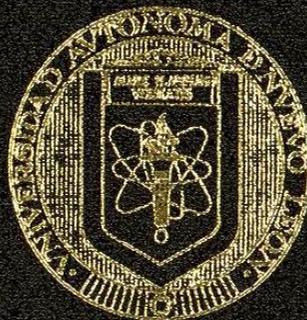


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA



LA COORDINACION FISCAL, HACIA UNA  
VISION INTEGRAL

POR

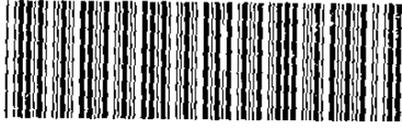
LIC. MIGDALIA CANTU DE LA CRUZ

Como requisito parcial para obtener el Grado de  
MAESTRIA: EN DERECHO FISCAL

NOVIEMBRE, 2003

TM  
K1  
FDYC  
2003  
.C372

LA COORDINACION FISCAL, HACIA UNA  
VISION INTEGRAL



1020149235

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA**



**LA COORDINACION FISCAL, HACIA UNA  
VISION INTEGRAL**

**POR**

**LIC. MIGDALIA CANTU DE LA CRUZ**

**Como requisito parcial para obtener el Grado de  
MAESTRIA. EN DERECHO FISCAL**

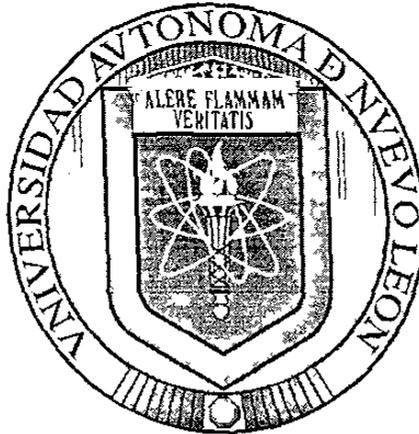
**NOVIEMBRE, 2003**

T



**FONDO  
TESIS**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA**



**LA COORDINACIÓN FISCAL, HACIA UNA  
VISIÓN INTEGRAL**

**Por**

**LIC. MIGDALIA CANTÚ DE LA CRUZ**

**Como requisito parcial para obtener el grado de  
MAESTRÍA EN DERECHO FISCAL**

**Noviembre de 2003**

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO FISCAL EN MEXICO</b>	<b>3</b>
I. Historia	3
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>FUNDAMENTACIÓN DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL</b>	<b>17</b>
I. Iniciativa	17
II. Debate	19
III. La acción procesal	22
<b>CAPITULO TERCERO</b>	
<b>LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL</b>	<b>24</b>
I. Efectos entre las partes que suscriben los convenios	24
II. Efectos para los municipios	26
III. Efectos para el contribuyente	27
IV. Efectos derivados de su incumplimiento	29
V. Doble imposición	32
<b>CAPITULO CUARTO</b>	
<b>DE LA COORDINACION FISCAL</b>	<b>35</b>
I. Concepto de Coordinación Fiscal	35
II. La finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	41
III. Los organismos en materia de coordinación	42
IV. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	44
V. Elementos básicos	46
<b>CAPITULO QUINTO</b>	
<b>LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS FISCALES ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS</b>	<b>49</b>
I. Sujeto Activo de la Obligación Tributaria	49
II. El Sistema de Coordinación Fiscal establecido en 1980	56
III. Distribución del Fondo General de Participaciones	58
IV. Participación de las Entidades en los accesorios	59
V. Participación a los Municipios	60
VI. Reserva de Contingencia	61
VII. Determinación y ajuste de las participaciones	62
VIII. Fondos de aportaciones federales	63
<b>CAPITULO SEXTO</b>	
<b>REFORMAS TRASCENDENTES A LA LEY DE COORDINACION FISCAL</b>	<b>71</b>
I. Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en 1988	71
II. Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en 1998	71
III. Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en el año 2003	72
<b>CAPITULO SEPTIMO</b>	
<b>LA PROBLEMÁTICA DE LA CENTRALIZACIÓN FEDERAL</b>	<b>80</b>
I. La tendencia centralizadora de funciones del Gobierno Federal	80
II. De los estados y municipios	92
III. El Gobierno Federal	97
IV. Mejoramiento del sistema de distribución de fuentes de imposición	106
<b>CAPITULO OCTAVO</b>	
PROPUESTAS	110
CONCLUSIONES	114
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>117</b>

## **INTRODUCCION**

*"Las acciones del gobierno federal han configurado un centralismo embozado por un aparente federalismo y ponen de manifiesto un interés irreconciliable con los Estados y un desafecto a lo provincial".*

El presente estudio ofrece un diagnóstico del federalismo fiscal actual y se mencionan cambios que se hacen cada vez más urgentes en relación a la obtención del ingreso y la distribución del gasto público.

Estos cambios requieren concretarse en base a una reforma con una visión integral y de largo plazo. Integral en el sentido de formar parte de una reforma fiscal general, que vincule de manera estrecha las potestades e ingresos fiscales y las responsabilidades de gasto de los distintos órdenes de gobierno. También que promueva políticas fiscales locales y federales que arrojen una recaudación más eficiente, un gasto más efectivo, mayor rendimiento de cuentas de las autoridades y un sistema de coordinación más equitativo.

El sistema fiscal vigente corresponde a un México muy distinto al que tenemos ahora, más democrático, abierto a la economía mundial asumiendo cada vez más funciones a través de procesos de descentralización y de cambio político. Se trata de un sistema que no

responde bien a las nuevas condiciones, que muestra síntomas de caducidad.

La apertura comercial tiene un impacto diferenciado entre las entidades. Algunas, típicamente las que cuentan con mayor capital humano y físico, mejor infraestructura y mayor tradición democrática, han entrado en un círculo virtuoso que impulsa su crecimiento y les permite responder mejor a los ciclos económicos. Otras, las que no han podido beneficiarse de la nueva realidad económica, pueden quedar atrapadas en un círculo vicioso de pobreza y marginación. La capacidad del sistema federal como mecanismo de nivelación entre regiones, se vuelve cada vez más importante.

Al otorgar nuevas responsabilidades a los gobiernos estatales y locales, los recientes procesos de descentralización pueden cambiar la estructura de nuestro federalismo y promover una mejor administración pública, pero requiere también de un sistema fiscal, adecuado a las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales.<sup>1</sup> El impulso democrático, a su vez, genera presiones adicionales sobre las relaciones fiscales intergubernamentales.

La forma que tome un nuevo federalismo fiscal, por su parte, también influirá en el tipo de democracia que desarrollemos.

Los cambios mencionados hacen cada vez más urgente una reforma profunda de las relaciones intergubernamentales.

---

<sup>1</sup> Gobiernos locales se refiere a gobiernos estatales y municipales.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **ANTECEDENTES DEL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO**

#### **I. HISTORIA**

El sistema federal fue instituido jurídicamente en México por el Acta Constitutiva de enero de 1824 y ratificado por la Constitución de Octubre de ese año.

El antecedente formal para el establecimiento del federalismo se encuentra en la Constitución Norteamericana de 1787, la cual ofreció soluciones concretas para la estructura del poder con instituciones democráticas y republicanas, así como la organización del territorio del Estado basada en el principio de descentralización.

El federalismo se estableció como una necesidad ante el peligro de que varias regiones del país se independizaran. La adopción de la estructura federal fue necesaria para poder mantener unido lo que podía disgregarse.

En materia fiscal, el Acta Constitutiva de 1824 no delimitó los ámbitos de competencia entre la Federación y los Estados para

establecer contribuciones, excepto la prohibición de estos últimos para gravar el comercio exterior.

El órgano legislativo emitió la Ley de Clasificación de Rentas del 4 de agosto de 1824. Por este medio se distribuyeron las competencias fiscales. La citada ley reservó a los estados las fuentes no atribuidas a la Federación y fijó una cantidad que deberían cubrir al gobierno federal las 16 entidades federativas existentes

Así determinó que algunos ingresos exclusivos de la Federación fueran los siguientes:

- 1) Los derechos de importación y exportación establecidos, o que se establecieran bajo cualquier denominación en los puertos y fronteras de la República;
- 2) El *derecho de internación de un 15% que se cobraría en los puertos y fronteras, sobre los precios del arancel aumentados en una cuarta parte a los efectos extranjeros, pero que por el pago de este derecho quedarían libres del pago de las alcabalas en su circulación anterior;*
- 3) Los ingresos provenientes de los estancos de la pólvora y el tabaco en los estados en los que se cosechaba;
- 4) La alcabala que pagaba el tabaco en los estados en los que se cosechaba;

- 5) La renta de correos;
- 6) La renta de la lotería;
- 7) La renta de las salinas;
- 8) Las rentas de los territorios de la Federación;
- 9) Los bienes nacionales, en los que se comprendían los de *inquisición, temporalidades y cualesquiera otras fincas rústicas o urbanas que pertenecieren en ese momento o en el futuro a la hacienda pública.*
- 10) Quedaron a disposición del gobierno federal los edificios y oficinas que pertenecieran o hubiesen sido financiados por dos o más de las que anteriormente eran provincias. Finalmente; la propia ley determinó que los ingresos que no estuvieran consignados limitativamente en la clasificación anterior pertenecían a los estados y fijó el contingente en \$3,143,500.00 pesos, el cual se aplicaría para completar los gastos generales de la Federación y que se distribuyó proporcionalmente entre los estados, de acuerdo a sus "circunstancias". Se adicionaron dos decretos conteniendo reglas administrativas aplicables a la recaudación y se estableció que en caso de resistencia de los estados para pagar el contingente, el gobierno federal podría intervenir su oficina de rentas para cubrir el adeudo. En esta disciplina se observa que en el surgimiento del Estado Federal, no existía una actividad económica ni una estructura tributaria.

La Constitución del 4 de Octubre de 1824 ratificó el federalismo. En materia federal no estableció ningún principio de distribución de ingresos y abrogó la Ley de Clasificación de Rentas emitida pocos meses antes.

Una estructura impositiva inadecuada y un decrecimiento de diversas actividades económicas motivadas por la guerra de independencia, provocó la insuficiencia de recursos fiscales. Los primeros déficit presupuestales provocaron que el país tuviese que recurrir al endeudamiento interno y externo en condiciones desventajosas, trayendo como consecuencias problemas políticos.

Las entidades federativas recurrieron a los gravámenes alcabalariorios para financiarse, entorpeciendo con ello el comercio interno, lo que contribuyó al estancamiento de la economía nacional.

En 1835 se revocó la estructura federal del Estado sustituyéndola por el régimen central, las entidades se convirtieron en departamentos y se centralizaron las rentas. Los problemas financieros siguieron, recurriendo el gobierno a contribuciones extraordinarias y al endeudamiento interno y externo.

En 1846 se volvió al sistema federal, restableciéndose la Constitución de 1824, confirmándose el federalismo en el Acta de Reformas de 1845. Respecto a la cuestión fiscal, se volvió a optar por la asignación de determinados ingresos para la federación y por otorgar a los estados todas las fuentes fiscales no reservadas para la

primera, como lo dispuso la Ley de Clasificación de Rentas del 17 de septiembre de 1846. En 1847 los impuestos directos pasaron también a la Federación (gravámenes sobre inmuebles rurales y urbanos).

El sistema federal tuvo vigencia hasta 1853 por el triunfo del régimen centralista a través de una rebelión militar. Se dispuso la centralización a favor del "supremo gobierno" de todas las contribuciones y rentas generales de los estados y territorios, los municipios siguieron percibiendo sus ingresos.

Como ejemplo del desorden financiero, en el ejercicio fiscal de 1853-1854 los ingresos fueron de \$15,383,975.00 y los egresos de \$32,378,046.00 teniendo un déficit presupuestal de \$16,994,071.00

Ante la situación alarmante se establecieron diversas contribuciones extravagantes, encontramos casos aislados de la falta de equidad en la promulgación de una norma y los afanes recaudatorios de la autoridad, bajo la administración del General Antonio López de Santa Anna, donde se decretaron sendos impuestos sobre el uso y tenencia de ventanas y perros, que ocasionaron, por una parte, el que la Ciudad de México presentara un curioso aspecto arquitectónico, al haberse tenido que tapiar la mayoría de las ventanas de las casas y edificios para disminuir al máximo posible el campo de aplicación de este absurdo gravamen y por la otra, el sacrificio de centenares de canes, con los mismos fines de elusión tributaria.

En 1856 se expidió el Estatuto Orgánico Provisional, de carácter federalista, que reestableció la hacienda pública a nivel federal, estatal y municipal instituyéndose como gravámenes exclusivos para el gobierno federal los aplicados al comercio exterior, a la propiedad raíz y a la industria fabril.

La Ley de Clasificación de Rentas de 1857 consagró dos clases de ingresos: los generales y los estatales. En cuanto a la Federación, su competencia fiscal fue ilimitada y además se fijó un contingente del 20% de las rentas de los estados para completar el gasto público federal. Por lo que se refiere a los gravámenes estatales, estos podían comprender cualquier materia siempre y cuando no se opusieran a las leyes federales.

En 1858 los conservadores centralizaron nuevamente todas las Rentas.

En 1859 Juárez expidió en Veracruz una circular en la que disponía que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos, las profesiones, giro e industria se destinaran al financiamiento de los estados, en tanto que las contribuciones indirectas fuesen destinadas a la Federación.

El 30 de mayo de 1868 se expidió la Ley de Clasificación de Rentas que derogó la de 1857. Este nuevo ordenamiento ratificó la contribución federal de 20% a pesar de la oposición de varias entidades federativas.

El sistema fiscal era ineficaz por su defectuosa administración, lo cual hacía depender el financiamiento de la federación con exceso de los gravámenes al comercio exterior.

En el ámbito del federalismo fiscal, el régimen de Porfirio Díaz se caracterizó por la recolección de alcabalas (venta o permuta de mercancías). y por haber logrado a partir de 1895 y hasta 1911 un superávit en el presupuesto de la federación.

La constitución de 1917 no distribuyó las competencias tributarias entre la federación y los estados, convalidando el sistema de coincidencia.

En la década de los años veinte se inicia una labor de modernización de sistema jurídico aplicable en varios ámbitos de la economía. En materia fiscal se inicia el proceso de sustitución de los gravámenes indirectos, por impuestos directos con el establecimiento del impuesto sobre la renta en 1925.

