solamente deben limitarse a no legislar en lo que está reservado a la federación. Sin embargo, tal amplitud de posibilidades de legislar en materia impositiva se ha venido limitando con el argumento que se puede generar la existencia de un gran número de contribuciones, así como una gran diversidad de las mismas en los diversos estados y municipios que integran nuestro territorio nacional.

Esta problemática se ha venido atacando mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual si bien es cierto viene a trastocar el federalismo en esta

²⁹ Idem, págs. 106 y 107.

³⁰ Idem, pág. 107.

materia, es justo reconocer que ha evitado excesos en el establecimiento de contribuciones estatales.

2.1.3 De los Municipios

La Constitución Política Mexicana señala en la fracción III del **artículo 115** que:

“I...

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.”³¹

En la **fracción IV** de este mismo artículo, se establece que:

“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 anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones

³¹ Idem, págs. 99, 100 y 101.

en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.”³²

A diferencia de la federación y de las entidades federativas, el municipio no tiene capacidad tributaria propia. Según Margain Manautou:

“...sólo los dos primeros tienen plena potestad jurídica tributaria, pues los municipios, únicamente pueden administrar libremente su hacienda...”³³.

Por lo anterior, se ratifica que el municipio como entidad política, no puede establecer por sí mismo contribuciones, de ahí que no tenga competencia tributaria autónoma, ya que está sujeto a administrar los recursos provenientes de las contribuciones y de las participaciones federales en los montos que les señalen las legislaturas de los estados. Formalmente, la única libertad que poseen es la de aprobar su Presupuesto de Egresos, quedando supeditado a la disposición de los recursos.

De lo anterior se desprende que la facultad tributaria de la federación es privativa y concurrente, mientras que la de los estados es concurrente y la de los municipios que se ejerce por los estados es privativa y concurrente.

Entonces,

“...al no reservarse en la Constitución Política fuentes de tributación que en forma exclusiva pudieran ser gravadas o por la federación o por los estados y teniendo uno y otros la misma facultad de imponer contribuciones resulta como consecuencia que, por regla general, la misma materia o el mismo hecho imponible pueden y de hecho soportan gravámenes federales o estatales...”³⁴

Así pues, se da origen al problema de la concurrencia de facultades que a su vez genera la posibilidad de una doble o múltiple tributación, sobre lo cual consideramos pertinente mencionar los comentarios a ejecutoria de la Suprema Corte sobre la constitucionalidad de la doble tributación:

³² Idem, pág. 101.

³³ Margain Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Octava Edición, México, Universidad de San Luis Potosí, 1985, pág. 253.

³⁴ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, SubSecretaría de Ingresos. La Coordinación Fiscal en México. México, versión mecanográfica, 1982, pág. 67.

“La concurrencia de facultades impositivas de la federación y de los estados, si bien es posible constitucionalmente, no es solución deseable en un sistema federal, sino un problema que el constituyente deliberadamente no resolvió al no delimitar campos exclusivos de imposición de la federación y de los estados. Y no es la solución deseable porque al estar sujetos los contribuyentes a un doble poder tributario, en razón de la misma manifestación de capacidad económica, se ven expuestos a dobles o múltiples gravámenes establecidos por autoridades diferentes que, si bien cada uno de ellos puede resultar proporcional y equitativo, en conjunto pueden producir cargas fiscales exageradas. Adicionalmente, el establecimiento de obligaciones secundarias diferentes ante diversas autoridades fiscales en razón de la misma actividad gravada, dificulta considerablemente el cumplimiento de todas ellas, además de multiplicar las molestias y costos de los contribuyentes.”³⁵

Con base a lo anterior, se puede concluir que:

- Existen algunos impuestos reservados en forma exclusiva a la federación.
- No existen impuestos reservados a los estados.
- Los estados tienen un poder tributario genérico para gravar todas las materias a fin de cubrir el presupuesto de egresos local, como resulta de la aplicación del artículo 124 de la Constitución, con las limitaciones de no poder gravar las materias reservadas a la federación.
- Las contribuciones de los municipios las deben establecer las legislaturas de los estados, pues el municipio no está investido del poder legislativo tributario propio. Las legislaturas en tales casos ejercerán un poder concurrente con el de la federación y con el de los estados, excepto en las materias reservadas fiscalmente a la federación.
- Federación, estados y municipios pueden compartir entre ellos, los productos de la recaudación de sus respectivas contribuciones. Las transferencias de recursos que se hacen con este motivo se denominan participaciones.

Esta conformación del sistema tributario tiene su origen en nuestra Constitución Política, que al no establecer una delimitación de materias gravables o tributos para cada nivel de gobierno, ha generado la necesidad de instrumentar una serie de acuerdos entre las entidades federativas y el gobierno federal a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

³⁵ DF MIGUEL, Ma. Jesús y Carmen. Beller de Roalandini. Ejecutoria y comentarios: La Doble Imposición al amparo en revisión 402/76 en “La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de impuestos 1917-1985”. México, Edición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Tribunal Fiscal de la Federación, Fideicomiso para promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, 1986, pág. 675.

CAPÍTULO TERCERO

CONFORMACIÓN Y OPERACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

3.1 Organismos en Materia de Coordinación Fiscal

De acuerdo con lo previsto por el artículo 16 de la Ley de Coordinación Fiscal:

"El Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de:

- I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- IV. La Junta de Coordinación Fiscal."³⁶

3.1.1 La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales

A) Se Integra por:

- a) El Secretario de Hacienda y Crédito Público y,
- b) El titular del órgano hacendario de cada entidad.

...."La Reunión será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el funcionario de mayor jerarquía presente en la Reunión, de la entidad en que ésta se lleve a cabo.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos y los titulares del área hacendaria de las entidades por la persona que al efecto designen."³⁷

B) Fecha y Lugar de la(s) Sesión(es):

- a) Cuando menos una vez al año.
- b) En el lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes.

...."Será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
En la convocatoria se señalarán los asuntos de que deba ocuparse la Reunión."³⁸

³⁶ CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley de Coordinación Fiscal. Vigésima Octava Edición. México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 16.

³⁷ CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez. ob. cit., art. 17.

³⁸ *Ibidem*, art. 18.

C) Facultades:

"I. Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.

II. Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.

III. Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar su presupuesto y programas.

IV. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los gobiernos de los estados, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal."³⁹

3.1.2 La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

A) Se integra conforme a las siguientes reglas:

"I. Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades. Será presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que podrá ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de dicha Secretaría, y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros. En esta elección no participará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II. Las entidades estarán representadas por las ocho que al efecto elijan, las cuales actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo.

III. Las entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:

GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

IV.- Las entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su encargo dos años y se renovarán anualmente por mitad; pero continuarán en funciones, aún después de terminado su período, en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.

³⁹ Idem, art. 19.

V.- La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión. En la convocatoria se señalarán los asuntos que deban tratarse.”⁴⁰

B) Facultades:

I.- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

II.- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

III.- Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.

IV.- 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 debe efectuar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados.

V.- Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de esta Ley.

VI.- Las demás que le encomienden la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.”⁴¹

3.1.3 El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

A) Los órganos que lo conforman son:

I.- El director general, quién tendrá la representación del mismo.

II.- La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como asamblea general del Instituto.

III.- El consejo directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos. Fungirá como consejo directivo la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.”⁴²

⁴⁰ Idem, art. 20.

⁴¹ Idem, art. 21.

⁴² Idem, art. 23.

B) Funciones:

- I.- Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
 - II.- Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.
 - III.- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades.
 - IV.- Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
 - V.- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
 - VI.- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
 - VII.- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.
 - VIII.- Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.”⁴³

3.1.4 La Junta de Coordinación Fiscal

A) Se integra por:

“... los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.”⁴⁴

3.2 Convenios de Coordinación Fiscal

Desde que inicio su gestión Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente de la República, expreso la necesidad de emprender un proceso de renovación del Sistema Federal Mexicano, basado en un amplio programa que fortaleciera la soberanía y la unidad nacionales.

De conformidad con los arts. 4º y 21 de la Ley de Planeación⁴⁵ que dispone que el Ejecutivo Federal emitirá dentro de los seis meses siguientes a la toma de poder el Plan Nacional de Desarrollo⁴⁶ que regirá su Gobierno, para el presente sexenio fue

⁴³ Idem. art. 22.

⁴⁴ Idem. art. 24.

⁴⁵ LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO. Ley de Planeación. Trigésima Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C. V., 1996. (c 1972), arts. 4 y 21.

⁴⁶ LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Trigésima Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C. V., 1996. pág. 1321.

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995 y esta vigente desde 1995 y hasta el año 2000.

Uno de los principales objetivos que establece el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es:

“Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.”⁴⁷

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, manifiesta en el punto 5.6.1 relativo a finanzas públicas, que en materia de ingresos públicos:

“El sistema de coordinación fiscal deberá transformarse en un sistema de coordinación hacendaria donde se realice una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto, entre los distintos ordenes de gobierno, en el marco del nuevo federalismo que propone este Plan Nacional de Desarrollo.”⁴⁸

Es importante resaltar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se señalan como criterios para reformar el sistema de coordinación fiscal, los siguientes:

- “Se deben transferir algunas potestades tributarias, que hoy recaen sobre la federación, a estados y municipios, con el doble propósito de fortalecer las finanzas de los gobiernos locales y, a la vez, vincular más estrechamente los niveles de imposición con las preferencias de las comunidades.
- Deben aumentar los recursos que se transfieren a los estados y municipios y los mecanismos de asignación deben ser transparentes y generales. En este sentido, las participaciones deben complementarse con recursos adicionales que reflejen, al mismo tiempo, una transferencia de responsabilidades en el ejercicio del gasto, del ámbito federal al ámbito local. Para ello deben analizarse los componentes del gasto federal que sea adecuado descentralizar, como son algunos rubros del gasto social y educativo. En este último, existe una asimetría en las erogaciones que hacen las entidades, lo que genera una inequidad que hay que corregir.
- Debe mejorar la colaboración administrativa entre la federación y los gobiernos locales en materia fiscal. En particular, deben aprovecharse las ventajas comparativas de cada nivel de gobierno para realizar las tareas de fiscalización y deben introducirse incentivos que premien a los gobiernos locales cuando contribuyan a lograr un cumplimiento amplio y correcto de las obligaciones fiscales.”⁴⁹

⁴⁷ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 31 de mayo de 1995, pág. 6.

⁴⁸ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. ob. cit., pág. 80.

⁴⁹ *Ibidem*. pág. 81.

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo, como un programa especial, el Ejecutivo Federal el 5 de agosto de 1997, expidió el “Decreto por el que se aprobó el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000” y de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2º, 22 y 26 de la Ley de Planeación, presento dicho Programa, de la siguiente manera en lo relativo a Federalismo Hacendario. Sin embargo para el presente estudio de investigación lo describiré de manera condensada.

Objetivo General

“Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.”⁵⁰

Línea Estratégica

“Un federalismo que fortalezca la República y el Estado de Derecho mediante gobiernos guiados por la ley, fiscalmente responsables y administrativamente eficientes.”⁵¹

Objetivos Específicos⁵²

- Avanzar hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria que incorpore las áreas de ingreso, gasto y deuda.
- Ampliar las potestades tributarias susceptibles de ser ejercidas por los gobiernos locales.
- Impulsar la descentralización y la colaboración administrativa en materia fiscal.
- Promover el desarrollo de sistemas estatales de coordinación hacendaria.
- Reorientar la política de gasto público federal a las entidades federativas.
- Propiciar la homologación de los principios base de registro de la contabilidad pública y criterios que norman la ejecución del gasto e inversión pública.
- Establecer bases claras de distribución de algunos recursos del Ramo XXVI entre las entidades.

⁵⁰ MÉXICO: PODER EJECUTIVO FEDERAL, Secretaría de Gobernación. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. México, Talleres Gráficos de México, 1997, pág. 15.

⁵¹ MÉXICO: PODER EJECUTIVO FEDERAL, ob. cit., pág.19.

⁵² Ibidem, págs. 43 y 44.

- Promover una mayor responsabilidad de los proyectos que las entidades federativas proponen para recibir financiamiento público y de mercado.

Estrategias⁵³

- Revisar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y promover las reformas pertinentes a la ley de la materia.
- Con absoluto respeto a la autonomía de las entidades:
 - Promover la revisión de los sistemas hacendarios estatales.
 - Promover la revisión de la legislación local.
 - Impulsar la revisión de las legislaciones locales en materia de endeudamiento.
 - Revisar la legislación tributaria a fin de ampliar las potestades tributarias de las entidades federativas.
 - Revisar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

Como puede apreciarse en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se reconoce la necesidad de una mayor participación de los estados y municipios en la vida nacional, sustentada en una reasignación más eficiente y equitativa de los recursos, responsabilidades y atribuciones entre los tres niveles de gobierno.

En este contexto se constituye el Nuevo Federalismo como un instrumento redistributivo y compensatorio que propicia un desarrollo regional más equilibrado, basado en la descentralización de funciones, recursos y programas públicos, y el impulso a la vida municipal.

Por su parte en el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, se contemplo como uno de los objetivos específicos en materia de federalismo hacendario, la de impulsar la descentralización y fortalecer la colaboración administrativa para consolidar su eficiencia en las facultades delegadas, en particular la de fiscalización.

Como ya había señalado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tiene su sustento en la celebración de dos Convenios, el de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, constituyéndose así en instrumentos de coordinación entre el gobierno federal y el gobierno de las entidades federativas.

⁵³ Idem, págs. 44 y 45.

3.2.1 Convenio de Adhesión.

El significado de convenio que señala el artículo 1792 del Código Civil para el Distrito Federal, es que es:

“...el acuerdo de dos o más personas, destinado a crear, transferir, modificar o extinguir una obligación.”⁵⁴

Por lo tanto, el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el acuerdo que celebra la autoridad fiscal federal, representada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con los gobiernos de los estados, con la finalidad de crear o extinguir obligaciones tales como la recaudación de impuestos y derechos, vigilancia en materia del Registro Federal de Contribuyentes, etc. De esta manera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los estados reunirán esfuerzos trabajando metódicamente para un fin común.

En la Ley de Coordinación Fiscal⁵⁵, se encuentra señalado en el artículo 10, que las entidades federativas para recibir las participaciones deberán celebrar un convenio para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual lleva a cabo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y debe ser aprobado por la legislatura local, se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado.

Dicho convenio es el instrumento jurídico y administrativo mediante el que la federación y los estados establecen como objetivos:

- Armonizar el Sistema Fiscal Nacional, evitando la concurrencia fiscal.
- Fortalecer las haciendas públicas, con la dotación de mayores recursos económicos a estados y municipios.

Las partes que aparecen como signatarios en el convenio son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, representada por su titular y por el representante del área de ingresos de dicha Secretaría; y el Ejecutivo de la Entidad de que se trate, el Secretario de Gobierno y el de Finanzas o el Tesorero del Estado.

En el convenio aparecen los fundamentos jurídicos, tanto federales como estatales, para la celebración del mismo; consta de una parte de considerandos en los que se basa la justificación y los motivos para su celebración. En el clausulado del convenio se señala el alcance de lo previsto en los artículos de la Ley de Coordinación, cuáles son los impuestos federales cuyo origen por entidad federativa son plenamente identificables, reglas que se aplican para la identificación del impuesto al valor agregado, así como de los otros impuestos a que se refiere el convenio. También

⁵⁴ CÓDIGO CIVIL para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal. Decimosegunda Edición, México, Ediciones Delma, S.A. de C.V., 1994, pág. 271.

⁵⁵ CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley de Coordinación Fiscal. Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 10.

establece los mecanismos para la entrega de los anticipos mensuales del Fondo General de Participaciones a los estados.

Los estados al adherirse al sistema, lo hacen en forma integral, es decir, no solo en relación con algunos ingresos de la federación, sino en general. No obstante que los estados se adhieren individualmente y por voluntad propia, en el caso del Distrito Federal, tácitamente queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.⁵⁶

En este mismo artículo, se especifica que los estados que no se adhieran al Sistema, participarán de los impuestos especiales señalados en el inciso 5º de la fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución.⁵⁷

Tipos de Coordinación

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal implicó que las entidades federativas para recibir las participaciones, desde 1980 tuvieron que suspender impuestos en materia del impuesto al valor agregado y del impuesto especial sobre producción y servicios y, a partir de 1982, en materia de derechos.

De conformidad con la fracción I del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación⁵⁸ son impuestos aquellas contribuciones establecidas en ley, (tales como la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley del Impuesto al Activo, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, etc.) que deben pagar tanto personas físicas como personas morales que se encuentren en las situaciones jurídicas o de hecho previstas por la misma ley y que sean distintas a los derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras.

A esta fecha la coordinación en impuestos y derechos, se encuentra señalado en la propia Ley de Coordinación Fiscal y en las leyes que sobre la materia existen en la legislación fiscal y que a continuación se detallan:

Impuesto al Valor Agregado

Los estados que celebren convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por haber solicitado adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para recibir participaciones en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal de acuerdo con el **artículo 41 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado**, deberán convenir en no mantener impuestos locales o municipales sobre:

“1.- Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba

⁵⁶ CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez, ob. cit., art. 10, tercero y cuarto párrafos.

⁵⁷ Ibidem, art. 10, último párrafo.

⁵⁸ CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Código Fiscal de la Federación. Vigésima Octava Edición. México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art.2, fracción I.

pagarse dicho impuesto, excepto la prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido.

Para los efectos de esta fracción, en los servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido, sólo se considerará el albergue sin incluir los alimentos y demás servicios relacionados con los mismos.

Los impuestos locales o municipales que establezcan las entidades federativas en la enajenación de bienes o prestación de servicios mencionados en esta fracción, no se considerarán como valor para calcular el impuesto a que se refiere esta Ley.

II.- La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otra se exporten o sean de los señalados en los arts. 2-A y 2-C de esta Ley.⁵⁹

III.- Los bienes que integren el activo o sobre la utilidad o el capital de las empresas, excepto por la tenencia o uso de automóviles, ómnibuses, 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.

IV.- Intereses, los títulos de crédito, las operaciones financieras derivadas y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación.

V.- El uso o goce temporal de casa-habitación.

VI.- Espectáculos públicos consistentes en obras de teatro y funciones de circo o cine, que en su conjunto superen un gravamen en el ámbito local del 8% calculado sobre el ingreso total que derive de dichas actividades.

Queda comprendido dentro de esta limitante cualquier gravamen adicional que se les establezca con motivo de las citadas actividades.

VII.- 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.

Tampoco mantendrán impuestos locales o municipales de carácter adicional sobre las participaciones en gravámenes federales que les correspondan.

El Distrito Federal no establecerá ni mantendrá en vigor los gravámenes a que se refiere este artículo.”⁶⁰

Así mismo, el **artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado** expresa:

“Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los impuestos que los estados o el Distrito Federal tengan establecidos o establezcan sobre enajenación de construcciones por las que deba pagarse el Impuesto al Valor Agregado.

En ningún caso lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá limitativo de la facultad de los estados y del Distrito Federal para gravar con impuestos

⁵⁹ Se refiere a la aplicación de la tasa del 0% y, a las exenciones de este impuesto en función a los ingresos y a la actividad, respectivamente

⁶⁰ CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley del Impuesto al Valor Agregado. Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 41.

locales o municipales la propiedad o posesión del suelo o construcciones, o la transmisión de propiedad de los mismos o sobre la plusvalía o mejoría específica, siempre que no se discrimine en contra de los contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado.

Tratándose de energía eléctrica las entidades federativas no podrán decretar impuestos, contribuciones o gravámenes locales o municipales, 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 representan o perciban las empresas que señala la fracción anterior.

Se exceptúa de lo dispuesto en las fracciones anteriores, el impuesto a la propiedad privada que grava la tierra, pero no las mejoras y la urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras, así como los derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aún cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica.”

⁶¹

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios

A este respecto, el **artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal** dispone:

Las entidades federativas coordinadas, participan de la recaudación que se obtenga de este Impuesto, por la realización de los actos o actividades gravados en el mismo, sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

“I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° G. L., alcohol y bebidas alcohólicas.

II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuye en función del porcentaje que representa la enajenación de cada uno de los bienes señalados en cada entidad federativa, de la enajenación nacional.

Los municipios reciben como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.”⁶²

⁶¹ CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez, ob. cit., art. 42.

⁶² CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley de Coordinación Fiscal. Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis. S. A. de C.V., 1998, art. 3-A.

Por su parte, el **artículo 27 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios** establece:

“Los Estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no mantendrán impuestos locales o municipales sobre:

I. Los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto que esta ley establece o sobre las prestaciones o contraprestaciones que deriven de los mismos, ni sobre la producción, introducción, distribución o almacenamiento de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.

II. Los actos de organización de los contribuyentes del impuesto establecido en esta Ley.

III. La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del impuesto que esta Ley establece.

El Distrito Federal no establecerá ni mantendrá en vigor los gravámenes a que se refiere este artículo.”⁶³

El **artículo 28 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios** dice:

“Los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a las siguientes bases:

I. Del importe recaudado sobre cerveza:

a) 2.8% a las entidades que la produzcan.

b) 36.6% a las entidades donde se consuma.

c) 7.9% a los municipios de las entidades donde se consuma.

II. Del importe recaudado sobre gasolina:

a) 8% a las entidades federativas.

b) 2% a sus municipios.

III. Del importe recaudado sobre tabacos:

a) 2% a las entidades productoras.

b) 13% a las entidades consumidoras.

c) 5% a los municipios de las entidades consumidoras.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubrirá directamente las cantidades que correspondan a los municipios, de acuerdo con la distribución que señale la legislatura local respectiva y en su defecto, en función del número de sus habitantes según los datos del último censo.

Los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán gravar la producción, acopio o venta de tabaco en rama con impuestos locales o municipales que en conjunto no excederán de un peso cincuenta y cinco centavos por kilo, que sólo podrán decretar las entidades en que aquél se cultive.”⁶⁴

⁶³ CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez. *Sumario Fiscal (Con Correlaciones)*. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Vigésima Octava Edición. México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 27.

⁶⁴ CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez. *ob. cit.*, art. 28.

Coordinación en Derechos

El significado de derechos conforme a la fracción IV del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

"...son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social⁶⁵ a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social."⁶⁶

A este respecto el **artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal** dispone:

"Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- a) Licencias de construcción.
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d) Licencias para conducir vehículos.
- e) Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.
- f) Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.
- g) Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.

⁶⁵ Se refiere a la definición de aportaciones de seguridad social, de acuerdo al artículo 2, fracción II del Código Fiscal de la Federación. "...son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado."

⁶⁶ *Ibidem.* art. 2, fracción IV.

II. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

a) Registro Civil.

b) Registro de la Propiedad y del Comercio.

III. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción, los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

IV. Actos de inspección y vigilancia.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos de la a) al g) de la fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos, así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedará comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo. Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las entidades federativas o a los municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los estados y municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo.

Para los efectos de coordinación con las entidades, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de Acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.

El Distrito Federal queda coordinado en esta materia.⁶⁷

Como pudo apreciarse en el caso de los impuestos: al valor agregado y en el especial sobre producción y servicios, así como en materia de derechos, la coordinación se establece para que las entidades federativas no mantengan impuestos y derechos locales y municipales a efecto de que puedan tener acceso a las participaciones de los fondos.

⁶⁷ CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley de Coordinación Fiscal. Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 10-A.

3.2.1.1 Anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Los anexos al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son aquellos documentos que se unen y dependen de la conformación del mismo convenio. Dichos anexos se van originando conforme se dan las circunstancias jurídicas o las necesidades de las autoridades fiscales para una mejor coordinación fiscal entre los estados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los anexos pueden ser varios y se enumeran cronológicamente según se vayan celebrando, para unirlos al Convenio de Adhesión. Los existentes son los siguientes:⁶⁸

El anexo 1 Consta de impuestos locales derogados o suspendidos.

El anexo 2 Trata sobre el petróleo y sus derivados, así como sobre la expedición de pasaportes.

El anexo 3 Es sobre el Sistema Alimentario Mexicano.

El anexo 4 Menciona las modificaciones por reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y a la Ley de Coordinación Fiscal.

El anexo 5 Menciona los espectáculos públicos.

El anexo 6 Trata sobre el pago en especie de obras de arte.

Este último es el de más reciente publicación, con la suscripción de este anexo, las partes acuerdan adicionar al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que mantienen celebrado, estableciendo las bases para que personas físicas efectúen el pago de impuestos mediante obras de arte de su producción en los términos de lo dispuesto por el "Decreto que otorga facilidades para el pago de los impuestos sobre la renta y al valor agregado y condona parcialmente el primero de ellos, que causen las personas dedicadas a las artes plásticas, con obras de su producción y que facilita el pago de los impuestos por la enajenación de obras artísticas y antigüedades propiedad de particulares", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1994. En el mismo se establece que la tercera parte de las obras que hubieran sido aceptadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como pago de los impuestos federales, podrán ser transferidas a las entidades federativas, sin que éstas formen parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere el Artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal.

⁶⁸ Si se desean consultar las fechas de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y el detalle de que Estados lo firmaron, remitirse al Anexo No. 1 de este documento.

3.2.2 Convenios de Colaboración Administrativa.

La Ley de Coordinación Fiscal establece la posibilidad de que las entidades celebren convenios de colaboración administrativa, para llevar a cabo funciones de administración de impuestos federales coordinados.

3.2.2.1 Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la federación y los gobiernos estatales tiene como objetivo general coordinar las acciones del gobierno federal con los gobiernos estatales, para lograr un mejor y más eficiente manejo de la hacienda pública mediante la uniformidad de los sistemas, procedimientos y disposiciones tributarias.