Para tratar de encontrar una solución a los graves problemas derivados de la concurrencia de facultades impositivas y perfeccionar el sistema fiscal mexicano, fueron convocadas las Convenciones Nacionales Fiscales en los años de 1925, 1933 y 1947.

En 1925 se celebró la Primera Convención Nacional Fiscal, participaron las autoridades hacendarías federales y representantes de las entidades federativas. Las primeras dos convenciones tuvieron el mismo enfoque en cuanto al problema de la concurrencia y en

cuanto a las medidas que había que poner en práctica para remediarlo. En ambas se pensó que el problema tenía su origen en el sistema establecido por la propia Constitución, que no delimitaba los campos impositivos de cada nivel de gobierno. El objetivo era debatir una forma de mejorar las haciendas públicas locales. En la convocatoria se señalaron varios de los problemas impositivos que padecía el país.

Existían en esa época mas de cien impuestos diferentes, porque además del sistema tributario federal, cada estado establecía el suyo, incidiendo con frecuencia sobre los mismos.

Se propuso la unificación de los sistemas fiscales y la delimitación de competencias de las autoridades tributarias y la integración de un sistema de participaciones e impuestos federales para los estados y municipios.

En 1933 se realizó la Segunda Convención Nacional Fiscal. Se propuso evitar la múltiple imposición y la labor recaudatoria se efectuaría por una sola autoridad. Se recomendó que fuese exclusivo de la Federación, el poder para gravar el comercio exterior, el ingreso, la producción y explotación de determinados recursos naturales, la industria en algunos casos, etc. participando a los estados y a los municipios de los beneficios derivados de estos gravámenes. Asimismo, se propuso la prohibición de gravar actividades del sector agropecuario.

En enero de 1934 se reformó la fracción X del artículo 73 constitucional, otorgándose al congreso facultades para legislar sobre energía eléctrica, dotando a la federación de competencia tributaria exclusiva sobre dicha actividad.

En 1942 se adicionó la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en la cual se contienen las materias sobre las que la federación tiene competencia exclusiva para establecer contribuciones y señala el derecho de las entidades federativas a participar en el rendimiento de las contribuciones especiales enlistadas en el inciso 5. El sistema de participaciones se limitaba a los impuestos especiales expresamente enumerados en el texto de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución.

En 1947 se celebró la Tercera Convención Nacional Fiscal. Se fijó atención primordial en la distribución de los rendimientos del sistema fiscal nacional considerado en forma global, como una solución a los problemas originados por la concurrencia de facultades que en materia tributaria acepta nuestra Constitución, dejando a un lado la solución antes propuesta consistente en delimitar en forma precisa los campos de imposición correspondientes a la Federación y a los Estados.

A continuación se transcribe parte del discurso pronunciado por el Lic. Eduardo Bustamante, en su carácter de Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, al inaugurarse la Tercera Convención Nacional Fiscal en el año de 1947, en el que claramente expresa el cambio de concepción de la solución al problema fiscal nacional:

"En 1926 se pensó en la reforma de los artículos 117 y 118 de nuestra Carta Magna debía consistir básicamente en la determinación concreta de las fuentes de las que cada entidad- la Federación, los Estados y los Municipios debían derivar sus ingresos. Se pensó entonces que la solución de fondo del problema de la variedad y multiplicidad de impuestos, de la diversidad de autoridades fiscales y de la complejidad de las reglas de recaudación, debía buscarse en la atribución a cada entidad de determinadas fuentes exclusivas de imposición.

Sólo subsidiariamente reconocía la iniciativa de 1926 la necesidad de crear un régimen de participaciones que permitiera a las diversas entidades derivar ingresos de una misma fuente.

Veintiún años de observación de los defectos del sistema imperante y meditación sobre la forma de corregirlos, hacen pensar que esos intentos de resolver el problema fiscal resultaron infructuosos, principalmente por haber dado una importancia excesiva al procedimiento de atribuir fuentes exclusivas de imposición tanto a la federación como a las entidades locales y que por lo mismo, la reforma debe plantearse ahora sobre bases diferentes.

En efecto, el hecho de que una entidad tenga autonomía para imponer, administrar y recaudar un número determinado de impuestos, en forma alguna le garantiza un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades, si dentro de ese grupo de impuestos no se cuenta con elementos que aseguren la suficiencia del conjunto y si

adicionalmente, la entidad de que se trata se encuentra económicamente poco desarrollada.

El resultado del ejercicio exclusivo de facultades impositivas sobre determinadas materias puede provocar un desajuste mayor en la economía de la entidad de que se trate, cuando la capacidad de estas fuentes para soportar los gastos obligados de la colectividad sea manifiesta".

Como resultado de los trabajos de esta Tercera Convención, se expidieron la primera Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1953, en vigor a partir de ese mismo día).

Con la expedición de la primera Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles nace el sistema de coordinación fiscal basado en la celebración de convenios entre la Federación y los Estados, y se extiende en forma progresiva el sistema de participaciones de los Estados en el rendimiento de impuestos federales. En ella se estableció, al lado de la tasa general del 1.8% una tasa adicional del 1.5% que se aplicaría en los Estados que se coordinaran con la Federación, los cuales percibirían el rendimiento correspondiente a esa última tasa a cambio de que suprimieran los impuestos locales sobre el comercio y la industria.

A partir de entonces, los convenios y las participaciones se convirtieron en los principales instrumentos para resolver los problemas derivados de la concurrencia de facultades impositivas.

En 1952 entró en vigor una nueva Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, la que, a diferencia de la anterior, estableció un capítulo especial relativo a los convenios y de coordinación (capítulo XII.- "De los Convenios con las Entidades Federativas"), donde se señalaban los principales criterios que debían presidir la celebración de los mismos.

Uno de los aspectos más relevantes de esa convención fue que se recomendó el establecimiento del impuesto sobre ingresos mercantiles, por parte de la Federación pero concediendo, participación a los estados y a los municipios.

De esta forma se introdujo en México un impuesto general al consumo que sustituía a varios gravámenes parciales lo que constituyó un avance en la evolución de la imposición indirecta en México.

El principal problema era la repercusión en cascada al consumidor final, el cual se superó a partir del establecimiento del IVA (Impuesto al Valor Agregado) emitida el 22 de diciembre 1978, para entrar en vigor en enero de 1980. La Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles fue derogada por ésta Ley, a excepción de su capítulo IV que inició su vigencia el día 1º de enero de 1979.

Esta Tercera Convención Nacional Fiscal determinó que para la realización de sus recomendaciones debía crearse la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, la cual estudiaría el ingreso nacional para efectuar una distribución equitativa de los ingresos

fiscales entre los niveles de gobierno. El objetivo de ésta era coordinar y resolver los problemas que en el aspecto fiscal presentaba el régimen Federal. En 1953 se emitió la Ley de Coordinación Fiscal que instituyó la Comisión Nacional de Arbitrios, cuyas funciones eran: a) Proponer las medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los impuestos federales y locales, procurando una distribución equitativa de los ingresos de la economía pública entre la federación, estados y municipios; b) Servir de asesor técnico del gobierno federal y de los gobiernos locales en todos los asuntos concernientes a la preparación de los diferentes proyectos de leyes de ingresos y demás disposiciones fiscales; c) Vigilar que las participaciones que correspondieran a los estados en impuestos federales fueran oportunamente entregadas a los mismos; d) Vigilar que en el comercio entre los estados no se establecieran restricciones.

En 1973 entró en vigor una reforma a la ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, mediante la cual se estableció una tasa única del 4%, que sería de aplicación uniforme en toda la República y que reemplazó a la tasa general y a la adicional. La participación de los Estados fue aumentada de 40% a 45% y a los municipios de 15% a 20%.

En 1975 se extendió la coordinación al impuesto sobre la renta, tratándose de causantes menores mediante reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta (artículo 45) se estableció la posibilidad de celebrar convenios de coordinación que seguían básicamente los mismos principios que los celebrados en ingresos mercantiles.

En 1978, en la XI Reunión Nacional de Tesoreros, se estudió la posibilidad de lograr una coordinación fiscal integral y la Secretaría de Hacienda propuso la celebración de convenios "Uniformes de Coordinación", que resumieran en un solo texto, todos los convenios celebrados con anterioridad.

Este tipo de convenios fueron celebrados entre la Secretaría de Hacienda y varios estados de la República en 1978. El proceso de su celebración fue, sin embargo interrumpido por la expedición, en ese mismo año, de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, que introdujo nuevas reglas y principios en la materia.

## CAPITULO SEGUNDO

### FUNDAMENTACIÓN DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL

#### I. INICIATIVA

La iniciativa de la Ley de Coordinación Fiscal se fundamenta en las siguientes consideraciones: La revisión que se ha efectuado de los principales impuestos de la federación a que se refieren iniciativas presentadas por separado, lo cual conduce necesariamente a considerar el problema de coordinación fiscal, entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no ha separado las fuentes de tributación que deben corresponder a cada una de las esferas de gobierno, con la sola excepción de la fracción XXIX del artículo 73 que se adicionó a la carta fundamental; pero en dicha fracción no quedan comprendidos los principales impuestos federales en términos recaudatorios y por otra parte, nuestra carta fundamental no establece impuestos reservados en forma exclusiva a los Estados ni a los Municipios, salvo lo establecido para éstos últimos en el artículo 115 fracción IV.

El sistema constitucional permite en los términos de la fracción VII del artículo 73, establecer las contribuciones necesarias para

cubrir el presupuesto de gastos de la Federación, sin que esto quede limitado a los gravámenes enumerados en la fracción XXIX del propio precepto. Los estados, con el apoyo del artículo 124, tienen facultad para establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales y el artículo 115 otorga facultad a las Legislaturas de los Estados para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos municipales.

La circunstancia de que, salvo lo antes expuesto los textos constitucionales no delimitan campos impositivos exclusivos Federales, Estatales y Municipales determinan que tanto el Congreso de la Unión, como la Legislatura de los estados, pueden establecer contribuciones sobre las mismas fuentes. Cuando ello ocurre se da lugar a la doble o múltiple tributación interior, consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de la Federación y de los Estados.

Lo antes señalado no impide, por el contrario supone, que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados actúen con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes como los relativos a la propiedad raíz, que han venido quedando reservados, de hecho, a las legislaturas de los Estados en beneficio de los municipios y otros como el de la renta que han sido establecidos únicamente por la federación.

El acuerdo entre Federación y Estados no se ha limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, se ha extendido a otras contribuciones federales en las cuales los Estados y Municipios

reciben participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente. Esta abstención no constituye una restricción o limitación que vulnere la soberanía de los Estados; por el contrario dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas, a cambio de recibir participaciones en el impuesto establecido por la federación.

El ejemplo más característico de armonía o coordinación entre federación y estados en materia fiscal, lo constituyó el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, que se compartía entre federación, estados y municipios, en relación con el cual la federación y los estados realizaron una amplia colaboración en tareas administrativas.

Finalmente, la decisión de la federación de transformar y modernizar el impuesto federal sobre ingresos mercantiles y sustituirlo por el impuesto al valor agregado, obligó a revisar todos los procedimientos de participación y reunirlos en un solo sistema llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

## II. DEBATE

*"Se abre el registro de oradores.*

- *El C. Presidente: Tiene la palabra el ciudadano Enrique Soto Izquierdo.*

*El C. Enrique Soto Izquierdo: Compañeros diputados.*

- *La revisión de las bases para la distribución de los ingresos fiscales entre la Federación, los Estados y los municipios, debe tener a la vista como propósito fundamental –y es este el que contempla la iniciativa-, el asegurar cada uno de los niveles de la administración y de nuestra organización política los recursos fiscales indispensables para promover a sus necesidades, para prestar adecuadamente los servicios públicos.*
- *El desarrollo económico y social se ha concentrado en la capital de la República, en el Distrito Federal y en algunas grandes ciudades del resto del país. Este fenómeno determina que se refleje en el ingreso fiscal de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, la debilidad y el desequilibrio de la economía y de la estructura social de la nación.*
- *Para remediar de fondo, en sus raíces esta situación, tendremos que atacar no sólo, ni tanto por medio fiscales, en el sentido de establecer exclusividad para la recaudación de determinados gravámenes por los niveles estatal y municipal, si no también y sobre todo, mediante las políticas de planeación del desarrollo, con vistas a un desenvolvimiento más equilibrado.*
- *Cuáles son los grandes objetivos que persigue esta Ley de Coordinación Fiscal? Reducir, limitar razonablemente la duplicidad de impuestos sobre la misma fuente. Fortalecer las haciendas Públicas de los Estados y de los Municipios, mediante el incremento de las participaciones tanto en términos relativos de porcentaje, como en términos absolutos de cantidades finalmente recibidas, fijando un porcentaje mínimo de participación en el conjunto de los impuestos federales, porcentaje que sin embargo puede incrementarse y*

*seguramente habrá de incrementarse. Desconcentrar administrativamente la recaudación y el desahogo de los recursos y de las inconformidades respecto de los gravámenes fiscales federales, en beneficio de los causantes, para que de esta manera más próxima puedan resolver los problemas inherentes a la administración fiscal federal. Aprovechar el contacto directo de las administraciones fiscales estatales, su experiencia y su conocimiento del terreno para incrementar en general la recaudación. Dar uniformidad básica y mayor equidad a la distribución entre los estados, en las participaciones de la recaudación fiscal federal.*

- *En el fondo, el impuesto objeto de esta ley, a través de un convenio de coordinación y de participación, aunque formalmente federal, es sin embargo el equivalente a un impuesto único federal y estatal, que no sería la suma aritmética si no una especie de fusión de dos cargas fiscales, una federal y otra estatal, para mantener en un nivel razonable la grabación sobre una misma fuente tributaria, simplificar su administración y distribuir por un acuerdo de soberanía sus rendimientos. Porque lo recaudado en virtud, aunque sea bajo su forma federal es en realidad un ingreso que debe ser entregado en la proporción convenida como participación a la correspondiente entidad por la federación.*
- *Se emitieron 160 votos en pro; ninguno en contra."*

### III. LA ACCION PROCESAL

El esquema legislativo se complementa con la previsión del ejercicio de una acción procesal que puede hacer valer el estado inconforme con la declaratoria de separación del sistema.