Al igual que el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, todos los estados firmaron el de colaboración administrativa. Este convenio consta de una parte de considerandos y un clausulado, en el que se establecen las reglas que norman la colaboración administrativa. En ellas se detallan cuáles son las labores de administración que los estados coordinados desarrollan en cada una de las funciones operativas, tales como registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración.

En este convenio quedó establecido qué facultades están reservadas exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aclarándose que las atribuciones no conferidas al estado en los términos del convenio, quedarían reservadas a la misma Secretaría; así mismo, también que en determinadas materias, aun cuando estén conferidas al estado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede ejercitarlas también.

En el convenio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza a las oficinas receptoras del estado, para la recaudación de los impuestos federales. También se establecen con detalle los incentivos económicos que los estados, o sus municipios, reciben por la colaboración administrativa que lleven a cabo. De igual forma se describe el procedimiento que deben seguir los estados para concentrar los recursos que provengan de ingresos federales.

Es importante resaltar que el convenio de referencia fue firmado por las entidades federativas en noviembre de 1979, y surtió sus efectos a partir de 1980; posteriormente el texto de ese documento fue varias veces modificado, lo que dio lugar a distintos convenios. Así, se tuvieron el de 1983; el de 1985; el de 1989; el de 1990 y finalmente, el que actualmente se encuentra vigente a partir de 1997.

De agosto a diciembre de 1997, los Estados de Durango, Nayarit, Campeche, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Guanajuato, Yucatán, Baja California, Puebla, Sinaloa, estado de México, Jalisco, Sonora, Michoacán, Querétaro, Tabasco y Oaxaca firmaron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acuerdos que modificaron

los convenios de colaboración administrativa en Materia Fiscal Federal, a fin de señalar los porcentajes de participación estatal en multas recaudadas por actos de comprobación en los impuestos sobre la renta y al activo.⁶⁹

El 10 de febrero de 1998, los Estados de Chiapas, Hidalgo, Tlaxcala y Zacatecas firmaron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acuerdos que modificaron los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, con vías de reforzar el estímulo que se otorga al estado por el ejercicio de las facultades delegadas.⁷⁰

Del 5 de marzo al 25 de junio de 1998, los Estados de Morelos, Guerrero, S.L.P. y Quintana Roo firmaron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acuerdos que modificaron los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, por reformarse la cláusula decimacuarta del convenio en sus fracciones III, IV y V, inclusive, adicionando un último párrafo a esta última fracción, para establecer los porcentajes de participación del estado respecto de las multas efectivamente pagadas, quedando en los términos siguientes:⁷¹

- 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes en materia del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta y del impuesto al activo, cuando en el dictamen fiscal correspondiente se hayan reflejado omisiones en las obligaciones del contribuyente.
- 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes en materia del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta y del impuesto al activo, de aquellos contribuyentes que no hayan presentado dictamen fiscal en materia de esos impuestos y dicha omisión sea descubierta por el estado, y
- 75% del monto equivalente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes en materia del impuesto sobre la renta, impuesto al activo y sus correspondientes accesorios, con base en la acción fiscalizadora del estado en dichos gravámenes. El 25% restante corresponderá a la federación, con excepción de las que se indican en el párrafo siguiente.

Tratándose de multas sobre los impuestos referidos en el párrafo anterior, el estado percibirá el 100% de aquellas que él mismo imponga, efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.

En los casos en que las entidades federativas hayan celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia de Derechos con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se les otorgan los ingresos que obtengan de la recaudación para aplicarlos en los conceptos que se señalan en los artículos siguientes de la Ley de Derechos:

⁶⁹ Si se desean consultar las fechas de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y el detalle de que Estados lo firmaron, remitirse al Anexo No. 1 de este documento.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Idem.

Título I De los derechos por la prestación de servicios
Capítulo XII Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
Sección II Inspección y Vigilancia

El artículo 191 de la Ley Federal de Derechos establece:

“Por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma, pagarán un derecho equivalente al cinco al millar sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo.

Las oficinas pagadoras de las dependencias de la administración pública federal centralizada y paraestatal, al hacer el pago de las estimaciones de obra, retendrán el importe del derecho a que se refiere el párrafo anterior.

En aquellos casos en que las entidades federativas hayan celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en esta materia con la federación, los ingresos que se obtengan por el cobro del derecho antes señalado, se destinarán a la entidad federativa que los recaude, para la operación, conservación, mantenimiento e inversión necesarios para la prestación de los servicios a que se refiere este artículo, en los términos que señale dicho Convenio.”⁷²

Título I De los derechos por la prestación de servicios
Capítulo XVI Secretaría de Turismo
Sección Única Registro Nacional de Turismo

El artículo 195 R de esta misma ley, establece:

“En aquellos casos en que las Entidades Federativas hayan celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en esta materia con la Federación, los ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos señalados en el propio Convenio, relativos a esta Sección, se destinarán a la Entidad Federativa que los recaude para mejorar el ejercicio y desempeño de las facultades legales en materia de planeación, programación, vigilancia de los prestadores de servicios, capacitación, protección y asistencia al turista.”⁷³

Título II De los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.
Capítulo IX Uso o goce de inmuebles.

El artículo 232 de esta ley, establece:

⁷² MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley que establece y modifica diversas Leyes Fiscales. Ley Federal de Derechos. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección), del 30 de diciembre de 1996, pág. 100.

⁷³ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley Federal de Derechos. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1981, pág. 101.

“Están obligadas a pagar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles, las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen bienes del dominio marítimo, la zona federal marítima, los diques, cauces, vasos, zonas de corrientes, depósitos de propiedad nacional y otros inmuebles del dominio público distintos de los señalados en otros Capítulos de este Título, conforme a lo que a continuación se señala:

I. El 7.5% anual del valor del inmueble concesionado o permisionado incluyendo terreno, obras e instalaciones, en su caso.

II. El 3.5% anual del valor del inmueble concesionado o permisionado, cuando se destine para protección y ornato, no se realicen construcciones y el concesionario o permisionario sea propietario, poseedor o arrendatario del predio colindante a éste.

III. El 2% anual del valor del inmueble concesionado o permisionado, cuando en el inmueble se realicen actividades agropecuarias.

Para los efectos de las fracciones I, II y III que anteceden, el valor del inmueble se determinará conforme a un avalúo que emita la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, mismo que será actualizado anualmente en términos de lo dispuesto en el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación.

Cada cinco años como máximo deberá realizarse un nuevo avalúo, si el término de la concesión o permiso excede del periodo mencionado. Dicho avalúo únicamente deberá considerar el inmueble como originalmente se concesionó o permisionó, sin incluir las mejoras y adiciones que se hubieren efectuado durante la concesión o el permiso.

IV. De \$0.0902 bimestrales por metro cuadrado, cuando el uso o goce consista en la realización de actividades agropecuarias, en el caso de los bienes nacionales comprendidos en los artículos 113 y 114 de la Ley de Aguas Nacionales.

V. De \$0.18 bimestrales por metro cuadrado, cuando el inmueble se destine para protección y ornato, no se realicen construcciones y el concesionario o permisionario sea propietario, poseedor o arrendatario del predio colindante a éste, respecto de aquellos bienes nacionales contenidos en los artículos 113 y 114 de la Ley de Aguas Nacionales.

VI. De \$0.0902 mensuales por metro cuadrado cuando el uso o goce consista en la realización de actividades pesqueras, en el caso de los bienes nacionales comprendidos en los artículos 113 y 114 de la Ley de Aguas Nacionales.

VII. De \$0.0036 mensuales por metro cuadrado, cuando el uso o goce consista en la realización de actividades de acuicultura, en el caso de los bienes nacionales comprendidos en los artículos 113 y 114 de la Ley de Aguas Nacionales.

VIII. Por instalaciones de telecomunicación:

a) En espacios cerrados, por cada metro cuadrado o fracción, mensualmente \$247.59

b) En espacios abiertos, mensualmente:

1. Por cada antena instalada \$119.13

2. Por cada torre instalada \$247.59

c) Por el derecho de uso de vía de las carreteras, vías férreas y puentes de jurisdicción federal con las instalaciones de ductos o cableados de redes públicas de telecomunicaciones, anualmente, por cada kilómetro o fracción \$179.46

IX. Por los espacios dentro de inmuebles de propiedad federal que no rebasen 30 m², en donde se instalen módulos o máquinas expendedoras de bienes o servicios, se pagará por metro cuadrado o fracción, por cada mes \$100.00

El derecho a que se refiere esta fracción, se efectuará anticipadamente mediante pagos provisionales semestrales a más tardar el día 17 de los meses de enero y julio del ejercicio de que se trate.

El derecho del ejercicio, deducidos los pagos provisionales semestrales, se pagará mediante declaración que se presentará en las oficinas autorizadas dentro de los dos meses siguientes al cierre del mismo ejercicio.

X. Por el depósito de restos humanos áridos o cremados en un nicho construido en templos de propiedad federal o sus anexidades, por cada depósito \$290.00

Las cuotas señaladas en las fracciones III y IV que anteceden, sólo se aplicarán cuando la actividad señalada en cada caso constituya la principal del concesionario o permisionario. En todo caso los contribuyentes podrán optar por pagar conforme a lo establecido en la fracción I de este artículo.

No quedan comprendidas en este artículo las personas físicas y morales que estén obligadas a pagar el aprovechamiento establecido en el artículo 37 de la Ley de Puertos.”⁷⁴

El artículo 232 C de esta misma ley, señala:

“Estan obligadas a pagar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles, las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen las playas, la zona federal marítimo terrestre, y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas. El monto del derecho a pagar se determinará con los siguientes valores y las zonas a que se refiere el artículo 232-D de esta Ley:

.....
En aquellos casos en que las entidades federativas y municipios hayan celebrado convenios de colaboración administrativa en materia fiscal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los ingresos que se obtengan por el cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles ubicados en la zona federal marítimo terrestre, podrán destinarlos cuando así lo convengan expresamente con ésta, a la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la zona federal marítimo terrestre, así como a la prestación de los servicios que requiera la misma.

⁷⁴ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley que modifica al Código Fiscal de la Federación y a las leyes del impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, impuesto sobre automóviles nuevos y federal de derechos. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección), del 29 de diciembre de 1997, págs. 101 y 102.

La Federación, las entidades federativas y los municipios que hayan convenido en dar el destino a los ingresos obtenidos conforme a lo señalado en el párrafo anterior, también podrán convenir en crear fondos para cumplir con los fines señalados en el mismo párrafo. La aportación a dichos fondos, se hará por la entidad federativa, por el municipio o cuando así lo acuerden por ambos, en un equivalente a dos veces el monto aportado por la Federación. En ningún caso la aportación de la Federación excederá del porcentaje que le corresponda como participación derivada del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal y sólo se efectuará respecto de los ingresos que provengan de derechos efectivamente pagados y que hayan quedado firmes.⁷⁵

De igual manera cuando las entidades federativas que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebren Convenio de Colaboración Administrativa con la federación en materia de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y de automóviles nuevos, recibirán el 100% de la recaudación que obtengan.

Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

A partir de 1997 se suprimió la exclusividad que mantenía la federación en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos para que las entidades federativas puedan imponer tasas locales adicionales.

En el penúltimo párrafo del **artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal** dice que:

“Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieren celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100 % de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20 % a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.”⁷⁶

En el **artículo 16 de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos**, señala que:

“Las entidades federativas podrán establecer impuestos locales o municipales sobre tenencia o uso de vehículos sin perjuicio de continuar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.”⁷⁷

⁷⁵ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, ob. cit., pág. 102.

⁷⁶ CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley de Coordinación Fiscal. Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 2, penúltimo párrafo.

⁷⁷ CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art.16.

En el **artículo 16-A de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos**, señala que:

"Las entidades federativas que celebren convenio de colaboración administrativa en materia de este impuesto, así como de registro y control estatal vehicular y como consecuencia de ello embarguen precautoriamente vehículos por tenencia ilegal en el país de los mismos, percibirán como incentivo el 100% de dichos vehículos u otros con un valor equivalente, excepto automóviles deportivos y de lujo, una vez que hayan sido adjudicados definitivamente al fisco federal y cause ejecutoria la resolución respectiva. También percibirán el 100% de las multas efectivamente pagadas y que hayan quedado firmes.

Las entidades federativas percibirán el 95% del producto neto de la enajenación de los vehículos que les hayan sido otorgados en los términos del párrafo anterior, siempre y cuando éstos estén inutilizados permanentemente para la circulación. Dicha enajenación se hará conforme a las reglas de carácter general que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público practique embargo precautorio de más de diez vehículos que estén documentados indebidamente por las autoridades de dichas entidades durante los últimos doce meses, la Secretaría hará del conocimiento de la entidad de que se trate la violación específica por ésta descubierta, para que en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho plazo la propia Secretaría, en su caso, efectuará un descuento en sus incentivos o participaciones por cada vehículo adicional al décimo embargado, por un monto equivalente al 1% de la recaudación promedio mensual del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos del año inmediato anterior a aquél en que el incumplimiento sea descubierta por parte de la Secretaría.

El registro estatal vehicular a que se refiere el primer párrafo de este artículo, se integrará con datos de los vehículos de los contribuyentes que porten placas de la circunscripción territorial de cada entidad federativa que serán como mínimo: marca, modelo, año modelo, número de cilindros, origen o procedencia, número de motor, número de chasis, número de placas y año fiscal que cubre el impuesto a que se refiere esta ley, así como los datos correspondientes al contribuyente: nombre o razón social, domicilio, código postal y, en su caso, el Registro Federal de Contribuyentes. El registro estatal vehicular estará conectado a los medios o sistemas que para efectos de intercambio de información determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante disposiciones de carácter general."⁷⁸

Impuesto sobre Automóviles Nuevos.

Se restableció a partir del 1º de enero de 1997, la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, transfiriéndolo a las entidades federativas como impuesto local. Sin embargo, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, el mismo es parte de los

⁷⁸ CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez, ob. cit., art. 16-A.

impuestos asignables, por lo que en el nivel federal, garantiza uniformidad en su base, tarifa, fecha de entero y exenciones.

En el **último párrafo del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal**, se señala que:

“Asimismo las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación, convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.”⁷⁹

Por otra parte, en el **artículo cuarto Transitorio de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos**, señala que:

“Las entidades federativas que celebren convenio de colaboración administrativa con la Federación en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, podrán recibir de la Federación la recaudación que ésta obtenga en términos del artículo 10 de esta Ley⁸⁰, siempre que la entidad federativa de que se trate acredite que en su entidad se autorizó el registro del automóvil importado en definitiva a que se refiere el citado precepto y en ella se hayan expedido por primera vez placas de circulación para dicho vehículo. La recaudación a que se refiere el párrafo anterior, se asignará de conformidad con las reglas que para tal efecto establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las entidades federativas.”⁸¹

Como pudo apreciarse por lo que se refiere a los impuestos: sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, básicamente es una administración integral de dichos impuestos por parte de los estados.

3.2.2.2 Anexos al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

Los anexos quedan unidos al Convenio de Colaboración Administrativa y forman parte de éste. Cabe señalar que no todos los estados participan de estos anexos, ya que es de acuerdo a la situación jurídica y geográfica del estado.

⁷⁹ CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley de Coordinación Fiscal. Vigésima Octava Edición. México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 2, último párrafo.

⁸⁰ Se refiere a automóviles importados en definitiva, cuyo impuesto deba pagarse en la aduana mediante declaración, conjuntamente con el impuesto general de importación.

⁸¹ CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley del Impuesto sobre Automóviles Nuevos. Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 4º Transitorio.

En los anexos se dispone asimismo, que el estado ejercerá las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro en los términos de la legislación federal aplicable y los relativos del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal conforme a las bases que en el mismo se indican.

Se indican también los porcentajes de participación para el estado y los municipios por la administración realizada.

Al igual que el de adhesión, el Convenio de Colaboración Administrativa se ha ido complementando con algunos anexos. Con la firma del nuevo Convenio, quedaron sin efecto los firmados con anterioridad, pero dejaron subsistentes los siguientes anexos.⁸²

Nº ANEXO	Vigentes con la firma del Nuevo Convenio de Colaboración Administrativa que inicio en vigor a partir del 1º de enero de 1997
1*	Zona federal marítimo-terrestre.
2	Impuesto sobre automóviles nuevos
3	Pequeños contribuyentes
5*	Servicios de obra pública
11*	Vigilancia y control por municipios y estados colindantes con las fronteras y litorales del país de la tenencia y estancia ilegal de mercancías de procedencia extranjera.
12* **	Verificación de la legal estancia en territorio nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera.
13*	Funciones operativas de la administración de los derechos por servicios turísticos
14*	Vigilancia y control conjunta estado-federación de la tenencia y estancia legal de mercancías de procedencia extranjera, excepto vehículos.

* Subsistente su vigencia con la firma del nuevo Convenio de Colaboración Administrativa

** En algunos estados fue abrogado por la celebración del Anexo No. 14.

Del 6 de noviembre de 1997 al 25 de marzo de 1998, diversos estados⁸³ y sus ayuntamientos, derivado de la adición de un último párrafo al artículo 232 de la Ley Federal de Derechos, aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1994, se suscribió un nuevo **Anexo 1** con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que sustituyó a los anteriormente celebrados, con el propósito de ajustarlos al marco legislativo vigente.

La celebración de dicho anexo tuvo el propósito de que los municipios signantes, asumieran las funciones operativas de administración en relación con los ingresos

⁸² Si se desean consultar las fechas de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, remitirse al Anexo Núm. I de este documento.

⁸³ Idem.

federales por concepto de derechos por el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o prórroga de concesiones, autorizaciones o para el uso o goce de la zona federal marítimo terrestre sobre terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas y por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles ubicados en la zona federal marítimo terrestre, cuando sobre ésta tenga competencia la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Del 31 de enero al 25 de abril de 1997, la gran mayoría de los estados suscribieron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un nuevo **Anexo 2**, a fin de coordinarse y a efecto de que éstos pudieran ejercer las funciones de recaudación, comprobación, determinación y cobro del impuesto federal sobre automóviles nuevos, con excepción de los automóviles importados o por personas distintas al fabricante, ensamblador o distribuidores autorizados.⁸⁴

Las facultades que se otorgan a los estados son las siguientes:

Recaudación

- Recibir los pagos respectivos, recibiendo declaraciones, avisos y demás documentos.
- Cobrar las multas por las infracciones que correspondan.

Comprobación

- Verificar el cumplimiento de las disposiciones.
- Determinar el impuesto, actualización y recargos.
- Efectuar visitas y revisiones de escritorios.
- Notificar actos administrativos y las resoluciones dictadas en esa materia.
- Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.
- Imponer multas por las infracciones cometidas.

Administrativas

- Aprobar el pago en parcialidades de los adeudos por dicho impuesto.
- Condonar las multas que impongan.
- Resolver los recursos interpuestos en contra de sus propios actos.
- Resolver las consultas formuladas por los contribuyentes en materia de este impuesto.

El 18 de agosto de 1998, los Estados de Colima y Zacatecas, el 14 de septiembre de este mismo año, los Estados de Chihuahua y Quintana Roo y finalmente el 5 de octubre del año en curso el Estado de Coahuila, suscribieron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un nuevo **Anexo 3**, que otorga a estos estados, a través de sus municipios, las facultades siguientes respecto de los contribuyentes de la Sección III del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta "Pequeños Contribuyentes":

⁸⁴Idem.

- Realizar actos de verificación para propiciar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes;
- Localizar a los contribuyentes no inscritos;
- Notificar los requerimientos que emita el estado, mediante los cuales se solicita la inscripción al Registro Federal de Contribuyentes; y
- Vigilar que los contribuyentes localizados cumplan con su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.

Si bien en los Convenios de Colaboración Administrativa desde siempre se habían otorgado facultades a las entidades federativas en materia de los impuestos al valor agregado y tenencia o uso de vehículos; con la firma de los nuevos convenios se incrementaron considerablemente las atribuciones, así como los impuestos coordinados, mismos que comprenden los siguientes:

- Impuesto al valor agregado.
- Impuesto sobre la renta.
- Impuesto especial sobre producción y servicios, e
- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

Las facultades de los estados en materia de impuestos coordinados, se deben ejercer por las autoridades fiscales que realicen funciones de igual naturaleza en relación con contribuciones locales. Es claro que en razón del territorio, las facultades solamente se practiquen en relación con personas que tengan su domicilio fiscal dentro del estado, por lo que resulta improcedente todo requerimiento efectuado fuera de su territorio.

Los municipios también pueden ejercer las atribuciones establecidas en los convenios, siempre que expresamente se pacte su participación en los mismos.

Las facultades otorgadas a los estados respecto de los impuestos mencionados se efectúan atendiendo a los puntos siguientes:

Verificación del cumplimiento de obligaciones fiscales

En esta materia las entidades federativas tienen las siguientes atribuciones:

- Exigir la presentación de las declaraciones omitidas.
- Emitir y notificar requerimientos.
- Verificar la expedición de comprobantes fiscales de acuerdo con la normatividad emitida al respecto.

Determinación de impuestos

En este rubro las entidades federativas tienen las siguientes facultades:

- Determinación del impuesto omitido, su actualización y accesorios.
- Notificar las resoluciones que determinen los créditos fiscales.
- Embargar precautoriamente bienes o negociaciones, cuando el contribuyente haya omitido presentar declaraciones en los últimos tres ejercicios o cuando no atienda requerimientos sobre la presentación de dichas declaraciones.

- Cobrar las diferencias que provengan de errores aritméticos.

Multas

Pueden imponer sanciones por:

- Presentación de declaraciones previo requerimiento o de manera extemporánea.
 - Cumplimiento extemporáneo o incumplimiento de requerimientos.
 - Omisión en la presentación de declaraciones de pago de contribuciones propias o retenidas, de acuerdo a los montos siguientes:
 - ✓ Una cantidad igual a la contribución que hubiere determinado en la última o cualquiera de las seis últimas declaraciones.
 - ✓ una cantidad igual a la que correspondería declarar.
 - No cumplir las obligaciones con relación a la expedición de comprobantes fiscales.
- Asimismo, tienen facultades para condonar las multas que impongan en el ejercicio de sus facultades.

Recaudación

- Pueden recaudar el importe de los pagos que obtengan como resultado de sus actuaciones.

Los créditos resultantes de los actos de fiscalización de las entidades federativas, pueden ser pagados en las instituciones de crédito que al efecto autoricen los estados, o bien, en sus oficinas recaudatorias.

Autorizaciones

- Pueden otorgar la autorización de pagar en parcialidades los créditos fiscales, con garantía del interés fiscal.

Recursos Administrativos

- Tramitan y resuelven el recurso de revocación, en relación con actos o resoluciones emitidas por éstas.

Sin embargo, a pesar de las facultades otorgadas a los estados respecto de los impuestos mencionados, tienen las siguientes limitaciones:

En impuesto sobre la renta

Respecto a este impuesto, sólo pueden ejercer las facultades relativas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, incluyendo las visitas domiciliarias y las revisiones de gabinete, cuando se realicen conjuntamente con la revisión del impuesto al valor agregado.

Empero, no pueden ejercer sus atribuciones respecto a los siguientes sujetos:

- Instituciones que integran el sistema financiero.
- Sociedades controladoras y controladas.
- Organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.
- Residentes en el extranjero sin establecimiento permanente o base fija.
- Sociedades mutualistas que no operen con terceros, siempre que no realicen gastos para la adquisición de negocios.
- Partidos políticos y asociaciones civiles.

En impuesto especial sobre producción y servicios

Respecto a este impuesto, sólo pueden ejercer sus atribuciones respecto a contribuyentes sujetos al régimen simplificado en el impuesto sobre la renta, considerando que las facultades relativas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, incluyendo las visitas domiciliarias y las revisiones de gabinete, sólo se pueden ejercer cuando se realicen conjuntamente con la revisión del impuesto al valor agregado.

En impuesto al activo

Respecto a este impuesto sólo pueden ejercer las facultades relativas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, incluyendo las visitas domiciliarias y las revisiones de gabinete, cuando se realicen conjuntamente con la revisión del impuesto al valor agregado.

No pueden ejercer sus atribuciones respecto a los mismos sujetos señalados para el impuesto sobre la renta.

En impuesto sobre tenencia o uso de vehículos

Mención aparte merecen las facultades otorgadas a las entidades federativas respecto a este impuesto, ya que las mismas son amplias y diversas como resultado de la coordinación de todos los estados de la República respecto de esta materia, correspondiéndoles las funciones inherentes a la recaudación, comprobación, determinación y cobro del impuesto en los términos de la legislación federal.

En materia aduanera

Las facultades de las entidades federativas en materia aduanera se limitan a la verificación de vehículos de procedencia extranjera, excepto aeronaves y embarcaciones, internados en sus territorios, bajo los siguientes lineamientos:

- Verificar el cumplimiento de los requisitos y formalidades previstos en la Ley Aduanera.
- Ordenar y realizar la verificación de la legal estancia de los vehículos.
- Proceder al embargo precautorio, levantando el acta correspondiente y notificando el inicio del procedimiento correspondiente, el que será tramitado y resuelto por la Administración Local de Auditoría Fiscal.
- Poner a disposición de la autoridad hacendaria federal los vehículos embargados en un plazo que no deberá exceder de 48 horas.
- Negar el otorgamiento de tarjeta, placas de circulación o cualquier otro documento que permita circular a vehículos que no acrediten su legal estancia en territorio nacional.