Recuérdese que este precepto señala que sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde conocer de las controversias que surjan de conflictos entre la Federación y uno o más Estados.

La acción se ejercita dentro de los 30 días siguientes a la fecha de publicación de la declaratoria, acompañando a la demanda escrita el ofrecimiento de las pruebas que el Estado se proponga rendir y acompañando los documentos que disponga.

De la demanda se corre traslado al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como autoridad de quien proviene el acto que se impugna. Debe ser contestada la demanda en el plazo de 30 días siguientes al emplazamiento. En la contestación se ofrecen las pruebas y acompañan las documentales de que dispongan las autoridades demandadas.

El juicio se completa con una audiencia que habrá de verificarse antes de 90 días de admitida la demanda. En el transcurso del plazo, las partes podrán aportar las pruebas que no hubieran presentado con la demanda o contestación y en la audiencia formularán los alegatos, cumplidos los cuales la Suprema Corte pronunciará su fallo. En virtud

de la demanda, se suspenden los efectos de la declaratoria impugnada por 150 días.

El fallo de la Corte produce sus efectos 30 días después de su publicación en el Diario Oficial y es aquélla quien ordena a la Administración Pública su publicación.

La publicación comprende tanto la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada como los puntos resolutivos del fallo pronunciado.

Este es un caso único en que un Tribunal ordena que un fallo se publique en el Diario Oficial. La razón reside en el hecho de que tanto la suspensión de los efectos de la declaratoria impugnada, como de los resolutivos del fallo, son determinaciones que debe conocer el conjunto de contribuyentes para estar en aptitud de dar cumplimiento a las obligaciones respecto de los impuestos federales, estatales y municipales que resulten en vigor conforme a tales determinaciones.

A efecto de precisar la relación y equilibrio procesal entre las partes, se prevé también la situación que se produce cuando la Secretaría de Hacienda infringiese las disposiciones legales o convenios en perjuicio de una Entidad Federal, caso en el cual ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Corte.

## **CAPITULO TERCERO**

### **LOS CONVENIOS DE COORDINACION FISCAL**

#### **I. EFECTOS ENTRE LAS PARTES QUE SUSCRIBEN LOS CONVENIOS**

Las partes que suscriben los convenios de coordinación fiscal son el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de los Estados, representados por sus gobernadores, sus secretarios de gobierno y de finanzas.

##### **a) Obligaciones de la Federación.**

1.- Entregar a las Entidades Federativas las participaciones que les corresponden en el Fondo General de participaciones.

2.- Participar a los Estados de los recargos sobre impuestos federales y de las multas por infracción a leyes federales.

3.- Entregar a los Estados el 50% de los productos provenientes de la venta, arrendamiento o explotación de terrenos o bosques nacionales.

4.- Pagar a los Estados los gastos de administración de los ingresos federales coordinados.

5.- Cubrir a los Estados, los incentivos económicos adicionales por las actividades de administración fiscal que realicen.

b) Obligaciones de las Entidades Federativas.

1.- Suspender el cobro de contribuciones locales o derogarlas.

2.- Ejercer las funciones de administración de las contribuciones federales coordinadas.

3.- Dar cumplimiento a las disposiciones expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejercicio de sus facultades de *planeación, programación, normatividad y evaluación*.

4.- Entregar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mensualmente, el importe de la recaudación de fondos federales que haya efectuado.

5.- Rendir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuenta diaria y mensual de los ingresos coordinados.

6.- Presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cada dos meses, informe y estados comparativos de cartera pendiente de cobro de las multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales y el resumen correspondiente.

## II. EFECTOS PARA LOS MUNICIPIOS.

1.- Recibirán las participaciones que les corresponden, provenientes del Fondo General de Participaciones.

2.- Recibirán las participaciones que les correspondan en el Fondo de Fomento Municipal.

3.- Recibirán directamente de la Federación los porcentajes que les correspondan de lo recaudado por concepto de impuestos al comercio exterior.

4.- Los gobiernos de los estados publicarán, cuando menos una vez al año en el Diario Oficial de la Entidad y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones que corresponden, durante un año, a cada uno de sus municipios.

5.- Podrán ejercer facultades de recaudación respecto de multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales.

6.- Recibirán los incentivos económicos por las actividades de administración fiscal que realicen.

7.- Deberán rendir al Estado cuenta de lo recaudado en su circunscripción territorial por las multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales y sus accesorios.

### III. EFECTOS PARA EL CONTRIBUYENTE

1.- Reducción del campo en el que puede presentarse el fenómeno de la doble imposición.

Consideremos que el principal efecto que se deriva para el contribuyente del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, consiste en que se reduce el campo en el que puede presentarse en su perjuicio, el fenómeno de la doble imposición.

Es el contribuyente el primer beneficiado con la obligación asumida por el estado, de no ejercitar su poder tributario en las materias objeto de coordinación, suspendiendo las contribuciones locales y municipales en los términos del convenio de adhesión y sus nexos.

Nuestra preocupación fundamental en relación con el tema de la coordinación fiscal incide concretamente en este punto, porque si los efectos del sistema de coordinación fiscal son positivos tanto para los distintos niveles de gobierno como para el contribuyente en lo que se refiere a la armonización del ejercicio del poder tributario, no se establecen los medios de defensa que pueda hacer valer el contribuyente en el caso de que el estado en el cual está domiciliado incumpla con el convenio de adhesión.

2.- Deberá tratar con autoridades locales lo relativo al cumplimiento de obligaciones relacionadas con los ingresos federales coordinados.

Las facultades delegadas a las autoridades locales en los términos del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, son muy amplias y otorgan a las autoridades locales la posibilidad de emitir actos que afecten la esfera jurídica del contribuyente.

Consideramos que esta delegación de facultades trae como consecuencia resultados positivos, toda vez que con ella se logra hacer más eficiente la administración de los ingresos federales coordinados.

Criticamos la posición asumida en el Convenio de Colaboración (cláusula DÉCIMA SEGUNDA), en el sentido de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "podrá, en cualquier tiempo, ejercer las atribuciones a que se refiere este Convenio, aún cuando hayan sido expresamente conferidas al Estado, pudiendo hacerlo en forma separada o conjunta con este último".

*Esta situación demuestra, a nuestro modo de ver, desconfianza por parte de las autoridades federales en la forma como ejercerán las autoridades estatales, las facultades delegadas.*

Esto puede llegar a producir efectos negativos para el contribuyente, como lo es el hecho de que en un determinado momento se vea "acosado" por las autoridades fiscales de los distintas esferas de gobierno y obligado a cumplir los requerimientos de ambas sobre la misma materia.

Con lo establecido en la cláusula DÉCIMA SEGUNDA del Convenio de Colaboración, en lugar de lograrse una verdadera descentralización de funciones, se da lugar a que pueda presentarse una superposición de autoridades respecto de las mismas materias, en perjuicio de la actividad del contribuyente.

En nuestra opinión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo debe tener la posibilidad de reasumir las atribuciones delegadas a los Estados y Municipios, en el caso específico en que éstos incumplan con el Convenio o den aviso a la referida Secretaría de que dejarán de ejercerlas, tal y como lo dispone la cláusula VIGÉSIMA NOVENA del mismo Convenio de Colaboración.

#### IV. EFECTOS DERIVADOS DE SU INCUMPLIMIENTO

A continuación se hace referencia a los casos de incumplimiento previstos en la Ley de Coordinación Fiscal, y analizaremos las consecuencias que ésta establece para los mismos.

- 1) En el segundo párrafo del artículo 6º, se contempla el caso de que un Estado incumpla con su obligación de entregar a sus municipios las participaciones que les correspondan.

La consecuencia que establece la ley, consiste en que la federación hará entrega directa a los municipios de dichas participaciones y descontará el monto de las mismas de las cantidades que correspondan al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

- 2) En el artículo 10-B, tercer párrafo, se contempla el incumplimiento en que puede incurrir un Estado que se encuentre coordinado en materia de derechos estatales, cuyo cobro debe tener suspendido en virtud de dicha coordinación.

La ley señala como sanción, que la federación publicará en el Diario Oficial una declaratoria en virtud de la cual se considerará al Estado como no coordinado en esa materia.

- 3) El artículo 15 de la ley prevé el caso en que tanto la federación como algún Estado, no se entreguen oportunamente las cantidades que se deban, y la consecuencia por esta mora consiste en la causación de intereses a la tasa de recargos que establezca anualmente el Congreso de la Unión para las autorizaciones de pago de contribuciones a plazos.
- 4) Para el caso de que un estado incumpla con alguna de las obligaciones señaladas en el Convenio de Colaboración Administrativa, en la cláusula DÉCIMO NOVENA de dicho convenio se establece que la Secretaría de Hacienda podrá tomar a su cargo exclusivo cualquiera de las atribuciones que ejerza el Estado conforme al referido convenio.
- 5) En el artículo 11 de la ley, se contemplan cinco casos de incumplimiento: tres relativos a la violación de preceptos constitucionales y dos relativos al incumplimiento de los Convenios de Coordinación Fiscal.

Los preceptos constitucionales a que se refiere este artículo son el 73, fracción XXIX, el 117, fracciones IV a VII y IX, y el 118 fracción I. Un Estado incurre en violación de estos dispositivos constitucionales cuando establece contribuciones reservadas en forma exclusiva a la federación (73-XXIX) y cuando establece contribuciones que le están prohibidas (117-IV a VII y IX) y condicionadas (118-I).

Un Estado puede incumplir los Convenios de Coordinación,; a) mediante el establecimiento de contribuciones que debe tener suspendidas de conformidad con lo establecido en el convenio de adhesión y b) mediante el otorgamiento de estímulos fiscales sobre ingresos federales coordinados.

Para estos cinco casos de incumplimiento, la ley establece una misma consecuencia: La Secretaría de Hacienda podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación obtenida o del estímulo fiscal otorgado, teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. La Secretaría deberá comunicar al estado la resolución de disminuirle sus participaciones en el monto mencionado, indicando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses. Si la entidad no efectúa la corrección, se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría deberá hacer la declaratoria de no adhesión correspondiente, notificarla a la Entidad y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Tal declaratoria surtirá sus efectos 90 días después de su publicación (artículo 11 de la ley).

En el artículo 12 de la ley se establece un procedimiento para que el estado *inconforme* con la declaratoria de no adhesión, pueda demandar la nulidad de la misma ante la Suprema Corte de Justicia.

Por lo anteriormente expuesto, nos podemos percatar que la Ley de Coordinación Fiscal prevé los supuestos más importantes del incumplimiento que pueden presentarse dentro del contexto de la Coordinación Fiscal y establece claras consecuencias en relación con la transferencia de recursos económicos entre los distintas esferas de gobierno.

En el artículo 11-A de la Ley de Coordinación Fiscal se prevé que las personas que resulten afectadas por incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles, podrán presentar en cualquier tiempo recurso de *inconformidad* ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dicho recurso podrá presentarse por un conjunto de contribuyentes que tengan un representante común. Podrán fungir como representantes, los sindicatos, las cámaras de comercio e industria y sus confederaciones.

## V. DOBLE IMPOSICIÓN

La doctrina, tanto hacendaria como jurídica, ha propuesto diversas definiciones de doble imposición, pero no existe una definición que se pudiera denominar "oficial" por haberse aceptado por alguno de los organismos internacionales que han estudiado este

problema: El Instituto de Derecho Internacional, el Comité Fiscal de la Sociedad de Naciones o ligas de las Naciones, la Cámara de Comercio Internacional, la Organización de las Naciones Unidas y sobre todo, la "International Fiscal Association".

El Tribunal Federal Suizo, según su jurisprudencia, dice que existe doble imposición "...cuando la misma persona se halla obligada por la legislación de dos Cantones; al mismo impuesto sobre el mismo objeto de tributación y en el mismo período", es decir, requiere unidad en el sujeto pasivo, en el objeto, el tiempo y el impuesto.

Louis Trotabas, de quien puede decirse que es representativo de la doctrina francesa, sostiene que "...hay doble imposición cuando una misma facultad contributiva da lugar a la percepción de dos (o múltiples) impuestos".

La doctrina anglosajona se preocupa, lógicamente, como representante de países exportadores de capital, de lo que llaman la justa distribución de la carga impositiva que sólo puede lograrse evitando la doble imposición, y entiende por ello "...gravar alguno, pero no todos los objetos del impuesto, dos veces por la misma jurisdicción o jurisdicciones concurrentes".<sup>2</sup>

De autores mexicanos podemos citar a Ernesto Flores Zavala, quien dice que "la doble imposición se presenta cuando una misma fuente es gravada con dos o más impuestos, ya establezca una misma

---

<sup>2</sup> RÍO RODRÍGUEZ, Carlos. La Doble Imposición Internacional. 1968. México.

entidad, o bien porque concurren en esa misma fuente dos o más entidades diversas".<sup>3</sup>

En cuanto a la doble imposición, en forma terminante sostiene el profesor Einaudi; "...Algunos se lamentan de la doble imposición, internacional, pero, razonado en pura lógica, ¿porqué? fulano, que posee bienes en Argentina y consume su renta en Italia, no habría de pagar impuestos en ambos países?, acaso no les presta servicio el Estado argentino en tanto que es propietario de bienes y también el Estado italiano en tanto que es residente?...". La locución "doble imposición" se emplea aquí *impropiamente*; en verdad, los contribuyentes no se lamentan del doble, sino del demasiado.

A veces sienten que pagan más de lo que las entidades que les gravan les conceden como individuos y como miembros de la colectividad y por falta de análisis, protestan contra los muchos que *les despojan*: podría ser una sola entidad fiscal y los lamentos serían válidos si el tributo fuese excesivo. No importa que las 100 liras estén fraccionadas en tres o cuatro o más cuotas diferentes; lo que importa es que las 100 liras resulten moderadas o excesivas. El verdadero problema es de evaluación comparativa de los gastos e ingresos públicos correspondientes a cada una de las entidades fiscales y de su conjunto, y no del cómputo del número de los diversos requerimientos hechos a la bolsa del contribuyente.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> FLORES ZAVALA, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas. 1989. México. p 361.

<sup>4</sup> Op. cit. p 33.