Multas no fiscales

Tratándose de multas impuestas por autoridades administrativas federales, no fiscales, los estados tienen las siguientes facultades, respecto de los contribuyentes domiciliados fiscalmente en sus territorios:

- Notificar las multas.
- Recaudarlas, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución.
- Efectuar la devolución de las pagadas indebidamente.

- Autorizar su pago en parcialidades.

Las facultades reservadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que no pueden ejercer las autoridades estatales son:

- Formulación de querrelas o declaratorias de perjuicio en delitos fiscales federales.
- Solicitar el sobreseimiento en procesos penales.
- Tramitar y resolver los recursos de revocación que presenten los contribuyentes, contra las resoluciones definitivas dictadas exclusivamente por las autoridades hacendarias federales.
- Notificar y recaudar, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, el importe de créditos determinados en los impuestos al valor agregado, renta, producción y servicios, al activo, que hubiera formulado la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
- Intervenir en los juicios de amparo en los que se impugne la constitucionalidad de una ley o reglamento de naturaleza federal.

Además de los Convenios de Adhesión y los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, se celebran con algunas entidades federativas el Convenio sobre Puentes de Peaje y con el Departamento del Distrito Federal un Acuerdo de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal⁸⁵, que comentaremos a continuación:

3.2.3 Convenios sobre Puentes de Peaje

Los Convenios sobre Puentes de Peaje son los que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los órganos hacendarios del estado de que se trate, con la finalidad de recaudar ingresos por concepto del derecho de tránsito por puentes que permiten la comunicación de dos puntos separados por un obstáculo o que permiten el paso sin cruzarse al mismo nivel dos corrientes de circulación.

Fondos de Puentes de Peaje operados por la Federación

De acuerdo al artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá convenir con los estados y los municipios en donde existan puentes de peaje operados por la federación, en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente. La aportación a los fondos mencionados se hará por el estado, por el municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la federación, sin que la aportación de ésta exceda de un

⁸⁵ Cabe aclarar que por las reformas constitucionales, ahora se trata del Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo a la fecha de publicación de este Acuerdo, aún se denominaba Departamento del Distrito Federal.

25% del monto total de los ingresos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación federal se distribuirá en partes iguales entre el estado y el municipio correspondiente, destinando el estado al mismo fin estos recursos en cualquiera de los municipios de la entidad.⁸⁶

El 5 de marzo de 1997, los Estados de Nuevo León, Oaxaca y el Municipio de San Juan Bautista Tuxtepec, Oax., celebraron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, un "Convenio por el que se Instrumentan las Bases para la Distribución de la parte que corresponde al Estado de la Aportación Federal Establecida conforme a lo dispuesto en el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal".

3.2.4 Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal

El objeto del acuerdo es el establecer las bases y lineamientos conforme a los cuales se asumen las funciones operativas de administración de los ingresos federales. El que se encuentra en vigor fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 1997.

3.3 Fondos de Participaciones

3.3.1 Concepto de Afectación en Participación y Sujetos que Intervienen

Afectación en los términos del Diccionario Pequeño Larousse, significa:

"Acción de afectar; Falta de sencillez y naturalidad; Acción de dar para su uso o disfrute."⁸⁷

Así mismo la palabra afectar significa:

"Obrar sin sencillez ni naturalidad; Imponer un gravamen u obligación; Dar a alguien el uso o disfrute de algo."⁸⁸

Por lo anterior, la palabra afectación se refiere a la carga o gravamen que pesa sobre las participaciones en ingresos federales de las entidades federativas, municipios o Distrito Federal en sus haciendas públicas. Es decir, la afectación constituye el aseguramiento del cumplimiento de una obligación, obligación que uno toma para

⁸⁶ CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez. *Sumario Fiscal (Con Correlaciones)*. Ley de Coordinación Fiscal, Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis. S. A. de C.V., 1998, art. 9-A.

⁸⁷ GARCÍA-PELAYO, y Gross Ramón. *Diccionario Pequeño Larousse en color*. España, Ediciones Larousse Argentina, S.A., 1994, pág. 25.

⁸⁸ *Ibidem*. ob. cit., pág. 25.

seguridad de otro de que pagará lo que debe o cumplirá con lo que se obligó. Con la afectación, carga o gravamen, se asegura uno que otro cumplirá lo que promete.

En los términos del Diccionario Enciclopédico Larousse, participación significa:

“Acción y efecto de participar.”⁸⁹

Participar significa:

“Tener parte en una cosa.”⁹⁰

Parte implica:

“Lo que le toca a uno en el reparto de algo.”⁹¹

De lo anterior, se puede definir afectación en participación, como la obligación o carga que sufre la parte que les corresponde a las entidades federativas, municipios y Distrito Federal en la recaudación de los ingresos federales, en virtud de haber quedado como garantía (esa participación) para el cumplimiento de obligaciones contraídas por ellos.

La federación, las entidades federativas y municipios, serán los sujetos que intervengan en la participación de los ingresos federales, en la proporción y términos que determine la Ley de Coordinación Fiscal. Existen en México 2419 municipios, entre todos los estados de la República, de los cuales, corresponden 18 al estado de Querétaro.⁹²

Uno de los objetivos de las participaciones que reciben los gobiernos locales por concepto de ingresos federales, es el fortalecimiento de sus economías y de contar con más recursos para satisfacer las necesidades colectivas que se les presenten.

Estos ingresos son aquellos que enteran los ciudadanos mexicanos y algunos extranjeros para satisfacer el gasto público.

Sergio Francisco de la Garza, en su libro “Derecho Financiero Mexicano”, señala que por gastos públicos, debe entenderse:

“A aquellos que se destinan a la satisfacción atribuida al estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto, excluidos los que se destinan a satisfacer una necesidad individual.”⁹³

⁸⁹ Idem. pág. 655.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Idem.

⁹² MÉXICO: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Los Municipios de México: Información para el Desarrollo [Disco Compacto]. México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Coordinación del Proyecto CD-ROM, 1998.

⁹³ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Décima Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983. pág. 127.

Los conceptos por los que el estado ha de recaudar fondos para satisfacer las necesidades colectivas y así cubrir el gasto público; son los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, ingresos de organismos y empresas de participación estatal y los ingresos derivados de financiamiento, de donde resulta que año con año se decreta la Ley de Ingresos de la Federación en la que se señalan las cantidades y los ingresos provenientes por los conceptos definidos, que la federación ha de percibir en el ejercicio fiscal de que se trate.

De la recaudación que realice el gobierno federal por los conceptos que regula la Ley de Ingresos de la Federación, solo algunos de ellos serán participables para los estados y el Distrito Federal.

La manera en como han de distribuirse los ingresos que cada año recaude la federación se contempla en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el que se elabora anualmente cumpliendo los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, en el punto relativo a Finanzas Públicas, establece que:

“El nivel del gasto público deberá guardar correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público.”⁹⁴

El gasto público, se controla a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual clasifica al gasto por objeto.

La partida de Participaciones a Entidades Federativas y Municipios agrupa las asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinada a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con disposiciones legales, captan las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los gobiernos de los estados y a sus municipios, así como al Distrito Federal, derivados de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.

El artículo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, dispone:

“Las erogaciones previstas para el Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, en el año de 1998, importan la cantidad de \$ 112,402,800,000.00.

Las erogaciones correspondientes al Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, se ejercerán de acuerdo con los porcentajes de participaciones federales, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.”⁹⁵

⁹⁴ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 31 de mayo de 1995, pág. 79.

⁹⁵ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (Primera Sección), del 29 de diciembre de 1997, pág. 10.

A continuación trataremos lo relativo a la determinación de los Fondos: General de Participaciones y de Fomento Municipal. Para una mejor comprensión del siguiente tema, se recomienda consultar el Anexo Núm. 2 de este documento.

3.3.2 Fondo General de Participaciones⁹⁶

El Fondo General de Participaciones se constituye con el 20% de la recaudación federal participable que obtiene la federación en un ejercicio fiscal. La recaudación federal participable es la que obtiene la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos por el total de las devoluciones por esos mismos conceptos.

3.3.2.1 No se incluirán en la Recaudación Federal Participable:⁹⁷

- Los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo. Es decir, los impuestos adicionales del 3% sobre impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre los hidrocarburos.
- Los incentivos que se establezcan en los Convenios de Colaboración Administrativa.
- Los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado Convenios de Colaboración Administrativa en materia de estos impuestos.
- La parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades, en los términos del artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal.
- La parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes, en los términos del artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal.
- El excedente de los ingresos que obtenga la federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- La parte de la recaudación federal participable en el ejercicio, que correspondería a las entidades no coordinadas en derechos.

⁹⁶ Si se desea conocer el texto íntegro, consultar a: CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez. *Sumario Fiscal (Con Correlaciones)*. Ley de Coordinación Fiscal. Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998. art. 2º.

⁹⁷ *Ibidem*, ob. cit., art. 2º.

3.3.2.2 El Fondo General de Participaciones se adiciona con:⁹⁸

- Un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las entidades federativas y los municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos.
- Con el por ciento que representa en la recaudación federal participable, las contribuciones locales o municipales en un ejercicio, que las entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.
- Con un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualiza en los términos del artículo 17 A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. El monto se divide entre doce y se distribuye mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de esas bases de cada entidad.

En forma adicional e independiente del Fondo General de Participaciones las entidades federativas participan de los accesorios de las contribuciones consideradas en la recaudación federal participable, que previamente hayan sido señalados en los convenios. Asimismo participan en los productos que obtenga la federación en bienes o bosques, considerados como nacionales, que se encuentren ubicados en el territorio de cada entidad, la que recibe el 50% del monto proveniente de la venta, arrendamiento o de la explotación de esos terrenos o bosques nacionales.

Además los estados coordinados con la federación y que hubieran celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, reciben el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto. Los estados participan a sus municipios cuando menos del 20%, que es distribuido en la forma que lo señale la legislatura local.

Finalmente las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueden celebrar con la federación, Convenio de Colaboración Administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, y en su caso, reciben el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

⁹⁸ Idem. art. 2°

3.3.3 Distribución del Fondo General de Participaciones⁹⁹

El Fondo General de Participaciones se divide en tres partes. La primera y segunda se integran con el 45.17% cada una, y la tercera parte con el 9.66%. De 1991 a 1993, la primera y segunda partes en que se dividía el mismo, se integraban con distintos porcentajes hasta llegar a partir de 1994 al 45.17%, y la tercera ha permanecido inalterable, tal y como se muestra en la tabla siguiente:

Fondo General de Participaciones	1991 %	1992 %	1993 %	1994 %
Primera parte	18.05	27.10	36.15	45.17
Segunda parte	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercera parte	9.66	9.66	9.66	9.66
TOTAL	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>

La distribución del Fondo General de Participaciones, se realiza conforme a lo siguiente:

I.- El 45.17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se toma de la última información oficial que haya dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, al iniciarse cada ejercicio.

Para una mejor comprensión del cálculo, consultar el Anexo Núm. 2 de este documento.

II.- El 45.17%, se obtiene mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determina conforme a la fórmula contenida en el artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal. Para una mejor comprensión del cálculo, consultar el Anexo Núm. 2 de este documento.

Los impuestos asignables, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.

III.- El 9.66% restante, se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II, en el ejercicio de que se trate. Para una mejor comprensión del cálculo, consultar el Anexo Núm. 2 de este documento.

Resumiendo el Fondo General de Participaciones, se distribuye de la siguiente manera: la primera parte, en relación directa a la población; la segunda parte, mediante la aplicación de un coeficiente que se calcula conforme al artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal y la tercera parte, en forma inversa a las participaciones

⁹⁹ Idem. arts. 2º y 3º.

que tenga cada entidad por habitante, siendo éstas la suma de la primera y segunda partes del Fondo General de Participaciones, en el ejercicio de que se trate.

El 1.0% por la coordinación en derechos se distribuye con el coeficiente efectivo de las tres partes del Fondo General de Participaciones. Para una mejor comprensión del cálculo, consultar el Anexo Núm. 2 de este documento.

3.3.4 Participación de los Municipios en el Rendimiento de las Contribuciones¹⁰⁰

I.- Los municipios participan en la proporción de la recaudación federal participable, como a continuación se señala:

0.136% de la recaudación federal para aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los municipios se realiza mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determina para cada uno de ellos. Para una mejor comprensión del cálculo, consultar el Anexo Núm. 2 de este documento.

II.- 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior. Para una mejor comprensión del cálculo, consultar el Anexo Núm. 2 de este documento.

III.- 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:¹⁰¹

- El 16.8% se destina para formar un Fondo de Fomento Municipal.
- El 83.2% incrementa el Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponde para las entidades que se coordinen en materia de derechos.

¹⁰⁰ Idem, art.2-A.

¹⁰¹ Para una mayor comprensión antes de que el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano, se incorporara al Fondo de Fomento Municipal, se daba de la siguiente manera:

a) El 0.56% del mismo, conforme a lo siguiente:

El 16.8% se destina para formar un Fondo de Fomento Municipal.

El 83.2% incrementa el Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponde para las entidades que se coordinen en materia de derechos.

b) El 0.44% restante, sólo era para las entidades federativas que se coordinaban en materia de derechos y se distribuía conforme a los resultados de su participación en el programa para el reordenamiento urbano.

3.3.5 Distribución entre las Entidades del Fondo de Fomento Municipal

Se determina mediante la aplicación del coeficiente de participación para cada uno de ellas, conforme a la fórmula contenida en la fracción III del artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal. Para una mejor comprensión del cálculo, consultar el Anexo Núm. 2 de este documento.

Los estados deben entregar íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

La federación debe pagar directamente a los municipios las cantidades que correspondan en los términos de las fracciones I y II.

A partir de 1996, la Ley de Coordinación Fiscal establece en su Artículo 3-A que:

“Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que se mencionan a continuación, conforme a las proporciones siguientes:

I.- El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6º G.L., alcohol y bebidas alcohólicas.

II.- El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados, esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa de la enajenación nacional.....”¹⁰²

Para una mejor comprensión del cálculo, consultar el Anexo Núm. 2 de este documento.

A partir de 1998, se adicionó el Artículo 3-B en la Ley de Coordinación Fiscal que señala que:

“Los municipios de los estados y el Distrito Federal, participarán con el 70% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección III del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 1998 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, en los términos de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que al efecto suscriban las entidades federativas con la federación.

¹⁰² CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley de Coordinación Fiscal. Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 3-A.

Esta participación se distribuirá directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al del pago de las contribuciones.¹⁰³

3.3.6 Reservas Financieras

3.3.6.1 Reserva de Contingencia¹⁰⁴

Será equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuida mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal; se canalizará para dar apoyo a las entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcance el crecimiento que experimente la Recaudación Federal Participable del año respecto a la de 1990.

Se distribuirá comenzando con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor hacia la mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva será el que resulte de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada entidad¹⁰⁵, entre el total de participaciones pagadas en un ejercicio por los mismos conceptos. Para una mejor comprensión del cálculo, consultar el Anexo Núm. 2 de este documento.

De esta reserva, los estados participarán a sus municipios, como mínimo, con una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones de éstos, del total de participaciones a la entidad. En el conjunto de participaciones a los municipios, no se incluirán aquellos a que se refieren las fracciones I y II del Artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal.¹⁰⁶

Es importante resaltar que los cálculos de las participaciones señaladas anteriormente, se efectúan para todas las entidades federativas. Si alguna de ellas dejará de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las participaciones que les correspondan serán deducidas de los Fondos: General de Participaciones y de Fomento Municipal.¹⁰⁷

¹⁰³ CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez, ob. cit., art. 3-B.

¹⁰⁴ Si se desea conocer el texto íntegro, consultar a: CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley de Coordinación Fiscal. Vigésima Octava Edición. México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 4º, párrafos 1 a 3º.

¹⁰⁵ Se deben sumar el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

¹⁰⁶ La fracción I del artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, se refiere a la primera parte (45.17%) del Fondo General de Participaciones y la fracción II, de este mismo artículo, es relativa a la segunda parte (45.17%) de dicho fondo.

¹⁰⁷ Si se desea conocer el texto íntegro, consultar a: CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley de Coordinación Fiscal. Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 5.

3.3.6.2 Reserva de Compensación

Se destinará para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Se formará con el remanente de los recursos que se destinan a la coordinación en derechos, que incrementan los Fondos: General de Participaciones y de Fomento Municipal en un ejercicio.

El monto en que la entidad federativa de que se trate se vea afectada, se determinará restando de las participaciones que le hubieren correspondido de conformidad con las disposiciones en vigor al 31 de diciembre de 1990, la participación efectiva de la entidad en el año que corresponda. Para una mejor comprensión del cálculo, consultar el Anexo Núm. 2 de este documento.

La distribución de esta reserva, se hará de la entidad que se vea menos afectada hacia aquella más afectada, hasta agotarse, aplicándose anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal.

Es importante destacar que actualmente todos los estados están coordinados con la federación en materia de derechos, lo que origina que la Reserva de Compensación carezca de recursos.

Por todo lo anterior, el Sistema de Participaciones constituye la parte medular, o bien la columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Su importancia radica, en que con el paso del tiempo, las entidades federativas, y no solo éstas, sino también los municipios, dependen más de los recursos provenientes de esa fuente de ingresos para constituir sus presupuestos; se han convertido en el rubro más importante de recursos con que cuentan esas células políticas.

En el Anexo Núm. 2 de este documento, se incluye un ejemplo para calcular las participaciones de una entidad en los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal, las participaciones específicas de cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados, así como las Reservas de Contingencia y de Compensación, con cantidades a 1997, para quienes deseen consultarlo.

3.3.7 Determinación y Pago de las Participaciones del Fondo General de Participaciones

El término pago lo define el artículo 2062 del Código Civil del Distrito Federal como:

"La entrega de la cosa o cantidad debida, o la prestación del servicio que se hubiere prometido."¹⁰⁸

¹⁰⁸ CÓDIGO CIVIL para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal. Duodécima Edición. México, Ediciones Delma, S.A., 1994, pág. 311.

Las participaciones que corresponden a los municipios del Fondo General de Participaciones y los incrementos que este sufra, nunca deben ser inferiores al 20 por ciento de las cantidades que correspondan al estado, el que les debe cubrir en base a la distribución que establezcan las legislaturas locales. Estas participaciones deben cubrirse en efectivo y no en obra; asimismo, no están sujetas a ninguna deducción, debiéndolas entregar dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el estado las reciba, de lo contrario este tiene que pagar intereses a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazo de contribuciones.¹⁰⁹

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 7, regula la mecánica para el pago de participaciones, señalando que las mismas han de cubrirse por ejercicios fiscales, entendiéndose como tal aquel que coincida con el año calendario.¹¹⁰

Durante los primeros meses del ejercicio fiscal, la federación realizará cálculos para efectuar pagos provisionales. Los cálculos de los coeficientes del Fondo General de Participaciones, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuenta con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes. Esto es así, en virtud de que conforme transcurren los meses del año se van recaudando los ingresos federales y por lo tanto, los pagos que se efectúen han de considerarse como anticipos a cuenta de las participaciones.

Las entidades recibirán mes con mes, en concepto de anticipo a cuenta de participaciones, las cantidades que les correspondan.

Cada cuatro meses la federación realizará un ajuste y si existiera diferencia a pagar se liquidará dentro de los dos meses siguientes.

A más tardar dentro de los cinco meses siguientes de cada ejercicio fiscal, la federación determinará las participaciones a pagar de la siguiente forma:

Total de ingresos federales participables que corresponda a la entidad o municipio.

Menos

Pagos provisionales

Igual

Total a pagar

De acuerdo con el Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal los pagos de participaciones son :¹¹¹

¹⁰⁹ Si se desea conocer el texto íntegro, consultar a: CALVO Nicolau, Enrique y Eliseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley de Coordinación Fiscal. Vigésima Octava Edición. México. Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 6.

¹¹⁰ *Ibidem*, ob. cit., art. 7.

¹¹¹ *Idem*, art. 9.

- Inembargables. Esto significa que no pueden detenerse por mandato judicial, sujetándolas a los resultados de un procedimiento o juicio.
- No pueden afectarse a fines específicos. Es decir, nunca podrán dirigirse a fines particulares sino a la satisfacción de necesidades colectivas.
- No pueden ser sujetas de retenciones de impuestos. No son sujetas a retenciones los ingresos federales que se recaudan para satisfacer el gasto público ya que no se perciben con fines de lucro.

Sin embargo, sí podrán afectarse cuando se trate del pago de las obligaciones o empréstitos contraídos en el país por entidades federativas o municipios con autorización de las legislaturas locales e inscritos a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el "Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios", pagaderos en moneda nacional y contraídos con la federación, instituciones de crédito que operen en el territorio nacional, o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, a fin de ser destinados a inversiones públicas productivas.¹¹²

3.3.8 Afectación de las Participaciones Federales por Pago de Obligaciones o Empréstitos

Por empréstito o mutuo se entiende un contrato por medio del cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otras cosas tangibles al mutuuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad, con la posibilidad de estipular el pago de un interés. En el mutuo o préstamo, la cosa se considera que ha mudado de dueño; es decir, la propiedad se ha transferido a aquel que la recibe.¹¹³

I.- Las inversiones públicas productivas son las destinadas a la ejecución de:

- Obras públicas.¹¹⁴
- Adquisición o manufactura de bienes.¹¹⁵
- Prestación de servicios públicos.¹¹⁶

Las obras de inversión productiva, deberán siempre, en forma directa o indirecta, producir un incremento en los ingresos de las entidades federativas, de los

¹¹² Idem, art. 9.

¹¹³ Si se desea conocer el texto íntegro, consultar el: CÓDIGO CIVIL, para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal. Duodécima Edición, México, Ediciones Delma, S.A., 1994, arts. 2384 y 2393.

¹¹⁴ Si se desea conocer que se considera como obra pública, consultar: LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas Trigésima Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C. V., 1996, art. 4

¹¹⁵ Ibidem, ob. cit., art. 3.

¹¹⁶ Idem, art.3.

municipios o de sus respectivos organismos descentralizados. La obligación o empréstito que contraiga será decisión propia de la entidad federativa o municipio y se garantizará con la afectación de sus participaciones en ingresos federales.

Para que pueda realizarse un empréstito a una entidad federativa o municipio tendrán que darse ciertas condiciones según lo prevé el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento, en materia de "Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios".

II.- Las obligaciones que se contraigan serán directas o indirectas:

- Directas. Cuando las entidades federativas o municipios las contraigan sin intermediarios, por sí solas.
- Indirectas. También denominada contingente. Serán las asumidas solidariamente, sustantiva o substancialmente por las entidades federativas con sus municipios, organismos descentralizados y empresas públicas locales o municipales y por los propios municipios con sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas.

Para que se contraiga una obligación o empréstito deberán cumplirse los siguientes requisitos.¹¹⁷

3.3.8.1 Tratándose de Entidades Federativas

Que exista autorización de las legislaturas de los estados para solicitar el empréstito.

Que se encuentren las obligaciones contraídas inscritas en el "Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios". La inscripción se realizará siempre y cuando:

- Se trate de obligaciones pagaderas en México, y en moneda nacional.
- Que cuando las obligaciones se hagan constar en títulos de crédito se indique en el texto de los mismos que sólo podrán ser negociados dentro del territorio nacional con entidades o personas de nacionalidad mexicana.

Las legislaturas de los estados autorizarán previamente que se contraiga la obligación afectando las participaciones e ingresos federales que correspondan al propio estado.

Las participaciones en ingresos federales sean suficientes para garantizar el pago total de las obligaciones contraídas dentro del plazo concertado.

¹¹⁷ Si se desea conocer el texto íntegro, consultar a: CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones) Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 2º.

3.3.8.2 Tratándose de Municipios

Se consideran los mismos requisitos que para las entidades federativas, pero además:

Que se trate de la afectación de participaciones que la federación deba pagarles directamente y que son las siguientes:

- El 0.136% de la recaudación federal participable.
- El 3.17% del derecho adicional sobre la extracción del petróleo excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo.

Cuando sean insuficientes las participaciones de los municipios para cubrir el monto de las obligaciones, se solicitara garantía solidaria de la entidad federativa que le corresponda.

Nunca podrán comprometerse participaciones que correspondan a un municipio para garantizar las obligaciones del propio estado o de otros municipios.

3.3.8.3 Tratándose del Distrito Federal

Se cumplirán los mismos requisitos que para las entidades federativas y además las disposiciones de la Ley General de la Deuda Pública.¹¹⁸

- El Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Distrito Federal.
- Los montos de endeudamiento serán las bases para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento del Distrito Federal.¹¹⁹

3.3.8.4 Documentos que deben acompañar a la Solicitud de Inscripción:¹²⁰

1. Un ejemplar de la publicación en el órgano oficial que corresponda de la autorización otorgada para afectar sus participaciones en ingresos federales.
2. El instrumento jurídico en el que se haga constar la obligación directa o contingente cuya inscripción se solicite, o sea el Convenio.

Una vez que se ha inscrito la obligación directa o contingente en el "Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades y Municipios", se le dará el derecho al

¹¹⁸ *Ibidem*, ob. cit., art. 3°.

¹¹⁹ Si se desea conocer el texto íntegro, consultar: LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO. *Ley General de Deuda Pública*. Trigésima Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C. V., 1996, art. 9.

¹²⁰ Si se desea conocer el texto íntegro, consultar a: CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez. *Sumario Fiscal (Con Correlaciones)*. Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal. Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 5°.

acreditante de que se afecten las participaciones en caso de incumplimiento. El acreditante es aquél al que se le debe la obligación contraída o empréstito. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público requerirá a los solicitantes de inscripción, los documentos que considere necesarios para integrar su expediente.¹²¹

Si resulta procedente su inscripción, anotará la Secretaría en el registro lo siguiente:¹²²

1. El número progresivo y fecha de inscripción.
2. Las principales características y condiciones de la obligación.
3. El acuerdo de inscripción favorable con indicación de su fecha.