## **CAPITULO CUARTO**

### **DE LA COORDINACION FISCAL**

#### **I. CONCEPTO DE COORDINACIÓN FISCAL**

Es 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 su colaboración administrativa entre unos y otra tendientes a armonizar y simplificar la legislación fiscal positiva, por ende, a dar realidad a la reforma administrativa federal.

La coordinación fiscal es un sistema implementado para la regulación y armonización del ejercicio del poder tributario en las materias donde existe concurrencia de facultades entre la Federación y los Estados.

El sistema de Coordinación Fiscal contiene normas relativas al establecimiento de impuestos y derechos (regulación del poder tributario) y a la forma como debe distribuirse el monto recaudado entre la Federación, los Estados y los Municipios (regulación de relaciones presupuestarias).

La *Coordinación Fiscal* tiene como base un procedimiento convencional, mediante él se resuelve el problema de la doble imposición. Los estados asumen el compromiso de no gravar las materias precisadas en los convenios, las cuales sólo son gravadas por la Federación y el rendimiento de dichos impuestos se reparte entre ésta y aquéllos de conformidad con el procedimiento establecido en la ley.

El nacimiento del sistema de *Coordinación Fiscal* se debe al régimen de facultades concurrentes que en materia de poder tributario adopta nuestra Constitución. Es la *Coordinación Fiscal* un sistema concebido como solución al problema que origina el régimen constitucional de distribución de facultades en materia impositiva.

Aún cuando de la lectura de los objetivos de la *Ley de Coordinación Fiscal*, no se desprende que tenga como finalidad el establecer una delimitación de los campos impositivos de las distintas esferas de gobierno, al llevarse a la práctica el sistema en ella previsto, se logra este resultado. Sólo la federación podrá gravar las materias concurrentes objeto del convenio, salvo las excepciones autorizadas por las leyes, con la obligación de participar a los Estados del monto de lo recaudado, más otros conceptos adicionales contemplados en la propia ley y en los convenios.

Por tanto, la *Coordinación Fiscal* tiene como resultado una delimitación de los campos impositivos, la cual se logra mediante la celebración de convenios celebrados entre la Federación y los

Estados. La ley del Impuesto al Valor Agregado prevé la delimitación impositiva en su artículo 41 al convenir de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, en no mantener impuestos locales o municipales sobre los actos o actividades por los que deba pagarse el impuesto al valor agregado. Asimismo el artículo 42 de la Ley del impuesto al valor agregado señala las excepciones de lo dispuesto en el artículo anterior al mismo.

La diferencia esencial de la delimitación de campos de imposición mediante la expedición de leyes "de Clasificación de Rentas" y la delimitación obtenida dentro del sistema de Coordinación, es que esta última se lleva a cabo mediante la aceptación expresa de las Entidades Federativas vía convenio, y sólo en virtud de esa aceptación se logra la aplicación y vigencia del sistema establecido en la Ley. Esta situación le da un carácter voluntario a las limitaciones al poder tributario de los estados.

El sistema de Coordinación Fiscal resulta positivo tanto para las distintas esferas de gobierno que integran nuestro sistema federal, como para el conjunto de contribuyentes, sobre todo, con una correcta aplicación del mismo, se evita el perjudicial fenómeno de la doble imposición.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado la siguiente tesis jurisprudencial:

Novena Epoca

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, Mayo de 2001

Tesis: 2a./J. 17/2001

**COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EFECTOS DE LA CELEBRACIÓN DE LOS CONVENIOS DE ADHESIÓN AL SISTEMA NACIONAL RELATIVO RESPECTO DE LA POTESTAD TRIBUTARIA LOCAL.** Cuando una entidad federativa celebra un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se generan diversas consecuencias respecto de la potestad tributaria que corresponde ejercer al Congreso Local de que se trate. En principio, dicha facultad, en aras de evitar la doble o múltiple imposición, no podrá desarrollarse en su aspecto positivo, relativo a la creación de tributos, en cuanto a los hechos imponible que se encuentren gravados por un impuesto federal participable, ya que al celebrarse la mencionada convención debe entenderse que la potestad tributaria se ha ejercido no en su aspecto positivo, ni en el negativo, correspondiente a la exención de impuestos, sino en su expresión omisiva que se traduce en la abstención de imponer contribuciones a los hechos o actos jurídicos sobre los cuales la Federación ha establecido un impuesto, lo que provocará la recepción de ingresos, vía participaciones, provenientes de los impuestos federales que graven aquellos hechos o actos. Por otra parte, en razón de que al adherirse la respectiva entidad federativa al señalado Sistema de Coordinación Fiscal, el órgano legislativo local renunció a imponer las contribuciones que concurren con los impuestos federales participables, ello conlleva, incluso a la desincorporación temporal de su ámbito competencial de la potestad relativa, por lo que si aquél crea contribuciones de esa especie, estará expidiendo disposiciones de observancia general que carecen del requisito de fundamentación previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que serán emitidas sin la competencia para ello, tal como deriva del contenido de la tesis jurisprudencial número 146 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 149 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."

Amparo en revisión 2240/97. Inmobiliaria Pedro de Alvarado, S.A. de C.V. 11 de octubre del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Amparo en revisión 942/2000. Carlos Enrique Campos Stenner. 23 de febrero de 2001. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

Amparo en revisión 943/2000. Jaime Martín García Corral. 23 de febrero de 2001. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.

Tesis de Grado "La Coordinación Fiscal, hacia una visión integral".  
Lic. Migdalia Cantú de la Cruz

Amparo en revisión 1291/2000. Gerardo Quiñones Canales. 23 de febrero de 2001.  
Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente:  
Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Moisés Muñoz Padilla.

Amparo en revisión 7/2001. Adriana Margarita García Soto. 23 de febrero de 2001.  
Mayoría de cuatro votos. Disidente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan  
Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

Tesis de jurisprudencia 17/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en  
sesión privada del veintisiete de abril de dos mil uno.

Nota: La ejecutoria relativa al amparo en revisión 2240/97, aparece publicada en el  
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, enero de  
2001, página 957.

La Coordinación Fiscal, ha ordenado la acción impositiva de las entidades federativas y de la Federación, para que, además (de fomentar) el desarrollo regional se evite el fenómeno de la doble imposición, que se genera por las facultades coincidentes que en materia tributaria se derivan de la Constitución Federal.

En el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las entidades federativas acuerdan suspender, dejar de percibir o no mantener en vigor, determinadas contribuciones. Así las entidades adheridas al sistema perciben una participación por la recaudación de contribuciones de orden federal; pero no sólo debido a la acción impositiva que se genera en su circunscripción territorial, sino que, además, por el detrimento patrimonial que opera en las haciendas públicas locales por las restricciones o prohibiciones en la imposición de contribuciones de carácter local, al declinar el ejercicio de sus facultades tributarias, en aras de un sistema tributario de carácter nacional.

El fundamento constitucional de la coordinación fiscal se encuentra en el artículo 26 de nuestra Carta Magna que señala: El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

## II. LA FINALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

La finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la de coordinar el régimen fiscal de la federación con los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a estas entidades en los ingresos federales, dar las bases para la distribución entre ellos de dichas participaciones y fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales. Institucionaliza los órganos de coordinación que se habían venido desempeñando de manera informal (Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Comisión Permanente de Funciones Fiscales, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y la Junta de Coordinación Fiscal) así como también, define las normas y principios de colaboración administrativa entre federación y estados en materia tributaria.

Según se asienta en la exposición de motivos de esta ley, la decisión de modernizar y transformar el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, sustituyéndolo por el impuesto al valor agregado, obligó a revisar el procedimiento de participaciones y todo el sistema de Coordinación Fiscal.

En el nuevo sistema establecido por la ley, las participaciones de los Estados ya no se determinan impuesto por impuesto, sino globalmente y en función de la totalidad de impuestos federales, mediante la distribución de los fondos que establece la ley: Fondo General de Participaciones y Fondo de Fomento Municipal.

En la nueva ley también se contempla la posibilidad de que los estados se coordinen en materia de derechos, coordinación que puede existir o no en cada uno de los Estados, sin perjuicio de continuar adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (artículo 10-A).

El sistema de la ley vigente está basado en la celebración de dos tipos de convenios entre la federación y los estados: los de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

### III. LOS ORGANISMOS EN MATERIA DE COORDINACIÓN

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:

- 1) La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales: Se integrará por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por el Titular del órgano hacendario de cada entidad. La reunión será presidida por los 32 tesoreros y sesionarán por lo menos, una vez al año.
- 2) La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales: a) Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades. b) Las entidades estarán divididas en

Tesis de Grado "La Coordinación Fiscal, hacia una visión integral".

Lic. Migdalia Cantú de la Cruz

ocho grupos de cuatro entidades cada uno, (el grupo tres está integrado por Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas, Tlaxcala). c) Cada grupo designará a un integrante de la Comisión. d) Las entidades miembros de la comisión durarán 2 años en su encargo. e) 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 la comisión.

- 3) El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonios propios, con las siguientes funciones: a) Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. b) Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la federación y en cada una de las entidades. c) Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal.
  
- 4) La Junta de Coordinación Fiscal: 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.

#### IV. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

Los estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca la ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura, podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del estado de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado, respectivamente, del convenio celebrado por el cual el Estado se adhiera o del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de las legislaturas del Estado por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la federación salvo los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo. Los estados que no deseen adherirse al dicho sistema, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

a) El Federalismo Mexicano y la Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal en vigor desde 1980 es la expresión normativa del esfuerzo que la federación y las entidades federativas han realizado, unidas para que las finanzas públicas nacionales se conviertan en uno de los instrumentos fundamentales de promoción y de generación de la riqueza pública.

Este esfuerzo sintetiza las experiencias adquiridas a través de muchos años de intentos que han cristalizado en este mecanismo de colaboración de redistribución de los ingresos fiscales. Esta forma de colaboración, unida a la que se viene dando en otras materias, como la educativa, la sanitaria, de comunicaciones, de asentamientos humanos y de inversiones públicas ha venido a configurar una concepción válida del estado federal mexicano.

Los Estados que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueden celebrar convenios de coordinación en materias de administración de ingresos federales que comprenden las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración y que puedan ser ejercidas por las autoridades fiscales de las propias entidades federativas o de los municipios cuando así se pacte expresamente.

La eficiencia administrativa que demuestren las autoridades coordinadas revertirán en un incremento de la recaudación federal generada en el territorio de la entidad.

## V. ELEMENTOS BÁSICOS

a) La Coordinación Fiscal mediante participaciones en ingresos federales y suspensión de impuestos locales y municipales.

El fundamento del sistema se encuentra en las relaciones de coordinación de las potestades fiscales de la federación y los estados mediante un delicado mecanismo de concertación en el que se expresa esa potestad mediante la voluntad general de adherirse o mantenerse separado del sistema.

El impulso de la Coordinación reside en la posibilidad de hacer participar a entidades federativas y municipios en forma proporcional al total de la recaudación de impuestos federales y de otros ingresos fiscales, permitiendo una distribución razonable de los mismos y haciendo posible que los municipios se beneficien en la mayor capacidad de ingreso del sistema federal de impuestos.

La Federación queda firmemente comprometida por disposición del Congreso de la Unión para aplicar los mecanismos de participaciones en impuestos federales a estados y municipios, lo cual garantiza a estos últimos la permanencia y consolidación del sistema.

El objetivo de la Coordinación es asegurar a las entidades federativas el monto de las participaciones que reciban sean mayor al monto de los ingresos que por impuestos estatales y municipales habrán de dejarse en suspenso, para evitar así la aplicación de cargas sobre las mismas materias federales.

b) Los convenios de adhesión:

Los convenios de adhesión que todos los estados de la República han celebrado con el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se caracterizan por identificar como materias las siguientes:

-La primera y fundamental de formalizar su adhesión al sistema nacional como la ley de Coordinación Fiscal y el propio convenio determinan.

-Los impuestos estatales y municipales que los gobiernos de los estados se comprometen a suspender o derogar como consecuencia inmediata de la coordinación, los cuales se incluyen en anexos que tienen la ventaja de adecuarse temporalmente a las circunstancias, sin que sea necesario modificar la estructura básica de convenio.

-La definición de conceptos para la aplicación de las formulas legales en la determinación de las participaciones que corresponden a cada entidad federativa respecto de los diversos fondos.

Estas importantes materias son reguladas de manera uniforme en todos y cada uno de los convenios de adhesión como resultado de la concentración y negociación previa entre la federación por una parte y todas las entidades federativas por la otra. Este modo de actuación asegura que el comportamiento del sistema, en su dinámica, haga realidad la uniformidad en la aplicación de las reglas.

Estas disposiciones, por su naturaleza, se asemejan a las de carácter reglamentario. Sin embargo, se encuentran contenidas en los convenios de adhesión en virtud de que la dinámica del sistema se encuentra depositada en el principio básico ya explicado de la acción concertada entre la Federación y los Estados.

## **CAPITULO QUINTO**

### **LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS FISCALES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

#### **I. EL SUJETO ACTIVO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA**

El sujeto activo de la obligación tributaria es el Estado. Este se descompone en nuestro orden constitucional en diversas competencias de naturaleza y alcances diversos.

En el orden fiscal mexicano y de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, los sujetos activos son:

- A) La Federación, que es la persona jurídica que acumula el mayor número de facultades en materia fiscal;
- B) El Distrito Federal;
- C) Los estados o entidades federativas; y
- D) Los municipios

La Federación tiene competencia fiscal ilimitada con base en la fracción VII del artículo 73 constitucional, el cual establece: "El Congreso tiene facultad: Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".

La Federación tiene competencia fiscal exclusiva para establecer contribuciones cuando así lo determine la Constitución.

A continuación se transcriben los dispositivos que encuadran tal competencia.

Artículo 73. El congreso tiene facultad:

Fracción XXIX-A: 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 seguros.

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

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación;

f) Explotación forestal;

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 de impuestos sobre energía eléctrica.

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales;

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución, y

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado.

La Ley de Coordinación Fiscal, en sus artículos 1º. y 6º. establece lo siguiente:

Art. 1º. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta ley. Dichos estados y el Distrito Federal participarán en el total de impuestos federales y en otros ingresos que señale esta ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen".

Artículo 6º. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general..."

También tiene la Federación competencia fiscal exclusiva cuando la Constitución Federal prohíbe a los estados establecer gravámenes alcabalatorios, que es el caso de las fracciones IV, V, VI, y VII del artículo 117 constitucional, el cual a la letra de la ley señala:

Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II.- Derogada.

III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.

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 impuesto 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.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que

establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

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.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

#### Artículo 118 de la Constitución:

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.

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

#### Artículo 131 de la Constitución:

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.

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III.- *Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.*

La Constitución le concede competencia impositiva a la Federación en forma exclusiva en todas aquellas materias en las que dicha esfera de gobierno tiene competencia para legislar en forma privativa, fracción X del artículo 73 de la Constitución.

Los Estados tienen competencia tributaria coincidente con la Federación en todas aquellas materias que no le estén reservadas a ésta última en forma exclusiva, o que no les estén prohibidas a las entidades federativas por la Constitución federal.

Las reglas citadas anteriormente, son las más importantes contenidas en varios artículos constitucionales que rigen la distribución de competencias fiscales; pero otras aplicables son:

- La fracción I del artículo 118 constitucional autoriza a las entidades federativas a establecer algunos gravámenes exclusivos de la Federación, previa autorización del Congreso Federal.
- La fracción IX del artículo 117 constitucional, en virtud de la cual los estados sólo pueden establecer ciertos gravámenes en la forma y con las tasas que les autorice el Congreso, a

Tesis de Grado "La Coordinación Fiscal, hacia una visión integral".  
Lic. Migdalia Cantú de la Cruz  
pesar de no ser materia de imposición exclusiva de la  
Federación.

## II. EL SISTEMA DE COORDINACION FISCAL ESTABLECIDO EN 1980

La introducción del impuesto al valor agregado a partir de enero de 1980 implicó un cambio en las relaciones fiscales entre la Federación y las entidades federativas, por lo que simultáneamente con la iniciativa de la ley del gravamen señalado se propuso el establecimiento de un nuevo sistema de Coordinación Fiscal.

En la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal publicada en 1978 se señala que, salvo algunos casos, el criterio de distribución de competencias fiscales entre la Federación y los Estados conlleva la coincidencia fiscal. Esto implica la posibilidad de la múltiple imposición, si bien ésta no se encuentra prohibida por la fracción IV del artículo 31 constitucional, salvo si se considerara que ésta rompe con la exigencia de proporcionalidad y equidad.

Para solucionar el problema de la múltiple imposición se ha recurrido a la celebración de convenios de Coordinación entre la Federación y Estados con el objeto de que un solo nivel de gobierno establezca determinado gravamen compartiendo el ingreso derivado de éste y fijando las bases de colaboración administrativa para la recaudación.

El actual sistema de coordinación fiscal se integra con dos grandes tipos de gravámenes.

En primer lugar, con aquellos que son exclusivos de la Federación, como los señalados en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, de los cuales en varios tributos le concede participación a los estados por mandato de la norma suprema.

En segundo término, en los gravámenes ubicados en el ámbito de la coincidencia fiscal, como es el caso del impuesto al valor agregado, y anteriormente del impuesto sobre ingresos mercantiles.

Para conceder participación en éste ámbito, es necesaria la celebración de convenios de Coordinación Fiscal.

En el sistema de Coordinación Fiscal creado por la ley de 1978 se establecieron dos fondos para conceder participaciones por parte de la federación a las entidades federativas que se determinaban del total de la recaudación fiscal federal: el primero denominado Fondo General de Participaciones que se integró con el 13 % de la señalada recaudación federal; además se creó el Fondo Financiero Complementario, que se distribuyó en proporción inversa a las participaciones que se otorgasen del Fondo General y el gasto corriente en materia educativa realizado por la Federación en cada una de las entidades.

Un elemento adicional lo constituyó el Fondo de Fomento Municipal, ya que los Estados coordinados debían destinar cuando menos el 20% de las participaciones a aquellos.

En 1982 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal con el objeto, según la exposición de motivos, de perfeccionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Algunas de las innovaciones fueron: el establecimiento de nuevas formas en materia de derechos, en lo relativo al impuesto federal sobre adquisición de inmuebles y los impuestos locales sobre traslación de dominio. Igualmente se incrementó en un 0.5% el Fondo General de Participaciones y se triplicó el Fondo de Fomento Municipal para los municipios de aquellas entidades que opten por la coordinación en materia de derechos.

### III. DISTRIBUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio, [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 las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluirán en la recaudación federal participable los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.] el cual se distribuirá 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.
- II. El 45.17% en los términos del artículo 3º-A de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual señala que la

Tesis de Grado "La Coordinación Fiscal, hacia una visión integral".  
Lic. Migdalia Cantú de la Cruz  
participación será de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios conforme a las proporciones siguientes:

- El 20% de la recaudación si se tratara de cerveza, bebidas refrescantes con una graduación alcohólica de hasta 6° GL, alcohol y bebidas alcohólicas.
- El 8% de la recaudación si se tratara de tabacos labrados.

La participación que se señala en la fracción II se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere el artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal en cada Entidad Federativa, de la enajenación nacional y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7° de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual señala que el Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior.

- III. El 9.66% restante, se distribuirá 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 de este artículo en el ejercicio de que se trate.

#### IV. PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES EN LOS ACCESORIOS

Adicionalmente, las Entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal

participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con los bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada Entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

En materia de impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, excepto aeronaves.

En materia del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, 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.

## V. PARTICIPACIÓN A LOS MUNICIPIOS

En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala, participarán los municipios en la forma siguiente: 0.136% a 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, en

los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de los cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los Municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación en que se determinará para cada uno de ellos conforme a la fórmula señalada en el artículo 2º-A de la Ley de Coordinación Fiscal.

De acuerdo al artículo 3º B de la Ley de Coordinación Fiscal los municipios 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, el cual se refiere al REGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES que a partir del día 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 colaboración administrativa en materia fiscal federal que al efecto suscriban las entidades federativas con la Federación.

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.

## VI. RESERVA DE CONTINGENCIA

De acuerdo al artículo 4º de la Ley de Coordinación Fiscal se crea una reserva de contingencia consistente en un monto

equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuido mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal a que se refieren los artículos 2° y 2°-A fracción III de esta Ley, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

La distribución de la reserva de contingencia comenzará con la Entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior será el que resulte de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada Entidad, entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate.

De la reserva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los Estados participarán a sus Municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones, no se incluirán aquellas a que se refieren las Fracciones I y II del artículo 2-A de ésta Ley.

## VII. DETERMINACIÓN Y AJUSTE DE LAS PARTICIPACIONES

El artículo 7° de la Ley de Coordinación Fiscal señala que el Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo

mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2- A Fracción I y III y artículo 3- A de la Ley de Coordinación Fiscal.

Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período. Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes.

A más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.

Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2º, así como las que se establecen en los artículos 2-A fracciones I y III y 3-A de esta ley, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.

## VIII. FONDOS DE APORTACIONES FEDERALES

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal con independencia de lo establecido en los Capítulos I al IV de la Ley

respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se construirán en beneficio de dichas entidades federativas y, en su caso, de los municipios, con cargo a recursos de la Federación, los fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

El monto de Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

Para la distribución de los recursos destinados a los servicios de salud se aplicará la siguiente fórmula de asignación de recursos, donde S representa la sumatoria correspondiente a las entidades federativas y el subíndice i se refiere al i-ésima entidad federativa.

La Secretaría de Salud dará a conocer anualmente, en el seno del Consejo Nacional de Salud, las cifras que corresponden a las variables integrantes de la fórmula anterior resultantes de los sistemas oficiales de información.

Determinación del fondo de aportaciones para la infraestructura social por un monto del 2.5% de la recaudación federal participable.

El artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal señala: El ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social entre los Estados, considerando criterios de pobreza extrema, conforme a la respectiva fórmula y procedimiento.

Una vez determinada la Masa Carencial Estatal, se hace una agregación similar de todos los Estados para obtener la Masa Carencial Nacional.

Cada una de las masas carenciales estatales se divide entre la Masa Carencial Nacional; MCN, para determinar la participación porcentual que del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le corresponde a cada Estado, como lo indica la siguiente fórmula:

$$PE = \frac{MCE}{k} * 100$$
$$k = \frac{MCE}{MCN}$$

En donde:

$Pek$  = Participación porcentual del Estado  $k$ ;

$MCEk$  = Masa Carencial del Estado  $k$ ; y

$MCN$  = Masa Carencial Nacional

Así, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se realiza en función de la proporción que corresponda a cada Estado de la pobreza extrema a nivel nacional, según lo establecido.

Para efectos de la formulación anual del Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, publicará en el Diario Oficial de la Federación las normas establecidas para necesidades básicas ( $Zw$ ) y valores para el cálculo de esta fórmula y estimará los porcentajes de participación porcentual ( $Pek$ ) que se asignaran a cada Estado.

El artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que: El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º. de la Ley de Coordinación Fiscal, según estimación que de la misma realice en el propio presupuesto, con

base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Este fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios por conducto de los Estados, de manera *ágil y directa* sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, sin que para este efecto procedan los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7º. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

El artículo 39 de la Ley de Coordinación Fiscal señala que el Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable, con base en la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Este fondo se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal determina que las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al 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.

A su vez el artículo 42 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

Por lo que respecta al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal estipula que éste se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el

Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho fondo.

El artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal dispone que las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de: agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional o de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

El artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal indica que las aportaciones y sus accesorios, que con cargo a los Fondos a que se

refiere el Capítulo V de la ley antes mencionada, reciban las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos.

## **CAPITULO SEXTO**

### **REFORMAS TRASCENDENTES A LA LEY DE COORDINACION FISCAL**

#### **I. REFORMAS A LA LEY DE COORDINACION FISCAL EN 1988**

Se propuso que a partir de 1988 el esquema de participaciones se vinculara al esfuerzo recaudatorio de las entidades en el Impuesto al Valor Agregado. Asimismo, integrar el Fondo General de Participaciones con la suma del 30% del IVA que recaudasen las entidades federativas y un Fondo Ajustado que se deriva del Fondo General de Participaciones actual.

En este nuevo esquema, a las entidades les son atribuibles las devoluciones en la misma proporción con que participan en los ingresos. Para tal propósito, se parte de considerar la recaudación federal participable sobre ingresos brutos, a las cuales se les resta las devoluciones atribuibles a las entidades, para determinar así la participación efectiva derivada del Fondo General de Participaciones.

#### **II. REFORMAS A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL EN 1998.**

Para el ejercicio fiscal de 1998, la distribución de los recursos entre los Estados, del Fondo para la Infraestructura Social Municipal a que se refiere el primer párrafo del artículo 32 de la Ley, se hizo de la siguiente manera: El 69% de los recursos se distribuyó de acuerdo a la fórmula a que se refiere el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal y el monto restante por partes iguales entre los Estados.

Para la distribución hacia los municipios por parte de los Estados, del monto total que resulte del procedimiento descrito, se aplicó estrictamente la fórmula a que se refiere el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente en el año en comento.

Para el ejercicio fiscal 1998, el porcentaje correspondiente al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura, Social, fue del 2.318% de la Recaudación Federal Participable. Del total de ésta, el 0.281% correspondió al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.037% al Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Para el ejercicio fiscal de 1998 el porcentaje a que se refiere el artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal; correspondiente al Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal fue del 15% de la Recaudación Federal Participable.

### III. REFORMAS A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL EN EL AÑO 2003

En el año 2003, La LVII Legislatura Federal en su Cámara de Diputados, realizó importantes y trascendentes modificaciones a la mencionada Ley, creando el "Ramo 33: Aportaciones Federales" que aceleró el ritmo de descentralización de recursos a Estados y Municipios y que, aunado al "Ramo 28: Participaciones Federales", se ha convertido en uno de los principales mecanismos de ingresos a las haciendas municipales.

\* Beneficios Fiscales para Contribuyentes del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículos.

Con fecha 31 de marzo del 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, por parte del Poder Ejecutivo Federal el "Decreto por el que se condonan las cantidades que por concepto de actualización, recargos y multas, se hayan generado por la omisión de pago de impuesto sobre tenencia o uso de vehículos correspondiente a los ejercicios fiscales anteriores a 2003, a los contribuyentes que se indican", cuya vigencia inició a partir del 1º de abril del mismo año.

Dicho Decreto establece, entre otros, los propósitos siguientes:

- Ampliar, por un mes, el plazo para el pago del impuesto correspondiente al ejercicio de 2003.
- Inducir a los contribuyentes del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos a regularizar su situación fiscal sin las cargas que significan los accesorios fiscales como son las multas y recargos ni tampoco el pago de actualizaciones.
- Apoyar el programa de reemplacamiento que se ha venido llevando al cabo en las entidades federativas de todo el país.
- Lograr que las instancias estatales y municipales puedan contar con padrones vehiculares actualizados.

En este marco el Decreto tiene las siguientes implicaciones:

**a).- Condonar las cantidades que por concepto de actualización, recargos y multas, se hayan generado por la omisión de pago del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos correspondiente a los ejercicios fiscales anteriores a 2003.**

Lo anterior implica que los contribuyentes cubran únicamente el monto histórico original del impuesto, aún inclusive en los casos en que ya hubieren sido requeridos por las autoridades fiscales. Dentro de este supuesto además, al no ser limitativo el citado ordenamiento en cuanto al tipo de recargos que se condonan, se deja abierta la posibilidad para que aquellos contribuyentes que cuenten con autorización de pago en parcialidades se acojan a este tratamiento, lo que en la práctica conllevaría a que las autoridades fiscales, dentro del saldo total pendiente de pago, determinen el saldo del impuesto original que sería el monto a pagar.

Como único requisito para obtener los beneficios anteriores se establece que el impuesto se pague a más tardar el 31 de mayo de 2003.

**b).-** Se amplía el plazo establecido por la Ley del Impuesto Sobre Tenencia para realizar el pago del impuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2003, pasando del 31 de marzo al 30 de abril del presente año.

Como se aprecia del primer inciso, el beneficio que recibirán los contribuyentes que paguen sus adeudos anteriores a 2003, a más tardar el 31 de mayo puede ser muy importante dependiendo de la fecha y monto de la omisión como se puede apreciar del siguiente cuadro en el cuál se presenta una ilustración considerando como fecha de pago el 1º de abril de 2003 y como ejercicios por los cuales se adeuda el impuesto de 1998 hasta el 2002.