Las entidades federativas y municipios deberán informar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el estado de cuenta que guardan sus obligaciones registradas.¹²³

Al efectuarse el pago total de las obligaciones, las entidades federativas o municipios deberán comprobarlo ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que proceda a cancelar la inscripción relativa.

En caso de incumplimiento de las obligaciones o empréstitos, los acreditantes tendrán derecho a que se les cubran, con cargo a las participaciones en ingresos federales de los estados o municipios, las cantidades adeudadas.

La federación cubrirá a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el pago respectivo con cargo a las participaciones afectadas cuando confirme que existe mora en el cumplimiento de la obligación contraída, una vez que el acreditante le presente su solicitud de pago.¹²⁴

3.3.9 Incentivos Económicos

Las entidades federativas reciben recursos adicionales denominados incentivos económicos, y que de acuerdo al artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal, deben especificarse en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos, los cuales se dan a los estados en base a las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que sean realizadas por las entidades federativas.¹²⁵

¹²¹ Ibidem, ob. cit., art. 7°.

¹²² Idem, art. 8°.

¹²³ Idem, art. 10°.

¹²⁴ Idem, art. 11°.

¹²⁵ Si se desea conocer el texto integro, consultar a: CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley de Coordinación Fiscal. Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 13.

3.4.10 Ramo XXXIII “Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios”

Ramo creado en enero de 1998, el cual forma parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, orientado al desarrollo regional. A partir de este año se traslada una parte sustancial del gasto federal a los gobiernos estatales y municipales a través del nuevo Ramo 33, bajo el rubro de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios.

Como lo habíamos señalado en el capítulo primero de este documento, dicho ramo, se distribuye a través de cinco fondos financieros: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el cual tiene como propósito apoyar con recursos económicos los trabajos y atribuciones señaladas en la Ley General de Educación; Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, recursos cuya finalidad es promover la equidad en la prestación de los servicios de salud entre las entidades federativas; Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el cual está integrado por el Fondo para la Infraestructura Social Estatal y Fondo para la Infraestructura Social Municipal, fondos que financian obras públicas que beneficien a sectores de la población en rezago social. Este último sustituye al anterior Fondo de Desarrollo Social Municipal (vigente hasta 1997, como un programa del Ramo 26 Federal); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, las aportaciones constituyen recursos frescos para estas células políticas y se orientan al apoyo del saneamiento de sus finanzas y para el cumplimiento de sus obligaciones financieras, así como para la atención de necesidades de seguridad pública y otras prioridades que definan éstos y finalmente, el Fondo de Aportaciones Múltiples, cuya finalidad es para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en pobreza extrema, así como la construcción de infraestructura escolar de nivel básico. Para la integración del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se trasladaron aquellos recursos que hasta el año pasado habían sido canalizados por la vía del ramo 25 del Presupuesto de Egresos al nuevo Ramo 33.

Estas aportaciones están destinadas a la provisión de determinados servicios y propician una asignación clara de las responsabilidades para cada orden de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de estos recursos, lo que plantea una nueva distribución de responsabilidades y recursos en materia de gasto social, para lo cual toma en cuenta los esfuerzos de cada gobierno en la recaudación fiscal, al tiempo que reconoce las necesidades que tienen los estados y municipios de menor desarrollo.

De estos cinco fondos los gobiernos municipales reciben recursos fiscales, fundamentalmente de dos de ellos: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con un monto equivalente al 2.5% de la

Recaudación Federal Participable. Dicho porcentaje se distribuye, a su vez, en dos fondos: 0.303% al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y 2.197% constituye el Fondo para la Infraestructura Social Municipal. De acuerdo al artículo 8° Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, para el ejercicio fiscal 1998, este fondo, es del 2.318% de la Recaudación Federal Participable. Del total de ésta, el 0.281% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.037% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal.¹²⁶

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuye este fondo entre los estados y municipios, considerando criterios de pobreza extrema.

Por lo que respecta al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, también se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con un monto equivalente al 2.5% de la Recaudación Federal Participable. De acuerdo al artículo 9° Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, para el ejercicio fiscal 1998, el porcentaje de este fondo, es del 1.5% de la Recaudación Federal Participable.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público distribuye este fondo en proporción directa al número de habitantes de cada entidad, conforme a la última cifra publicada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, criterio que debe ser utilizado de igual forma, por los estados para distribuir los recursos de este fondo a los municipios.

Como se pudo apreciar los recursos ministrados a través de estos fondos son etiquetados y muchas de las veces no cubren las necesidades reales de las entidades federativas y de los municipios.

Con base al artículo 19 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998¹²⁷ y del "Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al Ramo 33 Aportaciones Federales, a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal"¹²⁸, las erogaciones previstas para el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, en el año de 1998, importan la cantidad de \$ 98,849,598,400.00 y se distribuyen de la siguiente manera:

¹²⁶ Ibidem, ob. cit., art. 8° Transitorios.

¹²⁷ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (Primera Sección), del 29 de diciembre de 1997, pág. 11.

¹²⁸ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Acuerdo por el que se da a conocer a los Gobiernos de las Entidades Federativas, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al Ramo 33 Aportaciones Federales, a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación, (Primera Sección), del 30 de enero de 1998, art. primero.

1.	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal		\$ 67,512,647,000.00
2.	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud		\$ 10,546,151,400.00
3.	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, cantidad que se distribuye en:		\$ 10,403,400,000.00
3.1	Fondo para la Infraestructura Social Estatal	\$ 1,261,100,000.00	
3.2	Fondo para la Infraestructura Social Municipal	\$ 9,142,300,000.00	
4.	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal		\$ 6,732,100,000.00
5.	Fondo de Aportaciones Múltiples		\$ 3,655,300,000.00

“Según los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública que entregó el 13 de agosto de 1998, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Cámara de Diputados, se señaló que durante el periodo enero-junio de 1998, las participaciones federales para las entidades federativas y municipios, ascendieron a 60 mil 25 millones de pesos, lo que representó un incremento real de 6.1% con relación a las del mismo periodo del año anterior.

Este resultado se explica tanto por el comportamiento de los ingresos tributarios durante el año anterior y el primer semestre de 1998, así como por la reducción en los ingresos petroleros.

En cuanto a las aportaciones federales para entidades y municipios (Ramo 33), durante el primer semestre de 1998 se erogaron 58 mil 986 millones de pesos.

De estos recursos, se canalizaron 44 mil 899 para el Fondo de Educación Básica y Normal; 4 mil 127 millones de pesos se destinaron a gasto corriente y 3 mil 366 millones de pesos se canalizaron a través del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal.”¹²⁹

3.4 El Recurso de Inconformidad

3.4.1 Antecedentes

En el Diario Oficial de la Federación publicado el 28 de diciembre de 1989, mediante la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales, se adicionó a la Ley de Coordinación Fiscal el artículo 11-A, creando el recurso administrativo de inconformidad que podrá hacerse valer, en cualquier tiempo, por

¹²⁹ NOTICIAS. Diario de la Mañana, Querétaro, Qro., Lunes 17 de agosto de 1998, Sección C, pág. 1.

las personas que resulten afectadas por resoluciones de una entidad federativa que falten al cumplimiento del convenio celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de coordinación fiscal.

A partir de 1990, se crea un nuevo organismo de Coordinación Fiscal, siendo éste la Junta de Coordinación Fiscal. Se integra por los representantes que designen los miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, es decir, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los ocho estados representantes de cada uno de los grupos en que se encuentra dividido nuestro país.

Con la exposición de motivos de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales para 1990, se señala que la Junta de Coordinación Fiscal se crea como una instancia administrativa para defensa de las personas que resulten afectadas por violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

3.4.2 Interposición del Recurso por parte de los Particulares

Las personas que resulten afectadas por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de coordinación en materia de derechos, podrán presentar en cualquier tiempo recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe aclarar que compete a la Administración General Jurídica de Ingresos del Servicio de Administración Tributaria, tramitar y resolver el recurso de inconformidad previsto en la Ley de Coordinación Fiscal¹³⁰.

El recurso de inconformidad, podrá presentarse por un conjunto de contribuyentes que tengan un representante común, tales como los sindicatos, las cámaras de comercio y de industria y sus confederaciones.

3.4.2.1 Modalidades del Recurso de Inconformidad

El recurso de inconformidad se tramitará conforme al recurso de revocación, señalado en el Código Fiscal de la Federación, con las siguientes modalidades¹³¹:

I.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a la entidad de que se trate.

II.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal.

¹³⁰ CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 45, Fracción II.

¹³¹ CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Ley de Coordinación Fiscal, Vigésima Octava Edición. México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998, art. 11-A.

III.- El plazo para resolver el recurso será de un mes a partir de la fecha en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reciba el dictamen a que se refiere la fracción anterior.

IV.- La resolución podrá ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades indebidamente cobradas, con cargo a las participaciones de la entidad. A estas devoluciones les será aplicable lo que al respecto establece el Código Fiscal de la Federación.

La resolución podrá ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación por los promoventes del recurso.

3.4.3 Violación a las Declaratorias de Coordinación por parte de las Entidades Federativas

Por declarar debemos entender:

“Hacer conocer, declarar sus intenciones; anunciar; significar; hacer declaración; manifestarse abiertamente; o dar a conocer sus sentimientos.”¹³²

Por declaración:

“Acción de declarar; enunciación; confesión; afirmación de la existencia de una situación jurídica o de un hecho.”¹³³

Entonces, la Declaratoria es la manifestación o intención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de dar a conocer a la entidad de que se trate, mediante notificación y publicación en el Diario Oficial de la Federación que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como lo habíamos señalado anteriormente, tiene su sustento en la celebración de dos convenios, el de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, constituyéndose así en instrumentos de coordinación entre el gobierno federal y el gobierno de las entidades federativas.

Las entidades federativas para recibir las participaciones deberán celebrar un convenio para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual llevan a cabo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y debe ser aprobado por la legislatura local, se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad.

¹³² GARCÍA-PELAYO, y Gross Ramón. Diccionario Pequeño Larousse en color. España, Ediciones Larousse Argentina, S.A., 1994, pág. 294.

¹³³ GARCÍA-PELAYO, y Gross Ramón, ob. cit., pág. 294.

Los estados al adherirse al Sistema, lo hacen en forma integral, es decir, no solo en relación con algunos ingresos de la federación, sino en general. No obstante que los estados se adhieren individualmente y por voluntad propia, en el caso del Distrito Federal, tácitamente queda incorporado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Sin embargo, los estados que no se adhieran al Sistema, participarán de los impuestos especiales señalados en el inciso 5º de la fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución¹³⁴.

3.4.3.1 Violación a la Coordinación en Derechos

Los estados adheridos al Sistema, podrán si así lo quieren, no coordinarse en materia de derechos. En este caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hace la Declaratoria correspondiente, la cual se publica en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado.

Por otra parte, se estipula que cuando las entidades que se encuentren coordinadas en esta materia, mantengan derechos contrarios a los permitidos en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal, también la Secretaría mencionada debe dar a conocer la violación específica, a la entidad de que se trate, para que en un plazo de cinco días, manifieste lo que a su derecho convenga.

Transcurrido dicho plazo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitirá la Declaratoria y empezará a regir a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos.

En esta última fecha, en el caso de que la entidad esté inconforme con esta declaratoria, podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación demandando la anulación de la Declaratoria que se haya dictado¹³⁵.

3.4.3.2 Violaciones al Convenio de Adhesión

En el caso, en que la entidad viole los preceptos Constitucionales previstos en los artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX o 118, fracción I o del o los Convenio(s) suscritos con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta última oyendo a la entidad afectada y tomando en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá disminuir las participaciones correspondientes a la entidad, en una cantidad equivalente a la recaudación que obtenga o del estímulo fiscal que le hayan otorgado, por mantener gravámenes contrarios a los señalados en los diferentes ordenamientos, tratándose en este caso de la Constitución, la Ley de Coordinación Fiscal o del o los Convenio(s).

¹³⁴ CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez, ob. cit., art. 10.

¹³⁵ *Ibidem*, art. 10-B.

Si existe alguna violación a los ordenamientos legales ya mencionados, la entidad tiene tres meses de plazo a partir de la resolución que haga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar la corrección; si no lo hace, se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la Declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trate y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos noventa días después de su publicación¹³⁶.

Cuando una entidad deje de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal o quede sin efectos el Convenio de Coordinación en Materia de Derechos, y se inconforme con la Declaratoria hecha por la Secretaría puede recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 105 de la Constitución y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la Declaratoria.

A partir del momento de admisión de la demanda quedarán suspendidos los efectos de la Declaratoria impugnada, por un período de ciento cincuenta días, misma que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciará su fallo, mismo que producirá efectos treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación¹³⁷.

3.4.3.3 Violaciones por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infringiera las disposiciones legales y convenios relativos a la coordinación fiscal en perjuicio de una entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo, en lo aplicable el procedimiento establecido en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³⁸.

¹³⁶ Idem, art. 11.

¹³⁷ Idem, art. 12.

¹³⁸ Idem, art. 12. último párrafo.

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA PARA UN NUEVO SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL

A manera de introducción para el presente capítulo transcribimos el objetivo general en materia de federalismo hacendario del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, que como habíamos mencionado inició su vigencia a partir del 6 de agosto de 1997.

4.1 Federalismo Hacendario

Objetivo General:

“Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.”¹³⁹

A continuación transcribimos los avances que el Ejecutivo Federal con motivo del LXXX aniversario de la Constitución informó en la reunión de trabajo celebrada el 5 de febrero de 1997 en el Estado de Querétaro.¹⁴⁰

“Avances y perspectivas del Federalismo Hacendario

✓ A partir de enero de 1996 se incrementaron las participaciones a las entidades federativas, al pasar del 18.51 al 20% de la recaudación federal participable. Esta medida, conjuntamente con otras que se describen en los siguientes párrafos, propiciaron que dichas participaciones, en 1996, experimentaran un crecimiento real del 8% con relación al año anterior.

De acuerdo con los esfuerzos realizados por el Gobierno Federal para elevar los ingresos tributarios, se estima que para 1997 las participaciones a las entidades federativas, incluyendo diversos incentivos, crecerán 4.4% en términos reales.

Hoy de cada peso que el Gobierno Federal obtiene por concepto de recaudación federal participable, se transfieren a entidades y municipios más de 51 centavos, a través de participaciones y transferencias de gasto que administran las entidades. Durante 1997, 43.84% del gasto total del Gobierno

¹³⁹ MÉXICO: PODER EJECUTIVO FEDERAL. Secretaría de Gobernación. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. México, Talleres Gráficos de México. 1997, pág. 15.

¹⁴⁰ MÉXICO: PODER EJECUTIVO FEDERAL. Avances y perspectivas hacia un Nuevo Federalismo, Reunión de trabajo, Aniversario LXXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Querétaro, Qro., 5 de febrero de 1997, págs. 3 a 5.

Federal (excluyendo intereses sobre la deuda), será ejercido por las entidades federativas.

- ✓ Las entidades federativas recibieron también mayores ingresos como resultado de incrementos en su participación directa en la recaudación de algunos impuestos federales:
 - a) Con la adición del artículo 3-A de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación les entrega directamente el 20% de la recaudación que obtiene por el impuesto especial sobre producción y servicios que se aplica a bebidas alcohólicas y cerveza, así como el 8% que se obtiene por el tabaco.
 - b) Las participaciones que la Federación otorga directamente a los municipios fronterizos o marítimos en los que se realizan operaciones de exportación de petróleo crudo y gas natural, registraron en 1996 un incremento real del 18 por ciento.
 - c) Los fondos creados conjuntamente entre la Federación, estados y municipios en donde existen puentes de peaje, se destinan a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de las obras de vialidad en esos municipios. Para apoyar en mayor medida esta decisión, a partir de 1996 se realizaron los siguientes cambios.
 - Se incrementó en 150% las aportaciones de la Federación a dichos fondos, pasando del 10 a 25% de los ingresos brutos. Esto significa otorgar aproximadamente 50% de los ingresos netos que se captan en los puentes de peaje, por este concepto la Federación aportó en 1996 recursos adicionales por cerca de 84 millones de pesos.
 - A fin de que las entidades federativas donde se encuentran los puentes puedan extender los beneficios del Fondo a todos los municipios, se dividirá la aportación de la Federación entre el estado y el municipio en partes iguales.
 - Hasta 1995 los estados y municipios debían contribuir con un peso cada uno, por cada peso que el Gobierno Federal aportaba al Fondo. A partir de 1996, con el fin de lograr que los recursos del Fondo se aprovechen en su totalidad, se modificó el esquema de proporciones, de tal forma que por cada peso que la Federación aporte, los estados y municipios contribuyan con 20 centavos.
- ✓ Ante las dificultades financieras que experimentaron diversos estados y municipios como resultado de la crisis económica, el Gobierno Federal decidió apoyar su esfuerzo de pago a través del Programa de Apoyo Crediticio a Estados y Municipios, a fin de permitir la reestructuración de sus deudas en UDIS.

Los resultados obtenidos con este programa fueron satisfactorios: al 30 de septiembre de 1996, el 78% del saldo total de la deuda de los estados y municipios contratada con el Sistema Bancario se encontraba reestructurada en UDIS.

Es importante destacar que los estados y municipios realizaron un importante esfuerzo de reducción de sus obligaciones al optar, la mayoría de ellos, por

una amortización anticipada de entre el 20 y el 30% de sus deudas. Con esto lograron una menor carga financiera en sus presupuestos y una mayor disponibilidad de recursos para las tareas prioritarias.

- ✓ Se ha promovido la promulgación de leyes estatales de deuda pública.
Adicionalmente se llevaron a cabo otras medidas que hicieron posible fortalecer las finanzas estatales:
- ✓ Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que facultan a las entidades federativas para que, a partir de 1996, establezcan derechos por la expedición de licencias para el funcionamiento de establecimientos de venta de bebidas alcohólicas, así como por la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad.
- ✓ A partir de 1996 se suprimió la exclusividad que mantenía la Federación de establecer el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos. A partir de 1997 este impuesto puede establecerse también por los gobiernos locales.
- ✓ Se derogó la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles que hasta 1995 tenía carácter federal, con lo cual las entidades federativas en ejercicio de sus potestades podrán establecer los impuestos que en materia determinen.
- ✓ Se reformó la Ley del Impuesto al Valor Agregado a fin de eliminar la exclusividad que tenía la Federación para detentar el gravamen de los servicios de hospedaje, a efecto de otorgar competencia a los estados para gravar la prestación de dichos servicios.
- ✓ En materia del impuesto sobre automóviles nuevos, a petición de los gobiernos estatales preocupados por los efectos de una posible competencia en las tarifas sobre sus ingresos, el Ejecutivo Federal sometió a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de restablecer el impuesto en el ámbito federal. En cualquier caso, los ingresos provenientes de este gravamen corresponderán en su totalidad a las entidades federativas estimándose que para 1997 obtengan ingresos del orden de 400 millones de pesos, monto que se incrementará en 1998 y en 1999, en función del restablecimiento gradual de las tasas vigentes en 1995.
- ✓ Se incorporó al Fondo de Fomento Municipal el Fondo de Reordenamiento del Comercio Urbano, con lo cual el primero pasó de 0.56% de la recaudación federal participable al 1 por ciento.
- ✓ Se cambió el periodo de entrega de la Reserva de Contingencia creada con el propósito de garantizar un crecimiento en las participaciones igual de la recaudación federal participable. Hasta 1995, se entregaba 50% cuatrimestralmente y 50% al final del ejercicio. A partir de 1996, el 90% se distribuye mensualmente y el 10% restante al cierre del ejercicio.
- ✓ Se realizó la suscripción de un nuevo Convenio de Colaboración Administrativa entre la SHCP y las entidades federativas para que a partir de 1997 los estados puedan auditar y fiscalizar, además del Impuesto al Valor

Agregado (IVA), el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Activo (IMPAC), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), otorgándose a los estados como incentivos económicos por dichas actividades: 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados en las auditorías del IVA, 75% en ISR e IMPAC y 100% del IEPS.

- ✓ En el reciente período ordinario de sesiones del Congreso se aprobaron dos importantes iniciativas en apoyo a las finanzas estatales:
- El aumento del impuesto sobre la renta a los premios de loterías, rifas y sorteos del 15 al 21%, no obstante que esta tasa se reduce a 15% en las entidades que apliquen un impuesto local con una tasa de 6%. Este mecanismo les permitirá ejercer una potestad que ya tenían, al uniformar la carga fiscal en el ámbito nacional. Con esta medida, las entidades federativas podrían obtener recursos anuales superiores a los 220 millones de pesos.
- Encontrar mecanismos que hagan posible corregir situaciones de sobreendeudamiento de estados y municipios, condición básica para recuperar el acceso al crédito público y privado, componente fundamental que permite complementar los ingresos propios.”

Adicionalmente a los avances sobre el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 transcritos anteriormente, cabe destacar la adición del artículo 3-B a la Ley de Coordinación Fiscal para el ejercicio 1998, los municipios pueden obtener un incentivo de hasta un 70% de la recaudación que obtengan de los denominados “Pequeños Contribuyentes”, que se incorporen al padrón de contribuyentes a partir del 1º de enero de este año, previa firma del Anexo 3 del Convenio de Colaboración Administrativa que como señalamos en el capítulo tercero de este documento, al 5 de octubre del presente año, únicamente lo han signado cinco estados.

Sin la intención de hacer un análisis puntual de los avances anteriormente señalados, a continuación transcribimos las conclusiones que sobre el tema “El Sistema Tributario Impuestos Directos e Indirectos”¹⁴¹, José Ramón Morales Hernández¹⁴², presentó en la Mesa 18 la ponencia intitulada “La Concurrencia Impositiva en el Sistema Nacional”¹⁴³:

“PRIMERA.- Antes del inicio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los impuestos federales sobre vehículos vigentes en ese entonces, eran concurrentes y se participaba a las entidades federativas de su recaudación. Hoy, en el marco del nuevo federalismo, tales impuestos han rebasado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal en cuanto que el mismo

¹⁴¹ MORALES Hernández, José Ramón *La Concurrencia Impositiva en el Sistema Nacional*. De la Mesa 18 con el Tema “El Sistema Tributario Impuestos Directos e Indirectos” del Ciclo de Ponencias del Congreso Nacional de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, A. C., México, 20 y 21 de febrero de 1998.

¹⁴² Realice pequeños cambios estructurales, básicamente omitiendo lo referente a las abreviaturas de las leyes y los impuestos.

¹⁴³ José Ramón Morales Hernández hace toda una serie de reflexiones con todos los antecedentes constitucionales y citando varias tesis de jurisprudencia, antes de llegar a estas conclusiones, mismas que a pesar de estar muy bien fundamentadas, como no es materia de este estudio no fueron transcritas.

posee como objetivo la Coordinación Fiscal y sin embargo, por las modificaciones para 1996 y con vigencia a partir de 1997, se ha vuelto a la concurrencia en la materia. Esto sucede sobre todo en el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos pero también lo encontramos hoy día en el impuesto sobre loterías, rifas y sorteos que además de concurrentes posee cuota adicional.

Se considera que el trastocamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal con la concurrencia impositiva que contraviene más que llevar a concluir que dicho Sistema se ha agotado provoca la necesidad de que los fiscalistas nos aboquemos a su perfeccionamiento, mientras no se propongan opciones mejores. De 1980 a 1998 es un lapso menor que el de 1917 a 1998, lapso último en el que nuestro texto constitucional también añora auxilio del fiscalista.

SEGUNDA.- Los cambios en el impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, no ayudan a incrementar la recaudación en el ámbito local en cuanto que el mismo, desde 1982 venía ya administrándose y recaudándose por las Entidades Federativas. De hecho, desde 1992 el 100% de lo recaudado se destina para el ámbito local. Lo mismo sucede con el impuesto sobre adquisición de inmuebles pues desde 1982 estaba suspendido en el ámbito federal por haberse substituido, mediante la firma de la Declaratoria respectiva, por impuestos locales iguales al federal en cuanto a sus elementos.

TERCERA.- Los impuestos sobre los vehículos (impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto sobre tenencia o uso de vehículos) al igual que las otras contribuciones que se autoriza ahora a instaurar y recaudar a las entidades federativas, en sí mismas, no poseen capacidad recaudatoria y menos los derechos con relación a los cuáles, en diversas Jurisprudencias la Corte reitera su naturaleza no recaudatoria. Por lo mismo se propone que dicha delegación, en la medida que las circunstancias económicas lo permitan, vaya perfilándose no en éste tipo de impuestos sino en los de amplio espectro recaudatorio como lo son el impuesto sobre la renta o impuesto al valor agregado.

CUARTA.- El impuesto sobre adquisición de inmuebles, el impuesto al hospedaje, los derechos por anuncios y por licencias de bebidas alcohólicas al igual que los impuestos sobre loterías, rifas y sorteos han ocasionado que nuevamente resurja el mosaico heterogéneo constituido por diversidad de leyes impositivas en el ámbito local, perdiéndose la uniformidad lograda; y, además, sin que ello incremente la recaudación. Es recomendable establecer, en todo caso, leyes modelo que eviten la complejidad innecesaria.