<b>Año del crédito</b>	<b>Factor de Actualización</b>	<b>Tasa de Recargos (%)</b>
<b>1998</b>	0.55130	204.96
<b>1999</b>	0.30860	131.87
<b>2000</b>	0.18400	81.21
<b>2001</b>	0.10560	46.38
<b>2002</b>	0.05510	20.26

Estas facilidades otorgadas a los contribuyentes, aún cuando representan que las entidades federativas no recibirán los ingresos que derivan de los pagos extemporáneos, traen aparejada la ventaja de que la recaudación se verá incrementada por el extraordinario incentivo que representan, es decir, las entidades registrarán ingresos en caja y no cuentas por cobrar sólo en el papel.

Por otra parte suena razonable que una vez vencidos los plazos de aplicación de los beneficios del multicitado decreto, las autoridades fiscales decidan aplicar de manera contundente los procedimientos de cobro a aquellos contribuyentes que quedaron omisos. Ello es comprensible puesto que el incumplimiento no tendría ya justificación y además el universo de morosos sería ya muy reducido lo que facilitaría la actuación de las autoridades.

Finalmente el Decreto precisa que la aplicación de los beneficios establecidos en él no dará lugar a devolución o compensación alguna, lo que se traduce al hecho de que los contribuyentes que ya pagaron ejercicios anteriores a 2003 no son sujetos de beneficio alguno, sin

importar si los impuestos los pagaron de manera oportuna o extemporánea.

**\*BREVES COMENTARIOS Y REFLEXIONES EN TORNO A LOS DECRETOS DEL 05 DE MARZO Y 23 DE ABRIL DE 2003, QUE OTORGAN UN ESTIMULO FISCAL A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS ASÍ COMO A SUS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA E IMPUESTO SUSTITUTIVO DEL CRÉDITO AL SALARIO**

El pasado 23 de abril, el Ejecutivo Federal mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, emitió algunas reformas y adiciones al decreto publicado el 05 de marzo próximo pasado respecto de ciertos estímulos fiscales a las entidades federativas y municipios, así como sus organismos descentralizados en materia de Impuesto Sobre la Renta, en el cual se aclaran y precisan algunos conceptos que en el primero de ellos *no quedaban resueltos*. Sin embargo, existen algunos puntos que aun no se aclaran ni se incluyen en el texto del último decreto, lo cual pudiera dar lugar a diversas interpretaciones y consultas a las autoridades responsables por parte de los beneficiarios de dicho estímulo. En ese sentido, a continuación se presenta la confronta de ambos documentos con el propósito de mostrar con cierta claridad el alcance de las reformas y adiciones a este último decreto, así como algunos comentarios y reflexiones en torno al tema.

DECRETO DEL 23 DE ABRIL QUE OTORGA UN ESTIMULO FISCAL A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS EN MATERIA DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA E IMPUESTO SUSTITUTIVO DEL CRÉDITO AL SALARIO

*I.- ASPECTOS QUE SOLUCIONA EL NUEVO DECRETO.*

1.- A diferencia del decreto anterior, el nuevo de fecha 23 de abril ya incluye o contempla como estímulo fiscal a las cantidades adeudadas por las Entidades Federativas y Municipios en materia del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario (ISCAS).

2.- Con la adición de un nuevo Artículo Tercero se aclara que los pagos que realicen las Entidades Federativas y/o los municipios por concepto de Impuesto Sobre la Renta, Impuesto Sustitutivo del Crédito Al Salario o las cantidades a que hace referencia el art. 115 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, ya sea por cuenta propia o de la Federación, provenientes de los sistemas descentralizados de salud y educación, se contemplarán también como estímulo fiscal. Asimismo, se establece el mecanismo de distribución de dicho estímulo durante los años del 2003 al 2005. De esta forma, las proporciones van del 100% a las Entidades o municipios de manera directa para 2003; para 2004 el 80% a las Entidades y municipios de manera directa, el 10% al Fondo General de Participaciones o Fondo de Fomento Municipal según corresponda y el 10% restante para la Federación y; para 2006, el 60% a las Entidades y municipios de manera directa, el 20% al Fondo General de Participaciones o Fondo de Fomento Municipal según corresponda y el 20% restante a la Federación.

3.- El plazo para la entrega de la solicitud que deberá hacer el contribuyente que quiera adherirse al decreto y obtener los beneficios respectivos se mantiene al 1º de agosto de 2003, situación que se debe tomar en cuenta para preparar lo necesario.

#### I.- ASPECTOS QUE QUEDAN PENDIENTES DE SOLUCIONAR:

1.- El nuevo Decreto continúa sin aclarar si el periodo a corregir es solo enero-octubre de 2002 o comprende los 5 años anteriores. Este tema es de suma importancia para alcanzar la pretensión del decreto, ya que si sus alcances son hasta los 5 años anteriores, será muy probable que algunas entidades, municipios u organismos descentralizados consideren financieramente inviable acogerse a sus beneficios en virtud de una eventual imposibilidad real para financiar el costo de su regularización.

2.- Quedan pendientes de emitir por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las Reglas de Carácter General que deben precisar y establecer los mecanismos operativos a que se deberá sujetar la regularización, entre otros lo relativo a las normas de compensación entre las autoridades involucradas.

3.- El nuevo decreto continúa siendo omiso en aclarar si el tratamiento que se dará a los organismos públicos descentralizados se está considerando a los organismos autónomos que en su caso hubiere en las entidades o municipios del país.

4.- El decreto del 23 de abril, señala que sus beneficios no aplican cuando se haya interpuesto algún medio de defensa en contra de los adeudos a que se refiere el mismo, excepto cuando se desistan de

dichos medios de defensa o cuando los adeudos hubiesen quedado firmes por una resolución o sentencia definitiva, a más tardar el 30 de junio de 2003. En este punto es importante aclarar que el plazo de 30 de junio de 2003 para que se resuelvan – y queden firmes– las controversias pendientes, no depende de las entidades, municipios u organismos descentralizados, sino de los tribunales y una tardanza en las resoluciones correspondientes puede provocar la no aplicabilidad de los beneficios del decreto en comento.

## **CAPITULO SEPTIMO**

### LA PROBLEMÁTICA DE LA CENTRALIZACION FEDERAL

#### I. LA TENDENCIA CENTRALIZADORA DE FUNCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL

Desde sus inicios el gobierno federal ha procurado la centralización de funciones y fuentes generadoras de impuestos, sin que hasta hoy se hayan formulado y aplicado propuestas efectivas, así como tampoco se ha precisado públicamente la obtención de resultados óptimos para solucionar este problema. Enseguida se presentan algunos casos que proporcionan aspectos relevantes sobre dicho problema.

Solamente poco más de una década tuvo vigencia la Constitución de 1824, puesto que en diciembre de 1835 otro congreso constituyente expidió las llamadas Bases Constitucionales, que eliminaban el federalismo en el sistema gubernativo, en un entorno de encono entre liberales y conservadores. Fue así que los estados libres, soberanos e independientes se convirtieron en departamentos a cargo de gobernadores designados por el Ejecutivo Supremo. Simultáneamente se crearon juntas departamentales que eran órganos de consejo integradas por elección popular. Sin embargo el centralismo no fue una solución, sino una imposición. Históricamente contravenía lo que era fundamental y esencial a la nueva nación,

queriendo volver a situaciones que solamente pudieron haber prevalecido en la dependencia colonial hacia la metrópoli.

En 1843 se acentúa el centralismo al ser expedidas las Bases de Organización Política de la República Mexicana. El saldo del centralismo fue el caos nacional y la pérdida de más de la mitad del territorio de México. El centralismo fue germen de desorden y con ello de pérdidas irreparables.

A pesar del daño causado, el centralismo alimentó sus propios extremos de radicalismo, lo que quedó expresado en las Bases para la Administración de la República de 1853, sobrevino entonces la guerra de la Reforma, el episodio imperial mexicano, el triunfo federal, la constitución de 1857 y la restauración de la república federal. La Constitución de 1857 restableció el federalismo como una reconquista de las aspiraciones regionales ya establecidas en 1824.

El sistema federal tuvo vigencia hasta 1953 por el triunfo del régimen centralista a través de una rebelión militar. Se dispuso la centralización a favor del supremo gobierno de todas las contribuciones y rentas generales de los Estados y Territorios; los Municipios siguieron percibiendo ingresos. La Hacienda Pública Federal se desorganizó; los Estados gravaban las fuentes necesarias a satisfacer sus presupuestos. La Ley de Clasificación de Rentas de 1857 distribuía las fuentes entre los Estados y el Gobierno Federal, estableciéndose la obligación de aquellos de pagar un contingente para cubrir gastos nacionales.

No se establecían criterios adecuados para que los Estados lograran la autosuficiencia del Gobierno Federal. El Presidente de la República, el Lic. Benito Juárez García expidió el 7 de julio de 1859, en la ciudad de Veracruz, un Manifiesto a la Nación, en el que afirmó que las leyes de Clasificación de Rentas no marcaban bien la separación de unas y otras, y que los impuestos directos debían corresponder a los Estados y los indirectos al Gobierno Federal, sostenía que adoptando esa clasificación se lograría la libertad de las entidades locales de la autoridad central en materia de recursos.

A continuación se transcribe el texto del documento en mención respetándose la redacción original, por lo que no hay concordancia con las actuales reglas de ortografía:

"Las diferentes Leyes que hasta ahora se han expedido sobre clasificación de rentas para señalar las que pertenecen a los Estados y al Gobierno general, adolecen del defecto de no descansar en una base segura que marque bien la separación de unas y otras, porque más que á la naturaleza de los impuestos se ha atendido á sus productos, lo cual ha dado lugar, por otra parte, á cuestiones y disgustos que deben evitarse entre las autoridades del centro y de los Estados. Por razones, y para fijar sobre un principio de justicia y conveniencia notorias la perfecta separación de las rentas de los Estados y del centro, el gobierno cree que debe adoptarse como base invariable, la de que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos de giro é industria, las profesiones y demás objetos imponibles pertenecen á los primeros, y los indirectos al segundo. La razón fundamental de esta separación

no puede ser más clara y perceptible, porque ella se apoya en el principio cierto de que sólo el Gobierno supremo, que es quien atiende á los gastos y obligaciones de la nación, es también quien tiene el derecho de recaudar impuestos que graven en general á todos sus habitantes, mientras que los de los Estados no lo tienen sino para gravar á los de sus respectivos territorios, supuesto que solo atienden á los gastos de éstos. Además de esta razón, hay otras muchas de conveniencia general que sin duda comprenderá todo aquel que examine detenidamente la cuestión; y también es fácil comprender que solo adoptando este pensamiento es como los Estados se verán realmente libres del poder del centro en materia de recursos, que es la base de la libertad en todos los demás ramos de si administración interior. Adoptando este sistema no habrá ya tampoco la obligación por parte de los Estados de contribuir con un contingente de sus rentas para los gastos del Gobierno General".<sup>5</sup>

Evidentemente se refleja en las palabras del Presidente Juárez, que no simpatizaba con la idea de la concurrencia en materia impositiva y por ende con el centralismo financiero público. El propósito de la separación de las fuentes impositivas directas e indirectas era para que los Estados se vieran realmente libres del centro en materia de recursos y demás ramos. La Clasificación de Rentas del Presidente Juárez, tenía, entre otros propósitos, evitar que los Estados estuvieran obligados a pagar el contingente. También sugería la separación e independencia de las haciendas general y estatales.

---

<sup>5</sup> JUAREZ, Benito. " Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación". Colección de las Leyes, Decretos, Circulares y Providencias, edición facsimilar de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Tomo II., México 1861, págs. 39 y sigs.

Los contingentes eran aportaciones obligatorias de los Estados al Gobierno General, y que en 1824 ascendían a la cantidad de 3,136,000.00. Al Estado de México correspondía la cantidad de 975,000.00 pesos que era la más alta; al Estado de Coahuila la más baja por 15,625.00.<sup>6</sup> Conforme a la ley de 1846, a Jalisco tocaba la cantidad de \$ 12,000.00 que era la más alta, y a Chiapas \$500.00 que era la más baja. Los Estados de Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Chihuahua y Baja California estaban exentos.

Otro ejemplo importante, es el siguiente: en 1936, bajo el gobierno del General Lázaro Cárdenas, se elaboró un proyecto de reformas a la Constitución, que fue sometido a la consideración previa de los gobiernos estatales.

En la exposición de motivos se mencionaban, entre otras cosas, cuestiones en torno al centralismo y a la independencia de los Estados, como puede observarse en los siguientes textos:

"Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de la libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución Norteamericana porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se

---

<sup>6</sup> ROMERO, Matías. Memoria de Hacienda y Crédito Público. Editada en 1870 por la Imprenta del Gobierno en Palacio, edición facsimilar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ofrecía al crearse la Federación era el de hacer nacer viable una Unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales del territorio patrio, que adquirirían soberanía e independencia interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos.

Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas, que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provoca la improductividad de los gravámenes fiscales.

La reforma que hoy propongo a la Representación Nacional es, por otra parte, uno de los desiderata que en los últimos tiempos han buscado con empeño no sólo los técnicos dedicados al estudio de las finanzas de México, sino también las administraciones federales y locales de la época revolucionaria"

Este proyecto no se materializó, por lo que la reforma de distribución de fuentes impositivas siguió quedando en sólo palabras plasmadas en un escrito.

Se expone por último este otro caso, de fecha relativamente reciente: En la iniciativa presidencial presentada en 1982 por el

Tesis de Grado "La Coordinación Fiscal, hacia una visión integral".

Lic. Migdalia Cantú de la Cruz

Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, se propuso la reforma al artículo 115 constitucional, expresándose variados conceptos que reconocen el exagerado centralismo y algunas de sus repercusiones y en la que se podrán observar afirmaciones categóricas:

*"Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.*

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre la Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida Republicana y Federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los Ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera

las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus Municipios.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las autoridades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los Gobiernos Locales y la Federación.

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Municipios, consignamos en la Fracción IV de la iniciativa, en primer término, como concepto originario del artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación,

que el comercio y la industria progresaran era eliminando los impuestos locales.

En el Diario de los Debates del 27 de diciembre de 1982, en torno al problema de la distribución de competencia fiscal, la Senadora Yolanda Sentíes de Ballesteros expuso diversos conceptos sobre la importancia de delimitar el campo impositivo, y la manera de combatir el centralismo, según se desprende de los siguientes textos:

"La dinámica de nuestro federalismo se ha dado a través de reformas a la Constitución, reformas legislativas y mecanismos de coordinación y apoyo de carácter administrativo y fiscal; reformas que han llevado, a pesar de todo, a ese centralismo". "El propósito actual de descentralizar la vida nacional y de fortalecer el Federalismo debe de partir de una definición de las atribuciones y de los límites de responsabilidades correspondientes a los niveles de autoridad y de administración Federal, Estatal y Municipal.

La preocupación por delimitar los campos de competencia fiscal entre la Federación, los Estados y los Municipios a fin de distribuir con equidad los fondos fiscales es el mejor ligamiento para soldar los tres niveles del Estado Mexicano".

La reforma al artículo 115 constitucional fue aprobada, y los conceptos contenidos en los párrafos de la iniciativa y el dictamen antes transcritos, quedaron como un testimonio de la existencia del pernicioso centralismo.

La descentralización se hace actualmente a través de Delegaciones Federales ubicadas en los Estados, que realizan las funciones de las autoridades centrales, delegando la función a los Estados y Municipios cubriendo el costo con recursos federales para estos últimos las realicen con fondos de sus propias haciendas, ésta última hipótesis me parece la más adecuada, pues evitaría la intromisión de las autoridades federales y permitiría la posibilidad de atacar con más eficiencia la problemática particular.

A partir de 1973 el Poder Ejecutivo Federal intensificó un programa para desconcentrar las funciones de varias secretarías de Estado, y la que marcó la pauta fue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, superando la resistencia al cambio de sus propias dependencias centrales, paulatinamente fue delegando a las Administraciones Fiscales Regionales facultades concretas por impuesto, y finalmente concluyó el proceso con la delegación de todas funciones operativas, al adoptarse una estructura por funciones, exceptuándose algunos contribuyentes como los extranjeros o las instituciones de crédito.

En materia administrativa puede ocurrir una cosa semejante, si en las diversas Secretarías de Estado y en las Dependencias de la organización descentralizada se ejecuta un programa similar, pero para otorgar facultades a favor de los Estados y Municipios, previa reforma a la Constitución y a ley ordinaria.

Las actividades que debe conservar la Federación son las inherentes a la representación de la Unión de Estados, tales como

seguridad exterior y de alguna manera interior, control de algunos recursos naturales, control de puertos marítimos y aéreos, el comercio exterior e interior, la moneda, la representación internacional, la regulación bancaria, derechos de autor, marcas y patentes, migración, naturalización, comunicación y otras.

Se requerirán planeación y ejecución de la autoridad estatal o municipal, así como planes nacionales reguladores que uniformen los sistemas, como ya ocurrió con los ramos educativo y de salud.

## II. DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

La gran cantidad de Municipios del país y las diferencias que existen entre ellos, así como la diferencia sumamente visible entre los Estados, dejan muestra evidente de una inadecuada distribución de la riqueza, misma que ha dado lugar a entidades con mayor atraso que otras, de manera que los servicios recibidos por los ciudadanos resultan de distinta calidad y cantidad. El grado de desarrollo es diferente y en general, la situación no es satisfactoria. El monto de las participaciones es un problema en cada Estado y Municipio, porque todos reclaman mayores cantidades, de las cuales dependen para ejercer sus presupuestos de gastos, que comprenden entre otros, los de primera necesidad, como los relativos al servicio de distribución de agua, drenaje sanitario, seguridad, educación, comunicaciones, obra pública y otros.

Los Estados que han logrado mayor desarrollo económico se debe a la intensificación de las actividades comerciales e industriales.

Otros reflejan un marcado rezago, desde el siglo antepasado, y tanto en entidades industriales como agrícolas, se observa que gran parte de la población carece de recursos económicos y un medio de vida decoroso.

El centralismo de funciones y fuentes impositivas y el sistema de participaciones federales no son los únicos factores causantes del problema de la pobreza, que en 193 años de independencia ningún gobierno ha logrado abatir, por más intentos que se han hecho; sin embargo, se observa la necesidad de adoptar un nuevo esquema de distribución de funciones e impuestos, que al menos contribuya a solucionar parte de la problemática de los núcleos de pobreza.

El número de leyes impositivas estatales y municipales se reduce a medida que la Federación se atribuye las fuentes impositivas, sea por la reforma constitucional que las convierta en exclusivas, o bien por la renuncia expresa de los Estados expuesta en los convenios de Coordinación Fiscal.

Los impuestos propios de los Estados y Municipios, ocupan un minúsculo porcentaje frente al total de ingresos y de participaciones federales.

Los ingresos de los Estados por concepto de impuestos y participaciones ascienden a las cantidades siguientes (en miles de pesos), según el I.N.E.G.I.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA. FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO 1990-1995.

Tesis de Grado "La Coordinación Fiscal, hacia una visión integral".  
Lic. Migdalia Cantú de la Cruz

	1992	1993	1994	1995
IMPUESTOS	1,584,250	1,811,518	2,028,854	2,385,840
PARTICIPACIONES	25,262,520	29,866,000	34,510,778	41,665,875

Como podrá deducirse, la diferencia entre ambos rubros es bastante considerable.

Ahora bien, los ingresos de todos los Estados que incluyen impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, deuda pública, por cuenta de terceros y disponibilidades, ascienden a 51,885,273 por 1992; 68,140,995 por 1993; 90,271,575 por 1994 y 111,039,766 por 1995, de esas cantidades, las participaciones federales implican los siguientes porcentajes respectivamente: el 49%, 42%, 37% y 36.9%. (miles de pesos)

Los Municipios obtienen las siguientes cantidades:

	1992	1993	1994	1995
IMPUESTOS	2,596,531	3,081,610	3,253,475	3,485,027
PARTICIPACIONES	6,104,291	6,953,327	8,448,795	9,889,774

	1996	1997	1998	1999
IMPUESTOS	3,924,334	4,696,138	5,645,262	6,584,411
PARTICIPACIONES	14,157,807	19,018,153	25,964,895	33,731,964

	2000	2001
IMPUESTOS	8,016,046	9,554,226
PARTICIPACIONES	37,451,235	39,098,610

Los ingresos totales de los municipios que incluyen impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, deuda pública, por cuenta de terceros y disponibilidades, ascienden a 12,748,711 por 1992, 15,671,486 por 1993, 18,003,301 por 1994 y 20,138,256 por 1995, de esas cantidades, las participaciones federales implican los siguientes porcentajes respectivamente: el 47%, 44%, 46% y 49%.

Como puede observarse, la proporción entre ambos tipos de ingresos demuestra que las Entidades Federativas y los Municipios, dependen en gran medida de las participaciones que del rendimiento de los impuestos federales entrega el gobierno federal.

Al gobierno de Estado de Nuevo León le correspondieron las siguientes participaciones: 1,167,362 por 1992, 1,402,009 por 1993, 1,432,244 por 1994, 1,780,194 por 1995, 9,998,500 por 2003, el monto de los impuestos propios arroja cantidades menores, que ascienden a: 197,086 por 1992, 245,538 por 1993, 254,424, por 1994, 315,181 por 1995, 1,541,852 por 2003. Estas cifras revelan un deficiente sistema de ingresos propios y una gran dependencia hacia el Gobierno Federal.

Ante la imposibilidad de incluir aquí los regímenes de todas las entidades federativas, que más o menos guardan una similar situación en cuanto a gravámenes propios se refiere, he tomado el caso del Estado de Nuevo León (que es considerado entre los más desarrollados) y sus Municipios, cuyas haciendas se forman de los siguientes impuestos según sus leyes de ingresos para 2003.

Conforme a la Ley de Ingresos para los Municipios, la hacienda municipal se integra:

"Artículo 1.- La Hacienda Pública de los Municipios del Estado de Nuevo León, para el Ejercicio fiscal del año 2003, se integrará con los ingresos que a continuación se enumeran:

I. Impuestos :

- 1.- Sobre el Ejercicio de Actividades Mercantiles.
- 2.- Predial
- 3.- Sobre Adquisición de Inmuebles.
- 4,. Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos.
- 5.- Sobre Juegos Permitidos
- 6.- A la Adquisición de Cítricos.
- 7.- Sobre el aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad.

Se tienen siete impuestos de los cuales se han suspendido la vigencia de dos impuestos: Sobre el Ejercicio de Actividades Mercantiles y sobre la adquisición de cítricos.

El Impuesto Sobre Juegos Permitidos se encuentra suspendido con motivo de la Declaratoria de Coordinación durante 1980 y mientras permanezca en vigor la adhesión del Estado de Nuevo León al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrados y suscritos por el Estado de Nuevo León y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa, el 19 de octubre de 1979.

Así que sólo subsisten cinco impuestos municipales y los demás tipos de ingresos, así como las participaciones con los que con cierta dificultad satisfacen el presupuesto.

El presupuesto anual de egresos del Estado de Nuevo León para 2003, que está bastante detallado, asciende a \$ 24,465,255,000, --el que será cubierto por ingresos propios, y por las participaciones federales en un 81.87% lo cual es verdaderamente grave, pues dependen del buen rendimiento de los impuestos federales y su eficiente administración y en el caso de que se deteriore la economía nacional o alguna de las actividades productivas, la recaudación disminuiría al igual que el monto participable a los Estados y Municipios.

La eficiencia recaudatoria no se sustenta en el esfuerzo de los gobernadores, ni de los presidentes municipales que deberían ser los administradores de su propio sistema hacendario, quedando el desarrollo de un Gobierno Estatal o Municipal, y los servicios que prestan, condicionados en buena medida al monto de las participaciones y al aparato administrativo federal.

### III. EL GOBIERNO FEDERAL

El gobierno federal ha impuesto dos prácticas contrarias al federalismo consagrado por nuestra carta magna. La primera, mediante la cual se asigna funciones para después delegarlas en los funcionarios estatales mediante un pago que consiste en la entrega de recursos humanos, materiales y financieros; y la segunda, por la cual

se atribuye impuestos y después distribuye parte de su recaudación, lo que implica que su presupuesto de egresos contemple parte del presupuesto de los Estados y Municipios.

Eso resulta a todas luces inapropiado, pues sería más saludable que las funciones, por disposición constitucional se asignaran al ente político más adecuado, evitando la delegación por medio de convenio. Respecto a las fuentes impositivas, no es conveniente la asignación federal para luego conformar un presupuesto de gasto que incluya parte del presupuesto Estatal y Municipal.

Para lograr solucionar el problema de la distribución de las fuentes impositivas tendientes a disminuir el centralismo, es indispensable que la Federación renuncie a la facultad de establecer algunos impuestos, pues los actualmente detallados en la Ley de Ingresos Federal, se encuentran aprobados a la medida del actual presupuesto de egresos que responde al tamaño del aparato burocrático, a las funciones asignadas e incluso al pago de la deuda pública.

El sistema que el gobierno de México actualmente tiene en función, ha resultado inadecuado por su tendencia centralizadora del Poder Ejecutivo Federal; y no ha sido eficaz por los resultados, como el creciente desempleo y la nula capacidad económica de un número cada vez mayor de mexicanos que viven en extrema pobreza, alejados de los servicios públicos más elementales. El deficiente combate a la evasión fiscal y la falta de sistemas eficaces para prevenir las desviaciones de conducta en la administración pública del ingreso y del gasto, constituyen un serio obstáculo.

Hasta hoy se han logrado grandes avances en distintas áreas, pero el éxito total se hubiese logrado si los defectos anteriormente descritos se hubieren extinguido. El sistema actual, por demás ineficiente, advierte la necesidad de promover cambios de origen, que devuelvan a los Estados y Municipios el papel que se les asignó en un principio, del cual fueron despojados con el paso del tiempo e incluso por iniciativa propia y expresa.

En los últimos seis sexenios, se ha presentado un desmedido crecimiento en el número de servidores públicos y dependencias. Inclusive se puede mencionar que en el sexenio de 1970 a 1976 en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue creada una dependencia denominada Investigación y Ejecución Fiscal, a la cual le fueron atribuidas las funciones de auditoría y fiscalización y las de comercio exterior, que se desarrollaban dentro de la Subsecretaría de Ingresos a través de las Direcciones de Auditoría Fiscal y Aduanas. El cambio incrementó el número de servidores públicos y no mejoró la administración tributaria, por lo que un tiempo más tarde desapareció.

Asimismo fue creada la Secretaría de Programación y Presupuesto, y al desaparecer los motivos de su existencia se eliminó en breve tiempo. Por regla general cada titular del Poder Ejecutivo busca adecuar la estructura administrativa a su particular manera de pensar, forma de gobernar y a los programas de trabajo considerados como prioritarios. El presidente en turno diseña un programa sexenal y hace los ajustes personales que considera convenientes, y los

titulares de las Secretarías tienden a modificar las estructuras, incorporando nuevos órganos, con el consiguiente aumento del número de oficinas, funcionarios y empleados.

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ( Reformado DOF 30 de noviembre de 2003) establece las siguientes Dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Las Secretarías de Desarrollo Social y Turismo podrían ser eliminadas, pues algunas de sus funciones son más propias de los Estados y Municipios. De la Secretaría de la Reforma Agraria, se dice que ya terminó su función. Las Secretarías de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Energía; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; y la de Salud, poseen algunas funciones que no necesariamente deben ubicarse en el seno federal, y que pueden ser manejadas por los Estados y Municipios.

El Servicio Educativo es prestado a los Estados mediante recursos federales asignados, el tamaño de la Secretaría de Educación Pública puede ser reducido a lo más indispensable para atender las funciones relativas al diseño y adaptación del plan nacional educativo y la vigilancia de su cumplimiento.