QUINTA.- El Poder Judicial de la Federación, con la readopción del criterio relativo a que la facultad de legislar sobre una materia incluye también el poder establecer gravámenes a la misma, ha contribuido a frenar las decisiones ya tomadas en el seno de los órganos de la coordinación fiscal respecto a otras contribuciones. La incertidumbre que ocasiona dicha postura no ha afectado el hecho de que, el Congreso de la Unión legisle en materia impositiva surgiendo leyes federales que en cuanto a su recaudación y administración son 100% para el ámbito local, vía coordinación, como ahora

sucede con el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y el impuesto sobre automóviles nuevos.

SEXTA.- El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y el impuesto sobre automóviles nuevos, a diferencia de todas las demás contribuciones que en el marco del nuevo federalismo se autoriza a establecer a las entidades federativas, poseen como características la uniformidad en la materia y que no poseen cuota adicional. Esto permite un camino que surge del mismo "trastocamiento" por el que atraviesa el objeto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Federal.

SÉPTIMA.- No se ve recomendable que las leyes federales sé cercen para establecer gravámenes locales sobre las materias que las primeras ya contemplan, como sucede con los derechos, el impuesto al hospedaje, el impuesto sobre loterías, rifas y sorteos."

De lo transcrito anteriormente podemos concluir que el Nuevo Sistema de Coordinación Hacendaria propuesto por el Ejecutivo Federal, no ha incrementado en términos reales los recursos para las entidades federativas y municipios tal y como pretende hacer creer a la ciudadanía, al contrario únicamente ha restaurado en su lugar original lo que anteriormente ya correspondía a las entidades federativas, tal es el caso del impuesto sobre adquisición de inmuebles, que desde 1982 por la firma de todos los estados de la Declaratoria de coordinación en esta materia, estaba ya suspendido, aunado a que como lo señala la fracción IV del artículo 115 constitucional, corresponde a los municipios administrar libremente su hacienda y el inciso a) de esta misma fracción, se refiere a que percibirán las contribuciones sobre los inmuebles.

De los impuestos indirectos (impuesto sobre tenencia o uso de vehículos e impuesto sobre automóviles nuevos), únicamente ha otorgado la administración, fiscalización y recaudación total a las entidades federativas para evitar la duplicidad de impuestos en la materia porque no debemos olvidar que el espíritu del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es evitar la concurrencia fiscal. Sin embargo, no tienen significancia recaudatoria, amén de que el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos ya venía siendo administrado por las entidades federativas desde 1997.

Por lo que se refiere a la competencia otorgada para gravar los servicios de hospedaje dentro de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, además de ser para un fin específico; depende en gran medida de la capacidad hotelera y de la cantidad de turismo de cada entidad federativa y al igual que los anteriores no representa un incremento considerable.

En lo relativo a los derechos sobre anuncios y licencias de bebidas alcohólicas, que se deja instaurar a las entidades federativas, su monto va en función a los servicios públicos que preste el estado en sus funciones de derecho público, por lo que tampoco se consideran significativos y no pueden considerarse de naturaleza recaudatoria.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Recordemos que la naturaleza de los derechos es una contraprestación. Ver artículo 2º del Código Fiscal de la Federación.

En cuanto a la incorporación al Fondo de Fomento Municipal el Fondo de Reordenamiento Urbano, como se informa únicamente fue una incorporación y el incremento que señalan no es real en virtud de disminuirlo del Fondo General de Participaciones.

Con relación al incremento para los municipios fronterizos o marítimos con operaciones de exportación de petróleo crudo y gas natural, al igual que la reforma del artículo 232 de la Ley Federal de Derechos por el cobro del uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles ubicados en la zona federal marítimo terrestre, para la creación de fondos, únicamente se beneficia a un número limitado de estados y municipios que se encuentren en estas zonas, por lo que el beneficio no es tampoco significativo.

Al establecer dentro de los órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal los subsistemas de coordinación fiscal, de gasto público y de deuda pública, mientras los mismos no tengan un papel de decisión, lo único que crea es más burocratismo dentro de la Administración Pública.

La suscripción del nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, lo único que establece es otorgar estímulos, que en realidad es un término disfrazado de una remuneración o un sueldo que paga la federación por un trabajo realizado a las entidades federativas.

El apoyo crediticio a estados y municipios, en realidad fue una reestructuración de sus deudas con la modalidad de ampliar los plazos, disminuyendo los pagos mensuales, mediante las Unidades de Inversión, que al estar en paridad con la inflación llevan a ésta a un costo financiero en todos los órdenes de la economía. Dentro de este mismo Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, se incluye el subprograma de Federalismo y Descentralización, cuyos objetivos generales se transcriben a continuación:

4.2 Subprograma de Federalismo y Descentralización

Objetivos Generales

“Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio.

Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados.

Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de Desarrollo Social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y

combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda."¹⁴⁵

En realidad la descentralización de la Administración Pública Federal propuesta por el Ejecutivo Federal se conceptualiza como la transferencia de aquellas atribuciones y recursos, actualmente bajo la responsabilidad de las dependencias federales, susceptibles de ser ejercidas de manera más eficaz y eficiente por los gobiernos locales y que permitan una participación más directa de la población en la toma de decisiones de la gestión pública; pero únicamente en los siguientes ámbitos: educación pública; salud; desarrollo social; agricultura, ganadería y desarrollo rural; medio ambiente, recursos naturales y pesca; comunicaciones y transportes; turismo; energía y reforma agraria.

4.3 Propuesta del Sistema de Coordinación Fiscal

En términos generales he planteado los avances hacia el Nuevo Sistema de Coordinación Hacendaria del Gobierno Federal e hice mención también al subprograma de descentralización para poder introducirnos a la propuesta que sobre el Sistema de Coordinación Fiscal en este espacio pretendo asentar.

En el capítulo segundo de este estudio de investigación, señalamos que el poder tributario de la federación es privativo, toda vez que la Carta Magna le reserva contribuciones en exclusiva, siendo además concurrente con el Congreso de la Unión; el de los estados es concurrente, ya que al no serles reservado algún campo tributario por la Ley Suprema, únicamente pueden gravar lo que no esté reservado expresamente a la federación y, el de los municipios, aunque no tienen facultad impositiva propia porque sus contribuciones, las establecen a través de las legislaturas de los estados, es privativa y concurrente, todo ello de conformidad con los artículos que sobre la materia esta contenida en la Constitución¹⁴⁶ que en forma breve detallo a continuación:

Núm. Artículo Constitucional	Síntesis del Contenido	Observaciones Importantes
31, fracción IV	Obligaciones de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos.	De manera proporcional y equitativa.
40	Forma de Gobierno. Esencia de nuestro federalismo.	Compuesta de estados libres y soberanos.

¹⁴⁵ MÉXICO: PODER EJECUTIVO FEDERAL. Secretaría de Gobernación. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. México, Talleres Gráficos de México, 1997, págs. 15 y 16.

¹⁴⁶ MÉXICO: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Secretaría General, Dirección del Secretariado, 1996.

73, fracción VII	Establece facultades del Congreso para imponer contribuciones para cubrir el presupuesto.	No limita a los estados para que hagan lo mismo.
73, fracción X	Facultades exclusivas del Congreso para legislar sobre determinadas materias.	En toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear.
73, fracción XXIX	Facultades exclusivas del Congreso para legislar sobre ciertas contribuciones. <i>Las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales y sus legislaturas fijarán el porcentaje para los municipios.</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comercio Exterior. 2. Aprovechamiento y explotación de recursos naturales. 3. Instituciones de crédito y sociedades de seguros. 4. Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación. 5. Especiales sobre: <ol style="list-style-type: none"> a) Energía eléctrica. b) Producción y consumo de tabacos labrados. c) Gasolina y otros derivados del petróleo. d) Cerillos y fósforos. e) Aguamiel y productos de su fermentación. f) Explotación forestal. g) Producción y consumo de cerveza.
74, fracción IV, primer párrafo	Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.	Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio deban decretarse para cubrirlo.
89	Facultades y obligaciones del Presidente de la República.	Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
115, fracción III	Servicios públicos que tienen a su cargo los municipios con el concurso de los estados.	<ol style="list-style-type: none"> a) Agua potable y alcantarillado. b) Alumbrado público. c) Limpia. d) Mercados y centrales de abasto. e) Panteones. f) Rastro. g) Calles, parques y jardines. h) Seguridad pública y tránsito.

		i) Demás que determinen las legislaturas locales.
115, fracción IV	Libertad a los municipios para administrar su hacienda, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.	a) Percibirán las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Podrán celebrar convenios para que el Estado las administre. b) Las participaciones federales. c) Los ingresos derivados de los servicios públicos que presten.
117, fracciones IV a VII y IX	Prohibición a los estados para que, en ningún caso:	IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio. V. Prohibir ni gravar la entrada o salida de su territorio de ninguna mercancía. VI. Gravar la circulación ni el consumo con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales. VII. Expedir ni mantener leyes fiscales que importen diferencias de impuestos por la procedencia de los bienes. IX. Gravar la producción, acopio o venta del tabaco en rama.
118, fracción I	Establece prohibiciones relativas a los Estados, ya que requieren del consentimiento del Congreso de la Unión.	No pueden establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
124	Facultades reservadas a los estados.	Que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales.
131	Facultad privativa de la federación.	Gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional.

De lo anterior concluimos en ese mismo capítulo que:

- Existen algunos impuestos reservados en forma exclusiva a la federación.
- No existen impuestos reservados a los estados.
- Los estados tienen un poder tributario genérico para gravar todas las materias a fin de cubrir el presupuesto de egresos local, como resulta de la aplicación del artículo 124 de la Constitución, con las limitaciones de no poder gravar las materias reservadas a la federación.

- Las contribuciones de los municipios las deben establecer las legislaturas de los estados, pues el municipio no está investido del poder legislativo tributario propio. Las legislaturas en tales casos ejercerán un poder concurrente con el de la federación y con el de los estados, excepto en las materias reservadas fiscalmente a la federación.
- Federación, estados y municipios pueden compartir entre ellos, los productos de la recaudación de sus respectivas contribuciones. Las transferencias de recursos que se hacen con este motivo se denominan participaciones.

Por lo señalado con antelación, se desprende la necesidad de efectuar una reforma constitucional, ya que si el artículo 31 fracción IV Constitucional señala que:

“ARTÍCULO 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I....

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”¹⁴⁷

De esta fracción, Ignacio Galindo Garfias comenta que:

“Los mexicanos tienen el deber de contribuir para sufragar los “gastos públicos” que origine la función que la Constitución federal encomienda a los órganos del Estado federal, a los estados de la Federación y a los municipios.”¹⁴⁸

Entonces podríamos concluir que los recursos obtenidos para este concepto, no se distribuyen a estos tres órdenes de gobierno, bajo los principios de proporcionalidad y equidad acorde a sus necesidades de gasto, sino con un centralismo por parte de la federación.

Prosiguiendo con el análisis, las fallas en la Coordinación Fiscal tienen su origen en la base normativa, en virtud de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se ha delimitado claramente y en forma equitativa la competencia tributaria que debe tener la federación, los estados y municipios.

La coexistencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, aunada a la concurrencia impositiva por la circunstancia de que el texto constitucional no ha separado las fuentes de tributación que deban corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, con la excepción de la fracción XXIX del artículo 73 de la Carta Magna¹⁴⁹, que reserva algunas fuentes para ser exclusivamente

¹⁴⁷ MÉXICO: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Secretaría General, Dirección del Secretariado, 1996, págs. 34 y 35.

¹⁴⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Artículo 31, fracción VI. Constitucional comentado por GALINDO Garfias Ignacio. Decimosegunda Edición, México, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., Tomo I, 1998, (1985), pág. 410.

¹⁴⁹ MÉXICO: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ob. cit., pág. 59.

gravadas por la federación, pero que en la misma no quedan comprendidos los principales impuestos federales, así como tampoco establece impuestos reservados en forma exclusiva a los estados, ni a los municipios, así como la falta de precisión en lo referente a las facultades para legislar en materia fiscal por parte de los estados, ha dado lugar a que se puedan establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, dándose lugar a la doble o múltiple tributación interior. De esta manera surgió el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en donde los estados participan del Fondo General de Participaciones integrado por las contribuciones federales, y a su vez las entidades federativas se comprometieron a no imponer gravámenes o mantener en suspenso los vigentes, mediante la suscripción del Convenio de Adhesión.

De lo anterior se desprende que el legislador ha delineado en términos muy generales la competencia tributaria de cada uno de estos tres niveles de gobierno, que ha representado una pérdida importante de las facultades legislativas de los estados de la federación, para el establecimiento de nuevas fuentes de ingresos locales.

Puede ser que estemos en la época adecuada para replantearnos el problema y adoptar una de dos posturas. La primera, es volver al estado de cosas anterior al actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; la segunda es continuar con él, manejando esquemas de actuación conjunta federación y estados.

La posición de volver al estado de cosas anterior y que sean los estados quienes resumiendo su potestad tributaria implanten sus propias contribuciones sería volver a la antigua intrincada red de leyes y de competencias y guerras de tasas y tarifas estatales.

Con la entrada en vigor del impuesto al valor agregado, el sistema fiscal mexicano dio un giro de 180 grados, ya que los estados dejaron de aplicar alrededor de 525 impuestos estatales y 33 la federación.¹⁵⁰

Lograr la armonización tributaria interna, mediante el mecanismo de la sustitución de gravámenes locales por los federales, ha resultado satisfactorio para los ciudadanos y para los fines de política económica de la federación. Es un caso claro de éxito en la política centralista.

Sin tratar de ser ambiciosa para delimitar estas facultades constitucionales propondría en primer término realizar una reforma constitucional incluyendo como en el caso del artículo 115 donde se detallan los servicios que están a cargo de los municipios, adicionar un artículo donde se señale el otorgamiento de la facultad exclusiva de las entidades federativas para la administración integral de los ingresos tributarios y en el caso de los municipios, derogar el segundo párrafo del inciso a) de la fracción IV del citado artículo, a efecto de que los municipios asuman la responsabilidad de recaudar y administrar de manera integral las contribuciones que

¹⁵⁰ El número exacto, se puede consultar en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

sobre la propiedad inmobiliaria establezcan las legislaturas locales a su favor, como parte de la descentralización de funciones en materia hacendaria.

Es conveniente puntualizar que el federalismo, necesariamente va unido con la descentralización de facultades, funciones y responsabilidades de ingreso y gasto hacia las entidades federativas y municipios, así como con la democratización del país, sin estas condiciones en realidad no se daría un avance en materia de federalismo.

Aclarando que en dicha reforma se deje asentado que los impuestos tributarios sean uniformes a nivel nacional, por lo que la rectora para legislar en esta materia sea la federación; pero con el consenso del Congreso de la Unión. De aquí la imperiosa condición de que para avanzar hacia el federalismo se requiere la participación de las entidades y de los ciudadanos, mismos que se encuentran representados en el Congreso de la Unión, con ideologías políticas diversas que nutrirán las decisiones en materia tributaria.

Por lo que se refiere a los ingresos no tributarios otorgar a los estados la facultad de legislar en materia de derechos, productos y aprovechamientos, con excepción de hidrocarburos, gasolina y otros derivados del petróleo, minería, instituciones de crédito y sociedades de seguros, así como lo señalado en los artículos 117, fracciones IV a VII y lo relativo al artículo 118, fracción I de la Constitución.¹⁵¹

Por otra parte, en la Constitución no se precisa lo relativo a la coordinación fiscal, ya que únicamente en el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, señala que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales referidas en el inciso 5º del citado artículo, en la proporción que la ley secundaria determine y en ninguno de sus preceptos establece el acuerdo de voluntades que se exteriorizan en los Convenios de Adhesión y Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, lo que ha permitido que mediante normas secundarias y convenios, los estados y municipios vayan perdiendo paulatinamente su autonomía en la determinación de sus propias contribuciones, y que a estos últimos no se les haya dado la oportunidad de participar dentro de este Sistema. Por lo que se hace necesario, se reforme la Constitución, para que se contemple lo relativo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sobre las participaciones y sobre los convenios de coordinación.

Con base en lo anterior sería necesario derogar la Ley de Coordinación Fiscal existente y se expidiera una nueva, reglamentaria de las reformas constitucionales propuestas, en los párrafos anteriores donde se especificaran las funciones por las nuevas facultades otorgadas, tanto de la administración integral de los ingresos tributarios, como para legislar en los ingresos no tributarios con las excepciones mencionadas, así como se contemplará en la misma que todos los estados están adheridos al sistema, sin necesidad de celebrar Convenio de Adhesión, únicamente

¹⁵¹ Si se desea recordar sobre que versan estos artículos constitucionales, consultar el resumen en la página 8 de este capítulo, o si se desea el artículo textual, se encuentran transcritos en el capítulo 2 de este estudio de investigación.

dejaríamos el Convenio de Colaboración Administrativa para aquellos estados que por su situación geográfica deban apoyar a la federación en la recaudación de algunas de las contribuciones como hidrocarburos, gasolina y otros derivados del petróleo, minería, instituciones de crédito y sociedades de seguros, así como lo señalado en los artículos 117, fracciones IV a VII y del artículo 118, fracción I de la Constitución¹⁵²; pero con la concurrencia de los municipios en su elaboración y cuando sean aprobados por los congresos de los estados, se sometan a la consideración de los mismos, para que cuando menos las dos terceras partes de éstos aprueben su contenido. Adicionalmente deben incorporarse a los convenios la gran cantidad de anexos existentes, y solamente en situaciones especiales que guarden algunos estados de la República, éstos suscriban nuevos anexos.

Así mismo, sería conveniente que esta nueva ley contenga todo lo relativo al Sistema de Coordinación Fiscal, que en la actualidad viene señalado en diversas leyes fiscales y en la federal de derechos.

De igual manera, sería bueno derogar lo relativo a la reserva de compensación, en virtud de que todos los estados están coordinados en materia de derechos, por lo que ya cumplió la función para lo que fue creada.

Por otra parte, la nueva Ley de Coordinación Fiscal, debe contemplar la distribución en forma equitativa de los ingresos del Estado mexicano entre la federación, entidades federativas y municipios y finalizar así con el centralismo de la recaudación fiscal, de acuerdo con los siguientes objetivos:

- I. Incremento de los ingresos estatales en relación con la recaudación federal participable para evitar la concentración de los ingresos públicos totales hacia el Gobierno Federal.
- II. Consideración de elementos de desarrollo económico para determinar la participación distribuable, como la participación en el producto interno bruto¹⁵³ y a las acciones de recaudación obtenidas en las entidades federativas.
- III. Mayor presencia fiscal de las entidades federativas ante los contribuyentes.
- IV. Descentralización de funciones sustantivas u operativas, con sus respectivas responsabilidades.
- V. Otorgar mayor autonomía en sus atribuciones de gasto.
- VI. Participación directa de los estados en las decisiones de política tributaria federal con la supervisión de la federación como rector de la economía nacional.

Como habíamos señalado la columna vertebral del Sistema de Coordinación Fiscal lo constituye su Sistema de Participaciones, que esta conformada por los siguientes conceptos:

¹⁵² Idem.

¹⁵³ El producto interno bruto, es el nombre que damos al valor monetario total de los bienes y servicios finales que produce un país en un año dado. Es la suma de los valores monetarios del consumo, la inversión bruta, el gasto público (compras de bienes y servicios del estado) y las exportaciones netas producidas en un país en un determinado año. Si se desea consultar: SAMUELSON, Paul A. y William, D. Nordhaus. Economía. Decimoquinta Edición, España, McGraw-Hill, 1996, pág. 413.

1. Participaciones por Fondos: General Participable y de Fomento Municipal.
2. Participaciones por coordinación en materia de derechos federales.
3. Participaciones en productos de la federación.
4. Participaciones directas derivadas de los impuestos al comercio exterior.
5. Participaciones por concepto de colaboración administrativa.

ESQUEMA VIGENTE DE INTEGRACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES (PORCENTAJES)¹⁵⁴	
Fondo General de Participaciones	20.00
Fondo de Fomento Municipal (0.56%) (incluye el 0.44% del programa para el reordenamiento del comercio urbano)	1.00
Derechos sobre minería y extracción de petróleo ^a	0.136
Derecho adicional sobre extracción de petróleo ^a	3.17
Coordinación en derechos ¹⁵⁵	1.00
Bases especiales de tributación	0.11
Reserva de contingencia	0.25
Impuesto especial sobre producción y servicios: ^b	
• Cerveza	20.00
• Bebidas alcohólicas	20.00
• Tabacos labrados	8.00
Recaudación del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos ^c	100.00
Recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos ^c	100.00
Incentivos económicos (monto efectivamente pagado de los créditos determinados) por la suscripción del nuevo convenio de colaboración administrativa para auditar y fiscalizar:	
• De los impuestos al valor agregado y del especial sobre producción y servicios.	100.00
• De los impuestos sobre la renta y al activo.	75.00
Otros incentivos económicos ^d	
^a Porcentajes participables que de manera adicional reciben los municipios fronterizos o con litorales.	
^b Esta participación se distribuye en función del porcentaje que represente cada uno de los bienes señalados en cada entidad federativa, de la enajenación nacional.	
^c Para aquellas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado convenio de colaboración administrativa en materia de este impuesto, del que corresponderá a los municipios cuando menos el 20%.	
^d Son los señalados en los anexos, como son extensos y no son genéricos en algunos casos, para todos los estados, no los incluimos.	

Conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, se establece que la recaudación federal participable será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de

¹⁵⁴ Acorde a lo señalado en la Ley de Coordinación Fiscal, los convenios de coordinación y sus anexos.

¹⁵⁵ Actualmente todos los estados se encuentran coordinados en materia de derechos, por lo que les corresponde este porcentaje.

las devoluciones por los mismos conceptos y de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, de gas natural y sus derivados, así como del 2% en las demás exportaciones y de los derechos adicionales o extraordinarios sobre los hidrocarburos. También se disminuyen, el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el impuesto sobre automóviles nuevos, el 8% sobre tabacos labrados, el 20% tanto de bebidas alcohólicas como de cerveza, así como los incentivos económicos.

La recaudación federal participable, a su vez, se divide en cuatro partes importantes:

- a) Fondo general de participaciones.
- b) Coordinación en derechos.
- c) Fondo de fomento municipal.
- d) Reserva de contingencia.
- e) 80% de la recaudación obtenida de las bases especiales de tributación durante el año de 1989 actualizada a la fecha.

Los ingresos correspondientes al fondo general de participaciones se reparten a los estados mediante la aplicación de una fórmula contenida en la Ley de Coordinación Fiscal, que se integra de la siguiente manera:¹⁵⁶

Primera parte de la fórmula. Se integra con base en la proporción directa al número de habitantes de cada entidad, y representa el 45.17% del total del fondo general.

Segunda parte de la fórmula. Se integra con base en los impuestos asignables (impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos).

Tercera parte de la fórmula. Es la proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad y representa 9.66% del fondo general.

No existe un esquema efectivo dentro del sistema de distribución de participaciones para que el esfuerzo realizado por un determinado estado se transforme en participaciones.

La fórmula de participaciones no toma en consideración los ingresos que mediante acciones de recaudación obtengan los estados¹⁵⁷, ni su participación al producto nacional interno bruto.

Efectivamente, la primera parte del fondo general, se reparte con base en la población, por lo que para que un estado pueda incrementar sus participaciones tendría que promover una política de crecimiento poblacional.

¹⁵⁶ Para una mejor comprensión del cálculo, consultar el Anexo Núm. 2 de este documento.

¹⁵⁷ Con excepción de los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, para aquellas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y hubieran celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en materia de estos impuestos y, en el caso de los municipios, el impuesto predial y los derechos de agua.

Por lo que hace a la segunda parte del fondo, se reparte sobre la base de los impuestos asignables que son indirectos, por lo que se encuentran influidos directamente por el consumo y por ende por el concepto poblacional.

La tercera parte, tiene el carácter de complementaria de aquellas entidades que resulten afectadas en la distribución por los criterios anteriores, pero no representa una opción para incrementar las percepciones, sino para evitar algún deterioro en las mismas.

Es necesario simplificar la fórmula de participaciones, ya que cada día al irse reformando la Ley de Coordinación Fiscal u otras leyes fiscales, o con la celebración de nuevos anexos de los Convenios, tanto de Adhesión como de Colaboración Administrativa, se ha ido modificado el Sistema de Participaciones, hasta llegar al estado actual, donde es casi incomprensible.

Por otra parte, los porcentajes de las participaciones que señala tanto la Ley de Coordinación Fiscal como los convenios de coordinación y sus anexos, que señalamos en el segundo cuadro de este capítulo, no es realmente lo que reciben los estados y municipios, ya que en términos generales de la recaudación federal participable, corresponde aproximadamente 76% a la federación y 24% en promedio a los estados, mientras que los municipios, perciben 20% del 24% que reciben los estados.

Para clarificar lo anterior transcribiremos los ingresos que la federación obtuvo y obtendrá de acuerdo a la Ley de Ingresos de la Federación de los ejercicios 1995-1998 y los compararemos con el total de participaciones asignadas a las entidades y municipios, a través de los ramos 25, 26, 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación¹⁵⁸ en este mismo periodo, para conocer el porcentaje real en promedio de las mismas.

Cabe recordar como lo señalamos en el capítulo anterior, que para la integración del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, se trasladaron aquellos recursos que hasta el año de 1997, habían sido canalizados por la vía del ramo 25 de Presupuesto de Egresos de la Federación al nuevo ramo 33.

Por lo que respecta, al Fondo para la Infraestructura Social Municipal, éste fue sustituido por el anterior Fondo de Desarrollo Social Municipal, que estaba vigente hasta 1997, como un programa del ramo 26 y que a partir de 1998, se ministra a través del nuevo ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹⁵⁸ El Ramo 25, se refiere a Aportaciones para la Educación Básica; el Ramo 26, a la Superación a la Pobreza; el Ramo 28, a Participaciones a Entidades y Municipios y el Ramo 33, a Aportaciones Federales.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN				
(Cifras en millones de pesos)				
AÑO	1995¹⁵⁹	1996¹⁶⁰	1997¹⁶¹	1998¹⁶²
I. GOBIERNO FEDERAL	230,257.5	363,652.2	471,752.1	564,555.6
• Ingresos tributarios:	171,990.5	236,593.4	282,629.6	384,373.7
Impuesto sobre la renta	72,924.0	90,029.1	103,686.8	150,153.0
Impuesto al activo	2,595.9	2,569.0	3,479.8	7,260.5
Impuesto al valor agregado	39,995.9	78,690.0	88,203.0	115,312.6
Impuesto especial sobre producción y servicios	30,271.2	41,153.6	53,677.6	73,363.1
Impuesto por la prestación de servicios telefónicos	2,729.5	0.0	0.0	0.0
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	3,266.4	4,090.0	5,296.0	6,450.0
Impuesto sobre automóviles nuevos	1,156.9	0.0	400.0	1,504.2
Impuestos al Comercio Exterior	14,464.6	14,297.0	16,479.1	19,474.8
Accesorios	4,448.1	5,472.3	11,397.4	10,799.3
Otros	138.0	292.4	9.9	56.2
• Ingresos no tributarios:	58,267.0	127,058.8	189,122.5	180,181.9
Derechos	38,212.3	88,933.3	127,480.2	129,393.5
Productos	3,177.2	5,989.5	8,901.1	9,417.6
Aprovechamientos	16,877.5	32,136.0	52,741.2	41,370.3
Contribuciones de mejoras	0.0	0.0	0.0	0.5
II. ORGANISMOS Y EMPRESAS	112,858.8	177,077.7	223,148.5	238,733.0
De organismos descentralizados	74,816.3	130,805.9	172,379.9	188,901.4
De empresas de participación estatal	468.2	1,661.8	1,184.2	1,672.1
Aportaciones de seguridad social ^a	37,574.3	44,610.0	49,584.4	48,159.5
III. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS PARA EL GOBIERNO FEDERAL	9,372.4	12,988.1	30,889.0	62,798.0
TOTAL	352,488.7	553,718.0	725,789.6	866,086.6

^aCorresponde a cuotas para el Instituto Mexicano del Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.

¹⁵⁹ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995*. México, Diario Oficial de la Federación, (Segunda Sección), del 28 de diciembre de 1994, págs. 1 a 5.

¹⁶⁰ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996*. México, Diario Oficial de la Federación, del 14 de diciembre de 1995, págs. 3 a 5.

¹⁶¹ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997*. México, Diario Oficial de la Federación, (Segunda Sección), del 23 de diciembre de 1996, págs. 1 a 3.

¹⁶² CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez. *Sumario Fiscal (Con Correlaciones)*. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998. Vigésima Octava Edición. México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN					
(Cifras en millones de pesos)					
AÑO	1995¹⁶³	1996¹⁶⁴	1997¹⁶⁵	1998¹⁶⁶	
I. GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO	273,531.2	382,049.5	506,692.8	614,955.8	
• Poderes y tribunales	4,362.8	6,059.2	10,204.6	11,746.5	
Poder Legislativo	1,028.7	1,490.4	1,940.3	2,263.0	
Poder Judicial	1,385.9	2,343.6	3,830.2	4,773.3	
Presidencia de la República	380.0	533.3	921.5 ^b	1,151.7 ^b	
Organos Electorales	1,379.3	1,432.2	3,178.1	3,064.6	
Tribunales Agrarios	143.9	154.6	182.1	253.4	
Tribunal Fiscal de la Federación	45.0	105.2	152.4	240.5	
• Gasto Sectorial:	269,168.4	375,990.3	496,448.2	603,209.3	
Secretarías de Estado	98,145.0	128,460.8	163,539.7	206,070.1	
Organismos y Empresas Paraestatales ^a	104,492.7	147,453.2	186,730.6	209,455.6	
Aportaciones a seguridad social	11,756.3	16,794.1	36,795.6	54,624.8	
Provisiones salariales y económicas	15,209.1	31,499.0	38,339.3	10,398.0	
Superación de la Pobreza	10,676.3	11,000.0	12,650.0	3,411.7	
Aportaciones para la Educación Básica en los Estados y para los Servicios en el D.F.	28,889.0	40,783.2	58,433.0	20,399.5	
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	0.0	0.0	0.0	98,849.6	
II. GASTO NO PROGRAMABLE	78,957.5	171,668.5	219,096.8	251,130.8	
Intereses	30,263.4	88,251.2	119,693.6	127,478.0	
Adefas	4,000.0	10,376.0	11,855.0	11,250.0	
Participaciones a Entidades y Municipios	44,694.1	73,041.3	87,548.2	112,402.8	
TOTAL	352,488.7	553,718.0	725,789.6	866,086.6	

¹⁶³ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995. México, Diario Oficial de la Federación, (Segunda Sección), del 28 de diciembre de 1994, págs. 18 a 20.

¹⁶⁴ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996. México, Diario Oficial de la Federación, (Primera Sección), del 22 de diciembre de 1995, págs. 2 a 6.

¹⁶⁵ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997. México, Diario Oficial de la Federación, (Segunda Sección), del 23 de diciembre de 1996, págs. 15 a 19.

¹⁶⁶ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998. México, Diario Oficial de la Federación, (Primera Sección), del 29 de diciembre de 1997, págs. 5 a 13.

PORCENTAJE DE RECURSOS MINISTRADOS A ENTIDADES Y MUNICIPIOS CON RELACIÓN AL TOTAL DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN				
AÑO	1995	1996	1997	1998
Aportaciones para la Educación Básica – Ramo 25	8.20	7.36	8.05	2.35
Superación de la Pobreza- Ramo 26	3.03	1.99	1.74	0.39
Participaciones - Ramo 28	12.68	13.19	12.06	12.98
Aportaciones Federales - Ramo 33	0.00	0.00	0.00	11.41
TOTAL	23.91	22.54	21.85	27.13

Como se observa, existe gran diferencia entre lo que obtienen los diversos niveles de gobierno, lo que ha generado la inconformidad de los mismos, o sea una concentración de los ingresos públicos totales hacia el gobierno federal.

Se estima conveniente el realizar un replanteamiento de dicha situación, con el fin de que los estados y municipios cuenten con los recursos necesarios a efecto de solventar sus necesidades.

Visto que el actual Sistema de Coordinación Fiscal ha operado en perjuicio de las entidades federativas y sus municipios, salvo verdaderas excepciones si las hay, se considera que para otorgar una autonomía real en las finanzas de los estados y municipios, la federación deberá entregar a éstos:

1. El total de la recaudación de los ingresos tributarios señalados en la Ley de Ingresos, con las facultades de administrarlos, recaudarlos y fiscalizarlos. De ese total otorguen a los municipios cuando menos el 50%. Para su distribución creemos conveniente considerar anualmente las siguientes variables de medición:

- Monto de lo recaudado por cada región.
- Número de habitantes.
- Número de empresas productivas instaladas y operando en su región.
- Número de empleos generados.
- Monto del ahorro interno.
- Criterios de pobreza extrema.
- Monto de exportaciones e importaciones de productos y servicios.
- Participación en el producto interno bruto.

Con esta propuesta se incrementarían las participaciones de las entidades federativas de un 24% a un 43% en promedio, de lo que correspondería para los municipios el 21.5% del total de los estados.

2. Por lo que se refiere a los ingresos no tributarios (únicamente sobre los siguientes derechos: sobre extracción de petróleo; extraordinario sobre la extracción del petróleo; adicionales sobre extracción del petróleo y sobre hidrocarburos), más los relativos a los ingresos que obtenga la federación por los impuestos: sobre los rendimientos petroleros (que aunque se incluyen en los ingresos tributarios sin cantidad alguna, se contempla en el artículo 4 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998) e impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, se distribuya por parte de la federación el 27% para los estados y para los municipios un 13.5%, considerando las mismas variables señaladas en el punto anterior.

El monto de los demás conceptos sería para la federación pero con la limitante de no poder crear más organismos descentralizados ni empresas de participación estatal, sin el consenso del Congreso de la Unión.

Con este primer punto de la propuesta, consideramos que se evitaría volver a la concurrencia fiscal que tanto daña a la ciudadanía, ya que en tanto los estados y municipios no recuperen su autonomía económica, estarán siempre sujetos a los vaivenes de la política federal mexicana.

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, no ha tenido hasta la fecha los resultados esperados. A continuación y para clarificar más esta opinión transcribiremos los Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a 1998:

“A partir de los avances registrados en 1997, los objetivos fundamentales de la estrategia económica para 1998 serán:

- a) Crear las condiciones para que la expansión de la actividad productiva y del empleo se refleje en mayores niveles de ingreso y bienestar para la población, y
- b) Continuar sobre bases sólidas para alcanzar un crecimiento sostenido de la actividad productiva y del empleo en el mediano plazo en el marco de una inflación baja. Esto sólo podrá alcanzarse a partir de tres factores fundamentales:
 1. La existencia de una base amplia y estable de ahorro para el financiamiento de la inversión.
 2. La promoción constante de la mayor eficiencia del aparato productivo.
 3. La persistencia en el combate decidido contra la pobreza, condición necesaria para incrementar los potenciales de desarrollo económico.”¹⁶⁷

Han sido muy buenos deseos, sin embargo la situación actual de la política tributaria tiene las siguientes consecuencias financieras, sociales y políticas:

¹⁶⁷ Reproducido por la Revista de Comercio Exterior, (febrero de 1998), pág. 152.

1. La política tributaria tiene como base el control a la inflación mediante el cobro del factor inflacionario a los contribuyentes que no hayan cubierto sus contribuciones durante el periodo que les corresponda, pero de igual manera sancionar esta falta de pago oportuno mediante el cobro de multas y recargos, es decir, que por el mismo hecho generador de la infracción, existan tres sanciones con nombres diferentes, mismas que conviertan los créditos fiscales en cantidades impresionantes en su monto y que hagan difícil el pago de las mismas, con la consiguiente merma en la recaudación de los impuestos.
2. Uno de los problemas que genera la inflación acumulada y cobrada con cada acto administrativo se traduce en que el cobro de este factor inflacionario y el aumento de la misma inflación inhibe el ahorro interno, propicia el consumo de bienes suntuarios y de servicio para reducir el pago del impuesto al valor agregado, lo que genera que el ahorro interno sea casi inexistente en el país, y a cambio se llegue a una economía de consumo o que el contribuyente opte por pasar a la economía informal, en la que no existe ningún tipo de obligaciones, con el consiguiente deterioro de las finanzas públicas.
3. La recaudación de contribuyentes establecidos se traduce en una competencia desleal para éstos, los que deben soportar la carga financiera total del pago de contribuciones que se recaudan en México. Lo anterior tiene un profundo sentido en el desarrollo del país, tiene que dependerse de factores externos para poder hacer frente al gasto público, como lo es la venta del petróleo, el endeudamiento externo que aumenta esa deuda eterna y externa. Pero el contribuyente establecido también se encuentra con una competencia desleal frente al comercio informal, ya que el primero debe hacer frente a una serie de gastos fijos, como son: sueldos del personal, gastos de instalación, rentas, pago de teléfonos, de publicidad y al final, debe pagar impuestos por las utilidades obtenidas, gastos que representa una seria carga financiera que disminuye su calidad competitiva frente al que no tiene dichos gastos.
4. La evasión fiscal de comerciantes ambulantes se traduce en un problema más grave día con día. Este tipo de comercio propicia el aumento de la delincuencia del contrabando y lesiona de manera directa a la planta productiva del país, lo que viene dando como consecuencia final que muchos problemas de inseguridad, y la pérdida de empleos tiene como causante directo este tipo de comercio.
5. Los paraísos fiscales tienen como repercusión final una fuga de capitales del país hacia el extranjero, mismos que en su mayoría no han pagado impuestos. La declaración informativa a que están obligados los contribuyentes que tienen inversiones en estos paraísos podrá permitir el repatriar capitales tan necesarios al país; sin embargo la información es escasa en este rubro, por no contarse con convenios de intercambio de información firmados con varios países.
6. El lavado de dinero ha permeado varias capas de la economía en México, entre dichas actividades ilícitas además del narcotráfico, se encuentra la industria del secuestro, robos de bancos, contrabando, el robo de vehículos. Estas actividades dan como resultado ganancias considerables, destinándose a la economía formal; pero con la consecuente evasión fiscal por no pagar impuestos, así como la afectación a la seguridad jurídica de toda la sociedad.

Los aspectos señalados anteriormente deben ser combatidos, sobre todo el comercio

ambulante, creemos que es momento ya de tomar decisiones quizás coercitivas, toda vez que a través de tantos años, la negociación con los líderes no ha tenido resultados satisfactorios. Por lo que se refiere a la evasión fiscal consideramos que nuestros gobernantes deben frenarlo, no tiene porque la ciudadanía pagar la corruptela de unos cuántos, es por ello que volvemos a insistir que el federalismo no se puede dar aislado, debe ser una reforma integral, empezando con las instituciones que cada día cumplen menos con sus obligaciones para el bienestar colectivo.

La solución es de política económica. La solución es hacer a los estados más productores de riqueza. Fortalecer a la empresa regional, pública o privada. Son ellos los sujetos pasivos de las contribuciones.

El fomento al establecimiento de empresas, ampliar la base de contribuyentes y combatir la evasión fiscal, son la única solución al problema.

Los estados han actuado como células de un mismo tejido, pero no han tenido que ver con las decisiones de las políticas económicas centrales tomadas por la federación. La coordinación fiscal en la forma actual no debe continuar mientras sea la federación quien tome las decisiones en ella.

La creación de polos de desarrollo o la explosión del desarrollo económico en los estados traerá concomitantemente su libertad económica y su real autonomía presupuestaria de la federación.

La política tributaria debe ser considerada como el puntal de las sanas finanzas públicas, deben existir una cultura y una educación fiscales, desde los primeros años escolares para que todos los ciudadanos sepan que pagar los impuestos es contribuir a su seguridad y a su desarrollo económico, político y social. No es aumentando los impuestos como se soluciona el problema, sino haciendo que se cumpla la fracción IV del artículo 31 constitucional.

La política tributaria debe estar en función del bienestar de las mayorías y no para seguir produciendo millonarios sexenales y más miseria a lo largo y ancho del territorio nacional. Se debe programar el incremento en el pago de la deuda externa, la cual está anulando la verdadera esperanza de progreso y de bienestar para las mayorías, por ello es necesario que la coordinación fiscal sea entendida como la autonomía financiera para los estados y municipios, ya que no puede existir un auténtico federalismo si consideramos el estado financiero de dependencia de los estados hacia la federación y de los municipios hacia los estados.

Por lo tanto la nueva Ley de Coordinación Fiscal cumpliría con el precepto amplio de una coordinación de los tres ordenes de gobierno otorgándoles facultades y responsabilidades precisas a cada nivel, para lo cual tendría que haber una descentralización de las funciones sustantivas u operativas, así como de personal y recursos de todas las Secretarías de Estado hacia las entidades federativas y municipios, dejando únicamente en el nivel federal lo relativo a las funciones normativas, tal es el caso de la planeación, presupuestación, dirección y control.

Cabe aclarar que la descentralización mencionada en el párrafo anterior debe efectuarse de la federación, hacia las entidades federativas y de éstas, hacia los municipios, ya que en algunos estados de la República también se manifiesta el centralismo hacia sus municipios.

Esta solución no únicamente económica, sino social y política, puede aprovechar las siguientes ventajas:

1. La infraestructura administrativa con que cuentan las haciendas locales.
2. El conocimiento de la actividad económica y de la capacidad tributaria de su territorio.
3. La experiencia adquirida cuando se tuvo la administración integral del impuesto al valor agregado.
4. El conocimiento y, por tanto, la sensibilidad para atender, de manera personalizada, a los contribuyentes ubicados en su circunscripción territorial.

La descentralización de facultades tributarias junto con el gasto público creemos que podría resultar más positiva que la sola transferencia del gasto, ya que permitiría que se ejerza una mayor proporción del gasto público total a través de las entidades federativas y municipios, que están más familiarizados con las demandas sociales, así como que hace más transparente la distribución de los recursos federales entre los estados y entre los municipios.

La descentralización de funciones y gasto público, debe considerar también la de las fuentes de ingreso para financiarlo. A medida que los ingresos de las entidades federativas y municipios cubran una proporción más grande del gasto, la población tendrá una mejor percepción de los costos y características de los programas públicos, por lo que le será más fácil fiscalizar el manejo de los recursos públicos.

Así mismo el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, relativo a los "Fondos de Aportaciones Federales", ya no tendría razón de otorgarse, por separado y de manera etiquetada, sino más bien fortalecer la planeación de estados y municipios y vigilar la debida ejecución de los programas en pro de la población.

Se deben modernizar los instrumentos vigentes de participación ciudadana, comenzando con los Comités de Planeación tanto estatales como municipales, contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, que en general han resultado ser figuras notoriamente inoperante por su subordinación extrema a los ejecutivos estatales y a los presidentes municipales.

Por otra parte, se tendría que fortalecer a los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, básicamente a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, para que tuvieran participación directa en la política tributaria, otorgándoles un rango constitucional para que pasaran a ser entidades de decisión en las determinaciones que afecten en forma directa a las entidades federativas y a los municipios, otorgándoles, inclusive, facultades para enviar iniciativas de leyes fiscales ante el Congreso de la Unión.

Asimismo, es importante propiciar una participación efectiva a los municipios en las decisiones correspondientes a la política fiscal, contando cuando menos con un representante por cada estado en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, y con un representante en cada una de las zonas en las que se divide la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Por lo que se refiere al Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, se tendría que sopesar su funcionalidad, ya que actualmente existe duplicidad de funciones en materia de capacitación con la Coordinación Central del Instituto Nacional de Capacitación del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que existiera un solo órgano dependiente de la federación pero para capacitar al personal en los tres niveles de gobierno, en materia fiscal, de inversión, de deuda y de gasto, uniformando los criterios de aplicación de los ordenamientos legislativos correspondientes. En nuestra opinión dejaríamos a la Coordinación Central del Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, en virtud de que al estar adscrita al Servicio de Administración Tributaria cuenta con los especialistas en la materia y con la legislación actualizada y reformas a la miscelánea fiscal de manera más expedita.

Además de lo anterior, se debe poner en marcha en materia hacendaria, el servicio fiscal de carrera y en todas las demás Secretarías y Dependencias de Gobierno, tanto federales como estatales y municipales, el servicio civil de carrera, evitando con ello la alta rotación de personal por los cambios sexenales y dar así continuidad a los planes y programas nacionales.

Al contarse con personal capacitado en cada uno de los sectores, se evitaría la incertidumbre e inseguridad jurídica de la ciudadanía, la cual conlleva a la evasión fiscal y por ende a un margen de recaudación inferior.

De igual manera se deben fortalecer los órganos de control y vigilancia con reglas claras y sanciones pecuniarias y penales para todo individuo que no cumpla con las funciones encomendadas, desvíe fondos, evada impuestos, lave dinero o substraiga recursos que no le corresponden.

El municipio debe contar con los elementos para convertirse en un auténtico nivel de gobierno, el más cercano a la población; por lo que se le debe participar de una verdadera facultad administrativa que, de manera concurrente con el estado, la ejerzan los municipios del país.

Así tendríamos un nuevo federalismo, cooperativo, concurrente, en lugar del que tenemos, excluyente y exclusivista.

CONCLUSIONES

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en su conjunto y de cada una de sus partes -como la colaboración administrativa-, requieren de procesos de análisis que lo fortalezcan y orienten con nuevas ideas, hacia nuevas perspectivas y alternativas de coparticipación entre el gobierno federal y las entidades federativas; fortaleciendo con ello las relaciones intergubernamentales y contribuyendo a delinear un mejor Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y, a través de él, un mejor Federalismo.

Como resultado de este estudio de investigación hemos llegado a las siguientes conclusiones:

- I. El Nuevo Sistema de Coordinación Hacendaria propuesto por el Ejecutivo Federal, no ha incrementado en términos reales los recursos para las entidades federativas y municipios.
- II. La descentralización de la Administración Pública Federal propuesta por el Ejecutivo Federal de aquellas atribuciones y recursos para ser ejercidas por los gobiernos locales únicamente se ha iniciado en los siguientes ámbitos: educación pública; salud; desarrollo social; agricultura, ganadería y desarrollo rural; medio ambiente, recursos naturales y pesca; comunicaciones y transportes; turismo; energía y reforma agraria.
- III. Los recursos que obtiene la federación de los sujetos pasivos de la obligación tributaria para cubrir los gastos públicos, no se distribuyen entre los tres órdenes de gobierno, bajo los principios de proporcionalidad y equidad acorde a sus necesidades de gasto, sino con un centralismo por parte de la federación.
- IV. Con relación a nuestra Carta Magna, el legislador ha delineado en términos muy generales la competencia tributaria de cada uno de los tres niveles de gobierno. Por lo que propusimos, se realice una reforma constitucional, adicionando un artículo donde se otorguen facultades exclusivas para la administración integral de los ingresos tributarios a las entidades federativas y en el caso de los municipios, derogar el segundo párrafo del inciso a) de la fracción IV del citado artículo, a efecto de que los municipios asuman la responsabilidad de recaudar y administrar de manera integral las contribuciones que sobre la propiedad inmobiliaria establezcan las legislaturas locales a su favor, como parte de la descentralización de funciones en materia hacendaria. Aclarando que en dicha reforma se deje asentado que los impuestos tributarios sean uniformes a nivel nacional, por lo que la rectora para legislar en esta materia sea la federación; pero con el consenso del Congreso de la Unión.
- V. Por lo que se refiere a los ingresos no tributarios, propusimos que se otorgue a los estados la facultad de legislar en materia de derechos, productos y aprovechamientos, con excepción de hidrocarburos, gasolina y otros derivados del petróleo, minería, instituciones de crédito y sociedades de seguros, así

como lo señalado en los artículos 117, fracciones IV a VII y lo relativo al artículo 118, fracción I de la Constitución.

VI. Nos encontramos que en la Constitución no se precisa lo relativo a la coordinación fiscal y únicamente en el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, se refiere a las participaciones y en ninguno de sus preceptos establece el acuerdo de voluntades que se exteriorizan en los convenios de adhesión y convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, la ausencia de dicha normatividad ha permitido que mediante normas secundarias y convenios, los estados y municipios hayan ido perdiendo paulatinamente su autonomía en la determinación de sus propias contribuciones, y que a estos últimos no se les haya dado la oportunidad de participar dentro de este Sistema.

Por lo que propusimos, se reforme la Constitución, para que se contemple lo relativo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sobre las participaciones y sobre los convenios de coordinación.

VII. Creemos conveniente la derogación de la ley existente y la expedición de una nueva Ley de Coordinación Fiscal, reglamentaria de las reformas constitucionales señaladas como necesarias en los puntos anteriores, que contemplen los siguientes puntos:

- a) Se especifiquen las funciones por las nuevas facultades otorgadas, tanto de la administración integral de los ingresos tributarios, como para legislar en los ingresos no tributarios con las excepciones mencionadas.
- b) Eliminación de condicionantes a los estados para permanecer dentro del Sistema de Coordinación Fiscal, en virtud de que la coordinación operaría por ministerio de la Constitución.
- c) Elaboración de nuevos Convenios, de Colaboración Administrativa, para aquellos estados que por su situación geográfica deban apoyar a la federación en la recaudación de algunas de las contribuciones como hidrocarburos, gasolina y otros derivados del petróleo, minería, instituciones de crédito y sociedades de seguros, así como lo señalado en los artículos 117, fracciones IV a VII y del artículo 118, fracción I de la Constitución con la concurrencia de los municipios en su elaboración; además de que los convenios sean aprobados por los congresos de los estados, se sometan a la consideración de los municipios, para que cuando menos las dos terceras partes de éstos aprueben el contenido de los mismos. Adicionalmente deben incorporarse a los convenios la gran cantidad de anexos existentes, y solamente en situaciones especiales que guarden algunos estados de la República, éstos suscriban nuevos anexos.
- d) Que esta nueva ley contenga todo lo relativo al Sistema de Coordinación Fiscal, que en la actualidad viene señalado en diversas leyes fiscales y en la federal de derechos.
- e) Derogar lo relativo a la reserva de compensación, en virtud de que todos los estados están coordinados en materia de derechos.

- f) Dado que la formula de participaciones no toma en consideración los ingresos que mediante acciones de recaudación obtengan los estados, ni su participación al producto nacional interno bruto, se hace necesario el establecimiento del sistema de participaciones propuesto.
- g) Atribución de facultades decisorias a los órganos de la coordinación.
- h) Participación de los municipios dentro de los órganos de coordinación y, consecuentemente, en las decisiones de política tributaria.
- i) Así mismo derogar el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, relativo a los “Fondos de Aportaciones Federales”.

VIII. Otorgar un rango constitucional a los organismos en materia de coordinación fiscal, y pasar a ser entidades de decisión en las determinaciones que afecten en forma directa a las entidades federativas y a los municipios, facultándoles inclusive, para enviar iniciativas de leyes fiscales ante el Congreso de la Unión.

IX. Propiciar una participación efectiva a los municipios en las decisiones correspondientes a la política fiscal, contando cuando menos con un representante por cada estado en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, y con un representante en cada una de las zonas en las que se divide la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

X. Contemplar la distribución en forma equitativa de los ingresos del Estado mexicano entre la federación, entidades federativas y municipios y finalizar así con el centralismo de la recaudación fiscal, de acuerdo con los siguientes objetivos:

1. Incremento de los ingresos estatales en relación con la recaudación federal participable para evitar la concentración de los ingresos públicos totales hacia el Gobierno Federal.
2. Considerar elementos de desarrollo económico para determinar la participación distribuible, como la participación en el producto interno bruto y a las acciones de recaudación obtenidas en las entidades federativas.
3. Mayor presencia fiscal de las entidades federativas ante los contribuyentes.
4. Descentralización de funciones sustantivas u operativas, con sus respectivas responsabilidades.
5. Otorgar mayor autonomía en sus atribuciones de gasto.
6. Participación directa de los estados en las decisiones de política tributaria federal con la supervisión de la federación como rector de la economía nacional.

A. El total de la recaudación de los ingresos tributarios señalados en la Ley de Ingresos, con las facultades de administrarlos, recaudarlos y fiscalizarlos. De ese total otorguen a los municipios cuando menos el 50%. Para su distribución propusimos considerar anualmente las siguientes variables de medición:

- Monto de lo recaudado por cada región.
- Número de habitantes.

- Número de empresas productivas instaladas y operando en su región.
 - Número de empleos generados.
 - Monto del ahorro interno.
 - Criterios de pobreza extrema.
 - Monto de exportaciones e importaciones de productos y servicios.
 - Participación en el producto interno bruto.
- B. Por lo que se refiere a los ingresos no tributarios (únicamente sobre los siguientes derechos: sobre extracción de petróleo; extraordinario sobre la extracción del petróleo; adicionales sobre extracción del petróleo y sobre hidrocarburos), más los relativos a los ingresos que obtenga la federación por los impuestos: sobre los rendimientos petroleros (que aunque se incluyen en los ingresos tributarios sin cantidad alguna, se contempla en el artículo 4 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998) e impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación, se distribuya por parte de la federación el 27% para los estados y para los municipios un 13.5%, considerando las mismas variables señaladas en el punto anterior.
- C. Fomentar el establecimiento de empresas, ampliar la base de contribuyentes y combatir la evasión fiscal.
- D. Crear polos de desarrollo, así como explotar el desarrollo económico ya existente en algunos estados de la República.
- E. Impartir desde los primeros años escolares una cultura y una educación fiscales.
- F. La política tributaria este delineada en función del bienestar de las mayorías.
- G. Programar el incremento en el pago de la deuda externa, por ello es necesario que la coordinación fiscal sea entendida como la autonomía financiera para los estados y municipios.
- H. Otorgar facultades y responsabilidades precisas a cada uno de los tres ordenes de gobierno, mediante la descentralización de las funciones sustantivas u operativas, así como de personal y recursos de todas las Secretarías de Estado hacia las entidades federativas y municipios, dejando únicamente en el nivel federal lo relativo a las funciones normativas, tal es el caso de la planeación, presupuestación, dirección y control.
Cabe aclarar que la descentralización mencionada en el párrafo anterior debe efectuarse de la federación, hacia las entidades federativas y de éstas, hacia los municipios, ya que en algunos estados de la República también se manifiesta el centralismo hacia sus municipios.
- I. Descentralizar las facultades tributarias junto con el gasto público que permitiría

que se ejerza una mayor proporción del gasto público total a través de las entidades federativas y municipios.

- J. Considerar también dentro de la descentralización de funciones y gasto público, la de las fuentes de ingreso para financiarlo.
- K. Modernizar los instrumentos vigentes de participación ciudadana, comenzando con los Comités de Planeación tanto estatales como municipales.
- L. Fortalecer a los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, básicamente a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, para que tengan participación directa en la política tributaria.
- M. Fortalecer a la Coordinación Central del Instituto Nacional de Capacitación Fiscal del Servicio de Administración Tributaria, como único órgano para capacitar a nivel nacional en materia fiscal, de inversión, de deuda y de gasto a los funcionarios de los tres niveles de gobierno.
- N. Iniciar en materia hacendaria, el servicio fiscal de carrera y en todas las demás Secretarías y Dependencias de Gobierno, tanto federales como estatales y municipales, el servicio civil de carrera.
- O. Fortalecer a los órganos de control y vigilancia con reglas claras y con la facultad amplia para aplicar sanciones pecuniarias y penales de mayor magnitud, para los que no cumplan con la ley, tanto a funcionarios como a la ciudadanía en general.
- P. Participación activa de los municipios, ejerciendo una verdadera facultad administrativa de manera concurrente con el estado.

Por otra parte, como lo mencionamos en el desarrollo de esta investigación, se puede tramitar el recurso de inconformidad señalado en la Ley de Coordinación Fiscal conforme al recurso de revocación contenido en el Código Fiscal de la Federación, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin plazo alguno, por los contribuyentes afectados, por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de la(s) (de) coordinación de derechos (o de adquisición de inmuebles) para obligarla a volver a la legalidad, devolviendo lo que indebidamente hubiesen cobrado a los contribuyentes mediante impuestos o derechos disfrazados.

1. Cabe aclarar que el 15 de diciembre de 1995 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expiden las nuevas leyes fiscales y se modifican otras, con vigencia a partir del 1º de enero de 1996, a través del cual se incorporaron las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, entre las que destaca la derogación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, convirtiéndose en otro instrumento local de política fiscal, por lo que ya no

procede la coordinación en materia de adquisición de inmuebles. Sin embargo, dentro de las reformas a la propia Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 11-A, el legislador omitió reformar el primer párrafo, suprimiendo lo relativo a la coordinación en esta materia, situación que prevalece hasta la fecha, aún cuando esta ley fue reformada nuevamente, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación el pasado 29 de diciembre de 1997, por lo que se hace necesario una reforma al primer párrafo, al que me he referido.

2. Por lo anterior, omitimos mencionar en la presente investigación lo relativo a la coordinación en materia de adquisición de inmuebles.
3. Así mismo, cabe destacar que de acuerdo a las modalidades contenidas en la fracción I del artículo 11-A de la ley en comento, ya no señala a los particulares o sus representantes, como lo menciona en sus dos primeros párrafos, sino a las entidades, mismas que deberán acudir primeramente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para tramitar el recurso de inconformidad y sólo en caso de que la resolución emitida por ésta, quiera ser impugnada por los promoventes del recurso, se podrá acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, esto último en base al penúltimo párrafo de este artículo. En nuestra opinión se debe legislar y adicionar una fracción donde señale también claramente a los particulares o a sus representantes, para no dejarlos en estado de indefensión o bien, para clarificar la norma y no dejarla a la interpretación del juzgador y de la jurisprudencia en la materia.
4. Otra situación que el legislador no considero dentro de las modalidades para tramitar el recurso de inconformidad, contenido en la fracción II del artículo 11-A de este ordenamiento, es que no se señala cuánto tiempo tiene la Junta de Coordinación Fiscal para entregar el dictamen técnico a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, únicamente menciona en su fracción III que la Secretaría, cuenta con un plazo de un mes para resolver el recurso, a partir de la fecha en que reciba dicho dictamen, por lo que se hace necesario una reforma de esta fracción, para precisar los términos.
5. En el último párrafo de este artículo, se señala que las entidades federativas que se inconformen por la declaratoria por la que se considera que dejan de estar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 105 de la Carta Magna y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, ya que ésta es la única facultada para conocer las controversias suscitadas entre la federación y alguno de los estados.
6. Por lo mencionado en el párrafo anterior, incluimos en la presente investigación, lo relativo a la Violación a las Declaratorias de Coordinación por parte de las entidades federativas, en cuánto a la coordinación en derechos como al Convenio de Adhesión, así como las violaciones por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las disposiciones legales y convenios relativos a la

Coordinación Fiscal, aunque la instancia para tramitar el recurso de inconformidad, en estos casos es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

7. Como puede observarse en las modalidades para tramitar el recurso de inconformidad, para nuestro punto de vista, existen algunas lagunas o reglamentaciones que el legislador debe adicionar en una reforma, para poder llevar a cabo los recursos de inconformidad que pueden tramitar los particulares o sus representantes, las entidades federativas o la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señalados en los artículos 10-B, 11-A y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal.
8. Si consideramos que el recurso administrativo constituye el medio de defensa que los particulares tienen respecto de las actuaciones de la autoridad fiscal, bien sea por actos que dañen su interés jurídico establecido a nivel de las garantías individuales, contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o a nivel de actos administrativos que lesionen o afecten el interés particular como aquellos que no se ajusten a lo establecido, en este caso, tanto por la Ley de Coordinación Fiscal, como por el Código Fiscal de la Federación, para que se dé el *Estado de Derecho* y funcione adecuadamente, debe ser respetado por los contribuyentes y por las autoridades, así como por aquellos que están obligados a impartir justicia o a resolver controversias en materia administrativa.

Los abusos de poder de las autoridades hacendarias se dan en la medida de que los contribuyentes desconocen cómo defender sus derechos o éstos no los hacen valer por ignorancia o temor.

La materia fiscal es de alta complejidad, por ello la importancia de la actualización de los especialistas que defienden controversias de carácter fiscal, pero, más aún, deben conocer y saber litigar en las diferentes vías que permite la actual legislación, a fin de combatir los vicios que impiden la impartición de justicia pronta, expedita e imparcial en México.

Por lo tanto, el desconocimiento de la Ley de Coordinación Fiscal por la mayoría de los ciudadanos, da pauta a que se puedan violar algunos derechos y no se interponga el recurso de inconformidad contenido en la ley de la materia.

Para finalizar, consideramos necesario que se dé mayor difusión de la Ley de Coordinación Fiscal a la sociedad en su conjunto y no sólo, como se da en la práctica, a las autoridades financieras de los gobiernos de los estados.

Tales imprecisiones y omisiones aunadas a la no menos compleja y extensa reglamentación tributaria, dificultan seriamente el logro de un verdadero federalismo fiscal.

ANEXOS

ANEXO NÚMERO 1

**FECHAS DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE
LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN Y DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA, ASÍ
COMO SUS ANEXOS CORRESPONDIENTES**

**FECHAS DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL CONVENIO DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y SUS ANEXOS
AL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1998**

ENTIDAD FEDERATIVA	CONVENIO DE ADHESIÓN	ANEXO 1 IMPUESTOS LOCALES DEROGADOS O SUSPENDIDOS	ANEXO 2 PETRÓLEO Y SUS DERIVADOS	ANEXO 2 EXPEDICIÓN DE PASAPORTES	ANEXO 3 SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO	ANEXO 4 MODIF. POR REFORMAS A IVA Y LCF	ANEXO 5 ESPECTÁCULOS PÚBLICOS	ANEXO 6 OBRAS DE ARTE, PAGO EN ESPECIE
AGUASCALIENTES	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	1-Dic-80	13-Oct-81	30-May-95	10-Abr-95
BAJA CALIFORNIA	28-Dic-79	28-Dic-79			1-Dic-80	13-Oct-81	19-Sept-94	20-Jun-95
BAJA CALIFORNIA SUR	28-Dic-79	28-Dic-79			1-Dic-80	13-Oct-81		6-Mar-98
CAMPECHE	28-Dic-79	28-Dic-79	28-May-80		1-Dic-80	13-Oct-81	5-Ene-95	21-Oct-96
COAHUILA	28-Dic-79	28-Dic-79			1-Dic-80	13-Oct-81	9-Feb-96	10-Abr-95
COLIMA	28-Dic-79	28-Dic-79			1-Dic-80	13-Oct-81	2-Mar-93	10-Abr-95
CHIAPAS	28-Dic-79	28-Dic-79	28-Dic-79		2-Dic-80	13-Oct-81	15-Sep-93	25-Jun-97
CHIHUAHUA	28-Dic-79	28-Dic-79			2-Dic-80	13-Oct-81	25-Nov-92	10-Abr-95
DISTRITO FEDERAL	28-Dic-79	28-Dic-79				9-Sep-81		
DURANGO	28-Dic-79	28-Dic-79		8-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	5-Ene-95	21-Jun-95
GUANAJUATO	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	29-Jul-93	10-Abr-95
GUERRERO	28-Dic-79	28-Dic-79		9-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	19-Agt-93	11-Abr-95
HIDALGO	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	12-Jul-93	5-Mar-96
JALISCO	28-Dic-79	28-Dic-79		11-Feb-82	2-Dic-80	13-Oct-81	11-Mar-96	11-Abr-95
MÉXICO	28-Dic-79	28-Dic-79			2-Dic-80	13-Oct-81	19-Agt-93	
MICHOACÁN	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	12-May-93	19-Jun-95
MORELOS	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81		
NAYARIT	28-Dic-79	28-Dic-79		12-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	2-Dic-92	11-Abr-95
NUEVO LEÓN	28-Dic-79	28-Dic-79		15-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	6-Sep-93	19-Nov-96
OAXACA	28-Dic-79	28-Dic-79		12-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81		17-Oct-96
PUEBLA	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	11-Ene-93	16-Agt-96
QUERÉTARO	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	14-Jun-95	14-Jun-95
QUINTANA ROO	28-Dic-79	28-Dic-79		11-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	8-Jun-95	10-Jul-96
SAN LUIS POTOSÍ	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	30-May-95	14-Jun-95
SINALOA	28-Dic-79	28-Dic-79		4-Feb-82	3-Dic-80	13-Oct-81	28-Jul-93	12-Abr-95
SONORA	28-Dic-79	28-Dic-79		11-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81	2-Mar-93	8-Abr-96
TABASCO	28-Dic-79	28-Dic-79	28-Dic-79	8-Feb-82	4-Dic-80	14-Nov-81	8-Jun-95	
TAMAULIPAS	28-Dic-79	28-Dic-79	28-Dic-79	4-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81	15-Jun-93	19-Feb-96
TLAXCALA	28-Dic-79	28-Dic-79			4-Dic-80	13-Oct-81	14-Jul-94	12-Abr-95
VERACRUZ	28-Dic-79	28-Dic-79	28-Dic-79	8-Feb-82	4-Dic-80	13-Oct-81	22-Feb-93	25-Agt-95
YUCATAN	28-Dic-79	28-Dic-79		12-Feb-82	4-Dic-80	15-Oct-81	30-Abr-93	17-Oct-96
ZACATECAS	28-Dic-79	28-Dic-79		8-Feb-82	4-Dic-80	15-Oct-81	5-Nov-93	13-Abr-95

**FECHAS DE PUBLICACIONES EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL
CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS ANEXOS
AL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1998**

ENTIDAD FEDERATIVA	C.C.A. 1997	ANEXO 1 (1)	ANEXO 1 MODIF. (1)	ANEXO 2	ANEXO 3	ANEXO 5 (1)	ANEXO 11 (1)	ANEXO 12 (1)	ANEXO 13 (1)	ANEXO 14 (1)	MODIFICACION C.C.A.
		ZONA MARITIMO TERRESTRE	ZONA MARITIMO TERRESTRE	IMPUESTO SOBRE AUT. NUEVOS	PEQUEÑOS CONTRIB.	SERVICIOS DE OBRA PÚBLICA	MERC. EXTRAN. MUNICIPIOS FRONTERIZOS	CER., TAB. Y BEBIDAS ALC. EXTRANJ.	SERVICIOS TURÍSTICOS	MERC. EXT. VERIFIC. CONJUNTA	INCENT. ISR IMPAC
AGUASCALIENTES	21-Nov-96			4-Mar-97		23-Jul-90		15-Jul-94*	9-Dic-94	15-May-95	14-Agt-97
BAJA CALIFORNIA	21-Nov-96	11-May-84	16-Ene-86	31-Ene-97		23-Jul-90	(2)		13-Abr-95		1-Sep-97
BAJA CALIFORNIA SUR	23-Dic-96	(2)	(2)	31-Ene-97		23-Jul-90	(2)			29-Mar-95	
CAMPECHE	28-Dic-96	14-May-84	25-Nov-85	31-Ene-97		23-Jul-90	(2)		14-Dic-94		8-Agt-97
COAHUILA	23-Dic-96			31-Ene-97	(3)	23-Jul-90	(2)	4-May-94*	17-Ene-95	29-Mar-95	14-Agt-97
COLIMA	18-Dic-96	(2)	(2)	31-Ene-97	18-Agt-98	23-Jul-90	(2)	15-Jul-94*	16-Nov-94	16-Ene-95	30-Jul-97
CHIAPAS	28-Dic-96	26-Jun-84	14-Ene-86	4-Abr-97		23-Jul-90	(2)	27-Jul-94*	6-Jul-95	6-Jul-95	10-Feb-98
CHIHUAHUA	20-Dic-96			31-Ene-97	14-Sep-98	24-Jul-90	(2)	12-May-94*	13-Abr-95	5-Abr-95	16-Oct-97
DISTRITO FEDERAL	23-May-97*										
DURANGO	22-Nov-96			31-Ene-97		23-Jul-90		15-Jul-94	16-Nov-94		1-Agt-97
GUANAJUATO	22-Nov-96			31-Ene-97		23-Jul-90		4-May-94	21-Nov-94		22-Agt-97
GUERRERO	28-Dic-96	(2)	(2)	31-Ene-97		23-Jul-90	(2)	15-Jul-94*	13-Dic-94	23-Ene-95	21-Abr-98
HIDALGO	25-Nov-96			26-Mar-97		23-Jul-90		4-May-94			10-Feb-98
JALISCO	25-Nov-96	18-May-84	10-Ene-86	31-Ene-97		23-Jul-90		11-Jul-94*		14-Abr-95	5-Sept-97
MÉXICO	23-Dic-96			4-Abr-97		24-Jul-90			17-Ene-95		5-Sept-97
MICHOACÁN	25-Nov-96	(2)	(2)	31-Ene-97		24-Jul-90	(2)	13-Sep-94*	4-Jul-95	5-Jul-95	15-Sept-97
MORELOS	19-Nov-96			31-Ene-97		24-Jul-90					5-Mar-98
NAYARIT	20-Dic-96	(2)	(2)	31-Ene-97		24-Jul-90		13-Sep-94	9-Dic-94		1-Agt-97
NUEVO LEÓN	28-Dic-96			31-Ene-97		24-Jul-90	(2)				8-Agt-97
OAXACA	28-Dic-96	17-May-84	26-Nov-85	15-Abr-97		24-Jul-90	(2)		16-Dic-96		8-Dic-97
PUEBLA	18-Dic-96			31-Ene-97		24-Jul-90					4-Sept-97
QUERÉTARO	20-Dic-96			31-Ene-97		24-Jul-90		11-Jul-94*	17-Ene-95	14-Jun-95	14-Oct-97
QUINTANA ROO	28-Dic-96	(2)	(2)	21-Abr-97	14-Sep-98	24-Jul-90	(2)		20-Dic-96	17-Ene-95	25-Jun-98
SAN LUIS POTOSÍ	18-Dic-96			21-Abr-97		24-Jul-90		12-May-94	24-Oct-95		21-Abr-98
SINALOA	23-Dic-96	(2)	(2)	31-Ene-97		24-Jul-90	(2)	3-Jun-94*	13-Dic-94	17-Ene-95	4-Sept-97
SONORA	27-Nov-96	17-May-84	27-Nov-85	31-Ene-97		24-Jul-90	(2)	9-Jun-94			5-Sept-97
TABASCO	28-Dic-96	17-May-84	27-Nov-85	31-Ene-97		24-Jul-90			16-Nov-94		14-Oct-97
TAMAULIPAS	27-Nov-96	21-May-84	27-Nov-85	31-Ene-97		24-Jul-90	(2)		16-Nov-94	16-Ene-95	8-Agt-97
TLAXCALA	27-Nov-96			31-Ene-97		24-Jul-90		14-Jun-94	21-Nov-94		10-Feb-98
VERACRUZ	29-Nov-96	(2)	(2)	31-Ene-97		24-Jul-90	(2)	19-Sep-94*	4-Abr-95	4-Abr-95	8-Agt-97
YUCATÁN	29-Nov-96	21-May-84	27-Nov-85	31-Ene-97		24-Jul-90	(2)	4-May-94			22-Agt-97
ZACATECAS	23-Dic-96			4-Mar-97	18-Agt-98	24-Jul-90		23-Agt-94	14-Abr-95		10-Feb-98

(1) Subsiste su vigencia y se entienden referidos al Convenio de Colaboración Administrativa vigente.

(2) Fechas de los documentos en relación anexa.

(3) La publicación en el Diario Oficial de la Federación de la firma del Anexo No. 3 de este estado, fue el 5 de octubre de 1998.

* Acuerdo de la SHCP y el DDF para la colaboración administrativa de este último, en materia fiscal federal.

** Abrogado por la celebración del Anexo No. 14.

**SITUACIÓN DEL TRÁMITE DEL ANEXO No. 1 AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA
ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE
AL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1998**

HOJA 1 DE 3

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIO	PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.	ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIO	PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.
BAJA CALIFORNIA	Ensenada	(1)	JALISCO	La Huerta	3-Agt-98
	Mexicali	(1)		Puerto Vallarta	3-Agt-98
	Playas de Rosarito	(1)		Tomatlán	3-Agt-98
	Tijuana	(1)		MICHOACÁN	Aguila
BAJA CALIFORNIA SUR	Comondú	22-Ene-98	Coahuayana		6-Nov-97
	La Paz	22-Ene-98	Lázaro Cárdenas		14-Nov-97
	Loreto	22-Ene-98	NAYARIT		Bahía de Banderas
	Los Cabos	22-Ene-98		Compostela	12-Dic-97
	Mulegé	23-Ene-98		San Blas	8-Dic-97
CAMPECHE	Calkini	(1)		Santiago Ixcuintla	9-Dic-97
	Campeche	(1)		Tecuala	18-Dic-97
	Carmen	(1)	OAXACA	Juchitlán de Zaragoza	(2)
	Champotón	(1)		Salina Cruz	(2)
	Hecelchakán	(1)		Sn. Dionisio del Mar, Juch.	(2)
	Palizada	(1)		Sn. Francisco del Mar, Juch.	(2)
	Tenabo	(1)		Sn. Francisco Ixhuatán, Juch.	(2)
COLIMA	Armeria	9-Dic-97		San Mateo del Mar, Teh.	(2)
	Manzanillo	24-Dic-97		Sn. Miguel del Puerto, Poch.	(2)
	Tecomán	10-Dic-97	Sn. Pedro Huamelula, Teh.	(2)	
CHIAPAS	Acapetahua	(1)	Sn. Pedro Mixtepec, Juquila	(2)	
	Arriaga	(1)	Sn. Pedro Pochutla	(2)	
	Huixtla	(1)	Sn. Pedro Tapanatepec, Juch.	(1)	
	Mapastepec	(1)	Sn. Pedro Tututepec, Juquila	(2)	
	Mazatlán	(1)	Sta. Ma. Colotepec, Poch.	(2)	
	Pijijiapan	(1)	Sta. Ma. Huatulco, Poch.	(2)	
	Suchiate	(1)	Sta. Ma. Huazolotitlán, Jamil.	(2)	
	Tapachula	(1)	Sta. Ma. Tonameca, Poch.	(2)	
	Tonalá	(1)	Sta. Ma. Xadani, Juch.	(2)	
	Villa Comaltitlán	(1)	Santiago Astata, Tehuant.	(2)	
GUERRERO	Acapulco de Juárez	23-Ene-98	Santiago Jamiltepec	(2)	
	José Azueta	23-Ene-98	Santiago Pinotepa Nal., Jam.	(2)	
	Petatlán	23-Ene-98	Santiago Tapextla, Jam.	(2)	
JALISCO	Cabo Corrientes	3-Agt-98	Sto. Domingo Armenta, Jam.	(2)	
	Cihuatlán	3-Agt-98	Sto. Domingo Tehuantepec	(2)	

**SITUACIÓN DEL TRÁMITE DEL ANEXO No. 1 AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA
ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE
AL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1998**

HOJA 2 DE 3

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIO	PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.	ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIO	PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.
QUINTANA ROO	Benito Juárez	23-Ene-98	TAMAULIPAS	Ciudad Madero	2-Jul-98
	Cozumel	27-Ene-98		Matamoros	9-Jul-98
	Felipe Carrillo Puerto	27-Ene-98		San Fernando	9-Jul-98
	Isla Mujeres	29-Ene-98		Soto La Marina	9-Jul-98
	Lázaro Cárdenas	(1)		Actopan	6-Feb-98
	Othón P. Blanco	24-Jul-98		Agua Dulce	9-Feb-98
	Solidaridad	29-Ene-98	Alto Lucero	9-Feb-98	
SINALOA	Ahome	29-Ene-98	VERACRUZ	Alvarado	9-Feb-98
	Angostura	3-Feb-98		Angel R. Cabada	9-Feb-98
	Culiacán	3-Feb-98		Boca del Río	9-Feb-98
	El Rosario	3-Feb-98		Catemaco	9-Feb-98
	Elota	4-Feb-98		Cazones de Herrera	9-Feb-98
	Escuinapa	25-Jun-98		Coatzacoalcos	9-Feb-98
	Guasave	4-Feb-98		La Antigua	12-Feb-98
	Mazatlán	4-Feb-98		Lerdo de Tejada	11-Feb-98
	Navolato	6-Feb-98		Martínez de la Torre	12-Feb-98
	San Ignacio	4-Feb-98		Mecayapan	12-Feb-98
	Bacúm	(1)		Medellín de Bravo	23-Feb-98
	Benito Juárez	(1)		Nautla	23-Feb-98
	Caborca	(1)		Ozuluama	23-Feb-98
	Empalme	(1)		Pajapan	23-Feb-98
Etchojoa	(1)	Pánuco	23-Feb-98		
Guaymas	(1)	Papantla	24-Feb-98		
Hermosillo	(1)	Pueblo Viejo	24-Feb-98		
Huatabampo	(1)	San Andrés Tuxtla	3-Mar-98		
Pitiquito	(1)	Tamalín	27-Feb-98		
Puerto Peñasco	(1)	Tamiahua	27-Feb-98		
San Ignacio Río Muerto	(1)	Tampico Alto	27-Feb-98		
San Luis Río Colorado	(1)	Tantima	27-Feb-98		
TABASCO	Cárdenas	(1)	Tecolutla	2-Mar-98	
	Centla	(1)	Tuxpan	2-Mar-98	
	Paraíso	(1)	Ursulo Galván	2-Mar-98	
TAMAULIPAS	Aldama	1-Jul-98	Vega de Alatorre	2-Mar-98	
	Altamira	1-Jul-98	Veracruz	3-Mar-98	

**SITUACIÓN DEL TRÁMITE DEL ANEXO No. 1 AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA
ZONA FEDERAL MARITIMO TERRESTRE
AL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1998**

HOJA 3 DE 3

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIO	PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.	ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIO	PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.
YUCATAN	Celestun	(1)			
	Chicxulub Pueblo	(1)			
	Dzidzantun	(1)			
	Dzilam de Bravo	(1)			
	Hunucma	(1)			
	Ixil	(1)			
	Progreso	(1)			
	Río Lagartos	(1)			
	San Felipe	(1)			
	Sinanche	(1)			
	Telchac Puerto	(1)			
	Tizimin	(1)			
	Yobaín	(1)			

(1) Se encuentran pendientes de firma por funcionarios locales y municipales.

(2) Se encuentra en trámite de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

NOTA: Las entidades y municipios que hasta esta fecha han celebrado este Anexo, han determinado otorgar una aportación a sus respectivos fondos del 20%.

**SITUACIÓN DEL TRÁMITE DEL ANEXO No. 11 AL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA
VERIFICACIÓN DE LA LEGAL ESTANCIA DE MERCANCIAS EXTRANJERAS POR MUNICIPIOS FRONTERIZOS O CON
LITORALES
AL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1998**

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIO	PUBLICACION EN EL D.O.F.	ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIO	PUBLICACION EN EL D.O.F.
BAJA CALIFORNIA	Ensenada	25-Jul-94	TAMAULIPAS	Altamira	21-Jul-94
	Mexicali	27-Jul-94		Camargo	28-Jul-94
	Tecate	31-Agt-94		Miguel Alemán	17-Agt-94
	Tijuana	27-Jul-94		Matamoros	16-Agt-94
BAJA CALIFORNIA SUR	La Paz	29-Mar-95		Nuevo Laredo	27-Jul-94
CAMPECHE	Cd. del Carmen	27-Jul-94		Reynosa	16-Agt-94
COAHUILA	Acuña	20-May-94		Tampico	17-Agt-94
	Piedras Negras	17-Agt-94		Río Bravo	15-May-95
COLIMA	Manzanillo	12-Sep-94		Cd. Madero	16-Agt-94
CHIAPAS	Suchiate	27-Jul-94		VERACRUZ	Coatzacoalcos
CHIHUAHUA	Ascención	26-Sep-94	Tuxpan		21-Jul-94
	Cd. Juárez	26-Sep-94	Veracruz		21-Jul-94
	Ojinaga	26-Sep-94	Progreso	7-Jun-94	
GUERRERO	Acapulco	11-Oct-94	YUCATAN		
MICHOACÁN	Lázaro Cárdenas	1-Sep-94			
NUEVO LEÓN	Anáhuac	12-Sep-94			
OAXACA	Salina Cruz	22-Sep-94			
QUINTANA ROO	Benito Juárez	18-Ene-95			
	Othón P. Blanco	18-Ene-95			
SINALOA	Mazatlán	21-Jul-94			
	Agua Prieta	20-May-94			
	Guaymas	6-Jul-94			
SONORA	Naco	9-Jun-94			
	Nogales	6-Jul-94			
	Plutarco Elías Calles	21-Jul-94			
	San Luis Río Colorado	8-Jun-94			

ANEXO NÚMERO 2

**EJEMPLO PARA EL CÁLCULO DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS FONDOS:
GENERAL DE PARTICIPACIONES, FOMENTO MUNICIPAL, ASÍ COMO DE LAS
RESERVAS: DE CONTINGENCIA Y DE COMPENSACIÓN E IMPUESTOS
ESPECIALES POR EL EJERCICIO DE 1997**

FÓRMULA PARA DETERMINAR LOS COEFICIENTES DE DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS GENERAL DE PARTICIPACIONES Y DE FOMENTO MUNICIPAL
1a. PARTE DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (FGP)

$$\frac{\text{POBLACIÓN DE LA ENTIDAD}}{\text{POBLACIÓN NACIONAL}} \times 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

EJEMPLO:

1)	POBLACIÓN DE LA ENTIDAD	862,720
2)	POBLACIÓN NACIONAL	91,158,290
3)	COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN (1/2) 100	0.946398%
FUENTE: CONTEO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 1995.		
RESULTADOS DEFINITIVOS.		
TABULADORES BÁSICOS. INEGI		

2a. PARTE DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (FGP)

$$\frac{\text{COEFICIENTE DE PARTICIPACIÓN DE LA 2a. PARTE DEL F.G.P. DEL AÑO INMEDIATO ANTERIOR} \times \text{IMPUESTOS ASIGNABLES DEL AÑO INMEDIATO ANTERIOR}}{\text{IMPUESTOS ASIGNABLES DE DOS AÑOS ANTERIORES}} = \text{COEFICIENTE PRELIMINAR}$$

$$\frac{\text{COEFICIENTE PRELIMINAR}}{\text{SUMA DE COEFICIENTES PRELIMINARES}} \times 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

EJEMPLO:

1)	COEFICIENTE DE LA ENTIDAD EN EL AÑO INMEDIATO ANTERIOR	0.706407
2)	IMPUESTOS ASIGNABLES DE LA ENTIDAD DEL AÑO INMEDIATO ANTERIOR	377,672,747
3)	IMPUESTOS ASIGNABLES DE LA ENTIDAD DE DOS AÑOS ANTERIORES *	329,552,116
4)	COEFICIENTE PRELIMINAR DE LA ENTIDAD (1*2) / 3	0.809555
5)	SUMA DE COEFICIENTES PRELIMINARES DE LAS 32 ENTIDADES	120.564823
6)	COEFICIENTES DE DISTRIBUCIÓN DE LA 2a. PARTE DEL F.G.P. (4/5) 100	0.671469
*CIFRAS A PESOS		

3a. PARTE DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES (FGP)

FÓRMULA:

$$\left[\frac{\text{POBLACIÓN}}{\text{SUMA DE LA 1a. y 2a. PARTE DEL F.G.P.}} \right] = \text{INVERSA PER CAPITA}$$

$$\left[\frac{\text{INVERSA PER CAPITA}}{\text{SUMA DE INVERSAS PER CAPITAS}} \right] \cdot 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

EJEMPLO:

1)	POBLACIÓN 1995	862,720
2)	SUMA DE LA 1a. y 2a. PARTE DEL F.G.P. EN 1997 *	514,032,669
3)	INVERSA PER CAPITA (1 / 2)	0.00167834
4)	SUMA DE LA INVERSA PER CAPITA DE TODAS LAS ENTIDADES	0.05197066
5)	COEFICIENTES DE DISTRIBUCIÓN (3 / 4) 100	3.229393%
	* CIFRAS EN PESOS	

Como pudimos apreciar el F.G.P., se distribuye de la siguiente manera: La primera parte, en relación directa a población, la segunda parte, mediante la aplicación de un coeficiente que se calcula conforme al Artículo 3º. de la Ley de Coordinación Fiscal y la tercera parte en forma inversa a las participaciones que tenga cada entidad por habitante, siendo éstas la suma de la primera y segunda partes del F.G.P. en el ejercicio de que se trate.

El 1.0% por la coordinación en derechos se distribuye con el coeficiente efectivo de las tres partes del F.G.P.

COORDINACIÓN EN DERECHOS DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

FÓRMULA:

$$\left[\frac{\text{PARTICIPACIÓN DE LA ENTIDAD EN LA 1a, 2a y 3a PARTES DEL F.G.P.}}{\text{TOTAL DE PARTICIPACIONES A NIVEL NACIONAL DE LAS TRES PARTES DEL F.G.P.}} \right] \cdot 100 = \text{COEFICIENTE EFECTIVO}$$

EJEMPLO:

1)	PARTICIPACIÓN DE LA ENTIDAD EN LAS TRES PARTES DEL F.G.P. *	733,462,648
2)	TOTAL DE PARTICIPACIONES A NIVEL NACIONAL DE LAS TRES PARTES DEL F.G.P. *	70,339,885,600
3)	COEFICIENTE EFECTIVO (1 / 2) 100	1.042750%
	* CIFRAS EN PESOS	

FÓRMULA PARA DETERMINAR LOS COEFICIENTES PARA DISTRIBUIR A LOS MUNICIPIOS LAS PARTICIPACIONES POR EL 0.136% DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE (R.F.P.), DE AQUELLOS MUNICIPIOS COLINDANTES CON LA FRONTERA O LOS LITORALES POR LOS QUE SE REALICEN MATERIALMENTE LA ENTRADA AL PAÍS O LA SALIDA DE ÉL, DE LOS BIENES QUE SE IMPORTEN O EXPORTEN.

$$\frac{\text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN DEL MUNICIPIO DEL AÑO ANTERIOR} \times \text{RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y DERECHOS DE AGUA DEL MUNICIPIO DEL AÑO ANTERIOR}}{\text{RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y DERECHOS DE AGUA DEL MUNICIPIO DE DOS AÑOS ANTERIORES}} = \text{COEFICIENTE PRELIMINAR}$$

$$\frac{\text{COEFICIENTE PRELIMINAR DEL MUNICIPIO}}{\text{SUMA DE LOS COEFICIENTES PRELIMINARES DE TODOS LOS MUNICIPIOS}} \times 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

EJEMPLO:

1)	COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN DEL MUNICIPIO DEL AÑO ANTERIOR	4.486422
1)	RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y DE LOS DERECHOS DE AGUA DEL MUNICIPIO DEL AÑO ANTERIOR	275,852,201
2)	RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y DE LOS DERECHOS DE AGUA DEL MUNICIPIO DE DOS AÑOS ANTERIORES	175,214,702
3)	COEFICIENTE PRELIMINAR DEL MUNICIPIO (1 * 2) / 3	7.06327358
4)	SUMA DE LOS COEFICIENTES PRELIMINARES DE TODOS LOS MUNICIPIOS	119.48805507
5)	COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN (4 / 5) 100	5.911280%

FÓRMULA PARA DETERMINAR LOS COEFICIENTES PARA DISTRIBUIR A LOS MUNICIPIOS LAS PARTICIPACIONES POR EL 3.17% DEL DERECHO ADICIONAL SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO, DE AQUELLOS MUNICIPIOS COLINDANTES CON LA FRONTERA O LOS LITORALES POR LOS QUE SE REALICEN MATERIALMENTE LA SALIDA DEL PAÍS, DE DICHS PRODUCTOS.

$$\frac{\text{VALOR DEL CRUDO EXPORTADO POR MUNICIPIO}}{\text{SUMA DEL VALOR DEL CRUDO EXPORTADO POR TODOS LOS MUNICIPIOS}} \times 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

EJEMPLO:

1)	VALOR DEL CRUDO EXPORTADO POR MUNICIPIO	281,710,062
2)	SUMA DEL VALOR DEL CRUDO EXPORTADO POR TODOS LOS	877,521,964

	MUNICIPIOS	
3)	COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN (1 / 2) 100	32.102907%
	CIFRAS A PESOS	

EJEMPLO PARA CALCULAR LAS PARTICIPACIONES QUE CORRESPONDEN A LOS MUNICIPIOS EN EL 0.136% DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE Y 3.17% DEL DERECHO ADICIONAL SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO

PARTICIPACIONES POR EL 0.136% DE LA R.F.P.

	Total de Participaciones	859,721,880		
x	0.136%	0.136		
=	0.136% de la Recaudación Federal Participable		478,307,142	
x	Coeficiente de Distribución del municipio en 1997		5.911280%	
=	Participación del municipio en 1997 del 0.136% de la Recaudación Federal Participable			28,274,074

PARTICIPACIONES POR EL 3.17% DEL DERECHO ADICIONAL SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO

	Recaudación del Derecho Adicional sobre la extracción de Petróleo en 1997	1,374,700,000		
x	3.17%	3.17		
=	3.17% del Derecho Adicional sobre la extracción de Petróleo en 1997		43,577,900	
x	Coeficiente de Distribución del municipio en 1997		32.102907%	
=	Participación del municipio en 1997 del 3.17% del Derecho Adicional sobre la extracción de Petróleo en 1997			13,989,802

FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL (FFM)

COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN DEL FFM DEL AÑO INMEDIATO ANTERIOR	x	RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y DERECHOS DE AGUA DEL AÑO INMEDIATO ANTERIOR	=	COEFICIENTE PRELIMINAR
		RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y DERECHOS DE AGUA DE DOS AÑOS ANTERIORES		

$$\frac{\text{COEFICIENTE PRELIMINAR}}{\text{SUMA DE LOS COEFICIENTES PRELIMINARES DE LAS 32 ENTIDADES}} \times 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

EJEMPLO:

1)	COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN DEL FFM DEL AÑO ANTERIOR	3.043154%
2)	RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y DERECHOS DE AGUA DE UN AÑO ANTERIOR	97,281,000
3)	RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y DERECHOS DE AGUA DE DOS AÑOS ANTERIORES	95,053,941
4)	COEFICIENTE PRELIMINAR DE LA ENTIDAD (1 * 2) / 3	3.11445347
5)	SUMA DE LOS COEFICIENTES PRELIMINARES DE LAS 32 ENTIDADES	127.43947008
6)	COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN (4 / 5) 100	2.443869%

FÓRMULA PARA OBTENER LOS COEFICIENTES PARA DISTRIBUIR EL 20% DE LA RECAUDACIÓN DE CERVEZA:

$$\frac{\text{ENAJENACIÓN DE CERVEZA EN LA ENTIDAD}}{\text{SUMA DE LA ENAJENACIÓN DE CERVEZA DE TODAS LAS ENTIDADES}} \times 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

EJEMPLO:

1)	ENAJENACIÓN DE CERVEZA DE LA ENTIDAD	20,443,552
2)	SUMA DE LA ENAJENACIÓN DE CERVEZA DE TODAS LAS ENTIDADES	2,612,468,830
3)	COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN (1 / 2) 100	0.782538%
	CIFRAS A PESOS	

FÓRMULA PARA DETERMINAR LOS COEFICIENTES PARA DISTRIBUIR EL 20% DE LA RECAUDACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS:

$$\frac{\text{ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN LA ENTIDAD}}{\text{SUMA DE LA ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS DE TODAS LAS ENTIDADES}} \times 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

EJEMPLO:

1)	ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS DE LA ENTIDAD	17,154,508
2)	SUMA DE LA ENAJENACION DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS DE TODAS LAS ENTIDADES	1,896,334,240

3)	COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN (1 / 2) 100	0.904614%
	CIFRAS A PESOS	

FÓRMULA PARA DETERMINAR LOS COEFICIENTES PARA DISTRIBUIR EL 8% DE LA RECAUDACIÓN DE TABACOS LABRADOS:

$$\frac{\text{ENAJENACIÓN DE TABACOS LABRADOS EN LA ENTIDAD}}{\text{SUMA DE LA ENAJENACIÓN DE TABACOS LABRADOS DE TODAS LAS ENTIDADES}} \times 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

EJEMPLO:

1)	ENAJENACIÓN DE TABACOS LABRADOS DE LA ENTIDAD	46,430,314
2)	SUMA DE LA ENAJENACIÓN DE TABACOS LABRADOS DE TODAS LAS ENTIDADES	4,160,323,405
3)	COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN (1 / 2) 100	1.116027%
	CIFRAS A PESOS	

EJEMPLO PARA CALCULAR LAS PARTICIPACIONES DE UNA ENTIDAD EN LOS FONDOS GENERAL DE FOMENTO MUNICIPAL, RESERVAS DE CONTINGENCIA Y DE COMPENSACIÓN

INTEGRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE (R.F.P.) ESTIMADA PARA 1997

	CONCEPTO		MILES DE PESOS
I.	IMPUESTOS		278,269,800
II.	DERECHOS SOBRE LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO		82,688,200
III.	DERECHO DE MINERÍA		110,900
	SUBTOTAL		361,068,900
IV.	MENOS:		
a)	TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS	5,296,000	
b)	IMPUESTO SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS	400,000	
c)	DERECHOS ADICIONALES EXTRACCIÓN PETRÓLEO	1,374,700	
d)	8% TABACOS LABRADOS	407,632	
e)	20% BEBIDAS ALCOHÓLICAS	529,920	
f)	20% CERVEZA	714,220	
g)	INCENTIVOS ECONÓMICOS	650,000	
	SUBTOTAL		9,372,472
	TOTAL		351,696,428

DETERMINACIÓN DE LA RESERVA DE CONTINGENCIA

		Recaudación Federal Participable en 1997	351,696,428,000		
	÷	Recaudación Federal Participable en 1990	96,632,705,708		
	=	Índice de Actualización * 100		3.639517547	
	x	Participaciones Totales de la entidad en 1990		176,072,377	
	=	Participaciones Totales de la entidad en 1990, incrementados con el crecimiento de la Recaudación Federal Participable de 1990 a 1997		640,818,506	
	-	Total de Participaciones de la entidad en 1997 con el Sistema Actual		859,721,880	
	=	Determinación de la diferencia		(218,903,375)	
VIII		APLICACIÓN DE LA RESERVA DE CONTINGENCIA			0
		TOTAL DE PARTICIPACIONES			<u>859,721,880</u>

DETERMINACIÓN DE LA RESERVA DE COMPENSACIÓN

		MONTO TOTAL DE LA RESERVA DE COMPENSACIÓN		0	
		Participaciones de la entidad en 1997, según Sistema Actual		859,721,880	
	-	Participaciones de la entidad en 1997, según Sistema Vigente en 1990		684,430,287	
	=	Determinación de la Diferencia		175,291,593	
IX.		Importe de la Reserva			0

NOTA: Actualmente la reserva de compensación no tiene recursos, debido a que todas las entidades están coordinadas con la federación en materia de derechos.

RESUMEN DE PARTICIPACIONES QUE CORRESPONDEN A LA ENTIDAD EN 1997

• FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES	773,771,887
• FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL	85,949,993
• RESERVA DE CONTINGENCIA	0
• RESERVA DE COMPENSACIÓN	0
• IMPUESTOS ESPECIALES	14,932,053
TOTAL	874,653,933

BIBLIOGRAFÍA

1. LIBROS:

- ❖ ARRIOJA Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal. Novena Edición, México, Editorial Themis, 1994.
- ❖ BOSCH García, Carlos. La Técnica de Investigación Documental. Octava Edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.
- ❖ CASTILLO Carrasco, Salvador. Propuesta de Distribución de la Soberanía Tributaria entre Federación, Estados y Municipios Mexicanos. México, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 1995.
- ❖ DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Décima Segunda Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983.
- ❖ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. Tercera Edición, Cuarta Reimpresión, México, Editorial Limusa, S.A. de C.V., 1993.
- ❖ FLORES Zavala, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas. Trigésima Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1993.
- ❖ FONROUGE Giuliani, Carlos M. Derecho Financiero, Tercera Edición, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Depalma, Vol. I. 1976.
- ❖ GARCÍA-PELAYO, y Gross Ramón. Diccionario Pequeño Larousse en color. España, Ediciones Larousse Argentina, S.A., 1994.
- ❖ GUERRERO Lara, Ezequiel. La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984). Segunda Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- ❖ MARGAIN Manautou, Emilio. El Recurso Administrativo en México. Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1995.
- ❖ MARGAIN Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Octava Edición, México, Universidad de San Luis Potosí, 1985.
- ❖ MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal en México. México, Instituto Nacional de Administración Pública, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1985.
- ❖ MARTÍNEZ González, Humberto. Las Técnicas de la Investigación Documental. México, Universidad Autónoma Metropolitana, Primera Reimpresión, 1979.

- ❖ QUINTANA Valtierra, Jesús y Rojas Yañez, Jorge. Derecho Tributario Mexicano. Segunda Edición, México, Editorial Trillas, 1994.
- ❖ RODRÍGUEZ Mejía, Gregorio. Teoría General de las Contibuciones. México, Editorial Porrúa, S.A., 1994.
- ❖ SAMUELSON, Paul A. y William, D. Nordhaus. Economía. Decimoquinta Edición, España, McGraw-Hill, 1996.
- ❖ SOMERS Harold, M. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional. México, Fondo de Cultura Económica, 1970.

2. DISCOS COMPACTOS

- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Los Municipios de México: Información para el Desarrollo [Disco Compacto]. México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Coordinación del Proyecto CD-ROM, 1998.

3. ENSAYOS, PONECIAS Y REUNIONES DE TRABAJO

- ❖ MÉXICO: PODER EJECUTIVO FEDERAL. Avances y perspectivas hacia un Nuevo Federalismo, Reunión de Trabajo, Aniversario LXXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Querétaro, Qro., 5 de febrero de 1997.
- ❖ MÉXICO: TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Ensayos-I. Convenios de Coordinación Fiscal entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas. México, Prisma Mexicana, S.A., Tomo I, 1982.
- ❖ MORALES Hernández, José Ramón La Concurrencia Impositiva en el Sistema Nacional. De la Mesa 18 con el Tema "El Sistema Tributario Impuestos Directos e Indirectos" del Ciclo de Ponencias del Congreso Nacional de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, A. C., México, 20 y 21 de febrero de 1998.

4. PERIÓDICOS, REVISTAS Y OTROS

- ❖ NOTICIAS, Diario de la Mañana, Querétaro, Qro., Lunes 17 de agosto de 1998.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Instituto Nacional de Capacitación Fiscal. Investigación Fiscal, Segunda Época. México, Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Editor responsable Armando Prieto Badillo, 1982.

- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Subsecretaría de Ingresos. La Coordinación Fiscal en México. México, versión mecanográfica, 1982.
- ❖ Revista de Comercio Exterior, (febrero de 1998).

5. CONSTITUCIONES

- ❖ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Decimosegunda Edición, México, Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2 Tomos, 1998, (1985).
- ❖ MÉXICO: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Secretaría General, Dirección del Secretariado, 1996.

6. LEYES

- ❖ CALVO Nicolau, Enrique y Elíseo, Montes Suárez. Sumario Fiscal (Con Correlaciones). Vigésima Octava Edición, México, Editorial Themis, S. A. de C.V., 1998.
- ❖ CÓDIGO CIVIL para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal. Duodécima Edición, México, Ediciones Delma, S.A., 1994.
- ❖ LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO. Ley de Adquisiciones y Obras Públicas. Trigésima Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C. V., 1996, p.751.
- ❖ LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO. Ley General de Deuda Pública. Trigésima Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C. V., 1996, p.282.
- ❖ LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Trigésima Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C. V., 1996, p. 7.
- ❖ LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO. Ley de Planeación. Trigésima Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C. V., 1996, p. 265.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección), del 28 de diciembre de 1994.

- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 14 de diciembre de 1995.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección), del 23 de diciembre de 1996.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley del Servicio de Administración Tributaria. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 30 de diciembre de 1995.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley Federal de Derechos. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 31 de diciembre de 1981.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley que establece y modifica diversas Leyes Fiscales. Ley Federal de Derechos. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección), del 30 de diciembre de 1996.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Ley que modifica al Código Fiscal de la Federación y a las leyes del impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, impuesto sobre automóviles nuevos y federal de derechos. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección), del 29 de diciembre de 1997.

7. REGLAMENTOS

- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 11 de septiembre de 1996, incluye las modificaciones del 24 de diciembre del mismo año. México, Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1997.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 10 de junio de 1998.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 10 de junio de 1998.

8. DECRETOS

- ❖ LEYES Y CÓDIGOS DE MÉXICO. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Trigésima Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C. V., 1996, p. 1321.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto por el que se adiciona y reforma la Ley de Coordinación Fiscal. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección), del 29 de diciembre de 1997.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1995. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección), del 28 de diciembre de 1994.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (Primera Sección), del 22 de diciembre de 1995.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (Segunda Sección), del 23 de diciembre de 1996.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación (Primera Sección), del 29 de diciembre de 1997.

9. ACUERDOS

- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las variables y fuentes de información para la distribución entre los municipios de las aportaciones federales del Fondo para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 2 de enero de 1998.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al Ramo 33 Aportaciones Federales, a que se refiere el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación, (Primera Sección), del 30 de enero de 1998.

10. JURISPRUDENCIAS

- ❖ DE MIGUEL, Ma. Jesús y Carmen, Beller de Roalandini. Ejecutoria y Comentarios. Edición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Tribunal Fiscal de la Federación, México, Fideicomiso para promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, 1986.
- ❖ MÉXICO: PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación (1917-1995). Materia Constitucional. México, Editorial Themis, Tomo I, 1995.

11. OTROS

- ❖ MÉXICO: PODER EJECUTIVO FEDERAL, Secretaría de Gobernación. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. México, Talleres Gráficos de México, 1997.
- ❖ MÉXICO: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 31 de mayo de 1995.