Con la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional, se reconoce la tendencia centralista del gobierno, se habla por ejemplo, de la actual Secretaría de Desarrollo Social y después de analizar algunas de sus facultades, se puede llegar a la conclusión de que no justifica su existencia. Entre éstas se encuentran algunas cuya ejecución no corresponde a una sola Dependencia como las tendientes al combate a la pobreza, porque ese problema involucra a otras Secretarías, y su solución no depende de una aislada estrategia, ni exclusivamente de medidas burocráticas federales, puesto que juega un importante papel el natural desarrollo de la economía nacional o regional que genere empleos e incremente la recaudación impositiva. Algunas medidas para el combate a la pobreza deben estar más

vinculadas a los Estados y a los Municipios, cuyos gobernantes conocen más de cerca la problemática de sus regiones; por ello, la Secretaría de referencia debe desaparecer o reducirse considerablemente, porque la naturaleza de sus funciones responde más a la intervención estatal o municipal.

De igual manera procede el análisis minucioso del resto de las Secretarías, algunas de las cuales, podrían desaparecer o ser reducidas considerablemente sin mayores consecuencias, considerando que parte de sus funciones pueden ser atribuidas a los Estados.

Las funciones de la Secretaría de Turismo realizadas en el exterior para promover la actividad turística, pueden ser asignadas a las Delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores; en lo regional, debido a su cercanía, los Estados y Municipios pudieran promover con mayor eficacia dicha actividad y conservar el patrimonio con mayor interés y en mejores condiciones. La explotación turística de las regiones arqueológicas y centros de esparcimiento, producirían un beneficio directo a los Estados y Municipios, pues con el atractivo de percibir ingresos propios se responsabilizarían de su cuidado y guarda. Igual sucedería con la caza, la pesca y otras actividades como las forestales, que podrían ser controladas por las entidades federativas y municipales con mayor eficiencia que las centrales; verbigracia, la vigilancia de los bosques ha resultado tan deficiente, que en el mismo Distrito Federal existe la tala ilegal, sin que ninguna dependencia federal lo evite; también se da la deficiencia en materia

de protección de monumentos arqueológicos donde ha prosperado el saqueo.

Otro caso es el de la Secretaría de la Reforma Agraria, que al parecer ya cumplió con su misión y la de la Contraloría; respecto a ésta última y para evitar una fiscalización con notoria parcialidad, es más adecuado que la revisión de las funciones, las cuentas y la consecuente responsabilidad sean realizadas por una autoridad diferente como la Contaduría Mayor de Hacienda que depende del Congreso de la Unión y no por una dependencia del propio Ejecutivo. Al efecto, pudieran existir algunos órganos que en cada Secretaría ejerzan determinadas funciones de control y vigilancia.

Existen avances, por ejemplo, en materia de Educación, que si bien es cierto, se encuentra regulada por el artículo 3º Constitucional, la Ley Federal de Educación y el Plan Nacional Educativo, son los Estados los que realizan la función sujeta o condicionada a las aportaciones federales. En el ramo de salud, que constituye una atribución concurrente conforme al artículo 4º Constitucional, algunas actividades podrían ser realizadas por los Estados, e incluso por los Municipios, sin necesidad de un aparato federal de gran tamaño; la Federación ha dado muestra de ello, como podrá verse en el convenio de Coordinación para la descentralización integral de los Servicios de Salud en el Estado de Sonora, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de julio de 1997. Este convenio refiere que la Secretaría de Salud "descentraliza" a favor del gobierno del Estado la operación de los servicios de salud en la entidad, tales como atención médica, asistencia social, salud reproductiva, planificación familiar,

promoción de salud, medicina preventiva, control sanitario de la disposición de la sangre humana y la vigilancia epidemiológica. Para el cumplimiento de las tareas, se transfieren al gobierno estatal los bienes muebles e inmuebles, y la dirección de las unidades médicas de la Secretaría. De igual modo, se otorgan los recursos financieros, condicionados al caudal autorizado en el presupuesto de egresos. En los términos de este convenio, al pasar el personal de las unidades médicas a los Estados, se reduce la plantilla federal, lo cual necesariamente debe trascender, pues las funciones centrales deben reducirse, tales como las de supervisión, vigilancia, administración de recursos materiales y financieros, etc.

Asimismo, ocurre cosa semejante, en el ramo del Desarrollo Social que también ha sido objeto de Convenio de Coordinación, como podrá observarse en el celebrado por el Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado de Morelos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de julio de 1997. También existen convenios en materia de ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos en el ramo de medio ambiente, recursos y pesca, como se desprende del celebrado por el gobierno del Estado de Colima, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto de 1997.

Se han firmado convenios de otro tipo, como el publicado el 27 de junio de 1997, por el que el gobierno federal transfiere al Gobierno del Estado de Chihuahua, la administración del Parque Nacional Cumbres de Majalca.

Los Convenios a los que se hace referencia, demuestran que algunas funciones han sido conceptuadas indebidamente como federales.

En la Constitución existen casos de concurrencia en varias actividades como: asentamientos humanos, protección al medio ambiente (artículo 73 fracciones XXIX-c y XXIX-g), combate al alcoholismo (117 fracción IX último párrafo) y muchas más, que revelan al menos que en buena parte pueden ser ejercidas por los Estados y Municipios, aun cuando la materia sea regulada por la Constitución Federal, una ley federal o un plan nacional.

El problema del agobiante centralismo, debe atacarse inicialmente por la propuesta de un sistema de distribución de atribuciones, de manera que las que no correspondan al ente representativo de la Unión de Estados, y que se encuentran específicamente en el seno del Poder Ejecutivo Federal, pasen a los Estados y Municipios. Esto no es nada nuevo, pues desde 1824 se intentó establecer un auténtico y equilibrado federalismo.

Al respecto, en la iniciativa presidencial de reforma al artículo 115 constitucional presentada en 1982, con la que se pretendió subsanar una omisión del Constituyente de 1917, pues el citado artículo en su fracción II establecía que los Municipios podían administrar su hacienda pública formada por las contribuciones señaladas por el Congreso Local, suficientes para satisfacer sus necesidades, sin precisar cuáles eran, cosa que quedó al arbitrio de

los gobiernos estatales. De igual forma, el precepto originalmente aprobado omitió las funciones municipales exclusivas.

El objetivo de la iniciativa era poner claridad en el asunto, pero sólo respecto al régimen municipal, evadiendo el régimen de los Estados que por una parte, padecen el mismo problema de insuficiencia de fuentes impositivas propias, que el artículo 124 constitucional no les garantiza y que son las no otorgadas expresamente en la propia Constitución a la Federación, y que fueron declaradas concurrentes por la jurisprudencia de la Suprema Corte; por otro lado, mediante reformas constitucionales iniciadas a partir de 1921, el gobierno central fue atribuyéndose funciones exclusivas, algunas sin justificación como las relativas a la industria de la cinematografía y los juegos con apuestas contenidas en la fracción X del artículo 73 constitucional.

#### IV. MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE FUENTES DE IMPOSICIÓN.

Lo ideal sería establecer un sistema de distribución de funciones entre los Estados, los Municipios y la Federación, discutiendo primero los criterios de clasificación para evitar que se conviertan en federales con alguna modificación constitucional, procurando en lo posible, reducir las federales a las más indispensables como las relacionadas con la representatividad de la Unión de los Estados; de esta manera se reduciría el aparato administrativo y por ende los servicios inherentes; de ocurrir eso, vendría automáticamente la reducción del presupuesto federal, y en la medida en que esto suceda, se daría el

crecimiento del aparato administrativo local y el municipal, con el consecuente aumento de los presupuestos estatales y municipales. De realizarse esas acciones se tendría que abordar la distribución de dos fuentes de imposición entre las tres esferas de gobierno, para satisfacer los presupuestos en la medida requerida por los servicios a prestar, funciones asignadas, sus necesidades y su capacidad administradora.

Al determinarse las funciones de cada ente y el tamaño de los presupuestos, se discutiría cuáles son las fuentes federales que deban ser asignadas a los Municipios, pues dada la poca importancia que se le ha atribuido al artículo 124 de la constitución y en virtud de la concurrencia impositiva sustentada en la Jurisprudencia de la Suprema Corte, sería menester enumerar las fuentes de imposición adicionando a la Constitución un capítulo especial, o en el mismo artículo 115 constitucional. De esa forma, se garantizarían las fuentes correspondientes a los Municipios, como ya se hizo parcialmente en la reforma al citado precepto constitucional en el año de 1983, pues no olvidemos que carecen de órgano legislativo y que algunos de sus impuestos no se encuentran en el citado precepto, por lo que no existe seguridad de que cada año los aprueben las legislaturas.

Adicionalmente se requiere de la reforma al artículo 73 fracción VII, para precisar que el Congreso Federal sólo puede gravar las fuentes establecidas como exclusivas por la fracción XXIX. De esa forma, se dejaría a los Estados en libertad de establecer las contribuciones no reservadas al Congreso de la Unión y a los

Municipios, y que resulten más adecuadas a sus características particulares, terminando así con el deficiente sistema imperante.

La Federación quedaría en posibilidad de aprobar las fuentes de ingreso exclusivas, adecuadas a sus necesidades de gasto. Los Estados estarían en aptitud de gravar las fuentes no exclusivas de la Federación y de los Municipios, para obtener los ingresos suficientes y atender con mayor eficiencia las necesidades y servicios públicos de sus habitantes.

Un gobierno federal de menor tamaño, podría satisfacer sus necesidades con un número determinado de impuestos, respecto a los cuales se puede estimar con relativa facilidad su rendimiento, tomando en consideración diversas fórmulas como el producto interno bruto, la balanza comercial y otros rubros de las cuentas nacionales, así como por medio de reglas de medida de inflación, los intereses, los precios mundiales y los internos, etc. Además, se tomarían en cuenta las leyes de ingresos y presupuestos de egresos, y el tamaño del aparato administrativo.

Para otorgar a los Estados y Municipios fuentes de imposición, sería en función a los montos de las participaciones, de forma que la Federación renuncie a aquellas que proporcionen una recaudación similar a las cantidades a distribuir. Las entidades locales y municipales obtendrían directamente el equivalente a las cantidades que se perciben de los fondos de participaciones federales. Desde luego que esta medida requiere necesariamente de la reducción del aparato administrativo federal. Es decir, al determinarse los montos

actualmente participables, se podrían precisar las fuentes exclusivas a la Federación y a los Municipios, dejando a los Estados la facultad de gravar las restantes.

Otra forma de división de las fuentes, sería una semejante a la que intentaron algunos Constituyentes en 1856, mediante la cual los impuestos indirectos y directos se asignen a una u otra entidad, con las excepciones del caso. Todo depende de cálculos en la recaudación estimada y en el tamaño de los presupuestos de gasto a satisfacer.

No hay que olvidar que en materia de servicios públicos generales, algunos Estados y Municipios del país reflejan diversos grados de atraso por la deficiente recaudación en parte por el inadecuado desarrollo de las actividades económicas, por lo que, aun cuando se les dotara de fuentes de imposición importantes, debe existir un fondo federal de contingencias que ayude a evitar el rezago y a satisfacer los daños por desastres naturales.

Lo mejor sería que los presupuestos de ingresos y egresos estatales y municipales se elaboren a la medida de sus necesidades, considerando las características de cada uno, y se satisfagan con fuentes propias, para tener Estados soberanos con finanzas más sólidas y Municipios más independientes.

## CAPITULO OCTAVO

### PROPUESTAS

*"...es indudable que ha llegado el momento de revertir la tendencia descentralizadora, confiriendo seguridad y mayores atribuciones al municipio para hacer efectivo el fortalecimiento de nuestro sistema federal".<sup>8</sup>*

En la construcción de un nuevo Federalismo Fiscal, será necesario realizar cambios para fortalecer algunas de las instituciones existentes o quizá crear nuevas, considerando que la estructura de las mismas, las facultades que se les asignen y el apoyo político del que gocen, serán elementos determinantes de un éxito o fracaso como promotoras y defensoras del Federalismo Fiscal.

Se debe poner particular atención en los mecanismos de representatividad de los intereses regionales en las decisiones nacionales, sin que ello conduzca a la burocratización excesiva.

A continuación se presenta una serie de propuestas de reforma al sistema de Federalismo Fiscal. Algunas consisten en cambios regulatorios relativamente sencillos, otras requerirán reformas constitucionales y otras más modificaciones institucionales severas.

Modificar las relaciones intergubernamentales no será tarea fácil, pero debe partir de una visión integral y de largo plazo. Las propuestas tienen en común los siguientes elementos:

- La rendición de cuentas por parte de las autoridades hacia los ciudadanos es crucial para mejorar la efectividad del gasto público. Para fomentarla, las autoridades encargadas de ejercer el gasto deben enfrentar los costos de recaudar ingresos y presentar cuentas detalladas y públicas sobre los ingresos y el gasto.
- La solución al centralismo excesivo en materia fiscal no descansa en aumentar los recursos disponibles a los gobiernos locales vía transferencias federales, ni en la descentralización indiscriminada de potestades tributarias. Requiere, en cambio, de mayor responsabilidad fiscal a nivel local, pero sustentada en una división de potestades tributarias congruente con la eficiencia económica.
- La promoción de equidad debe sustentarse en criterios objetivos y transparentes y promover la eficiencia del esfuerzo recaudatorio.
- El funcionamiento del sistema de federalismo fiscal no depende sólo del marco legislativo vigente sino también del funcionamiento de sus instituciones.

---

<sup>8</sup> Dictamen de la Cámara de Senadores sobre la reforma al artículo 115 constitucional, publicado el 27 de diciembre de 1982, p. 6.

- Establecer con mayor claridad los criterios de distribución de los recursos del Ramo 33, que se compone de siete fondos: 1. Fondo de Aportaciones para la educación Básica y Normal (FAEB); 2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); 3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); 4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); 5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), de manera congruente con criterios relacionados con medidas de efectividad en la prestación del servicio público y el esfuerzo fiscal realizado por las entidades con recursos propios, así como los relacionados con los indicadores de necesidad y rezago en el servicio en cuestión relativo a otros estados.
- Fortalecer el desarrollo de las fuentes de ingreso municipales.
- Utilizar mecanismos de mercado e involucrar al sector privado en la prestación de ciertos servicios públicos.
- Establecer, para todos los órdenes de gobierno, la obligación de informar veraz y oportunamente sobre los recursos públicos disponibles, su uso y asignación.

- Implementar un sistema de evaluación de la capacidad administrativa de los ayuntamientos municipales a través de los mecanismos de certificación de calidad utilizados en nuestro país y en el extranjero. De tal manera que cuando un municipio demuestre haber acreditado las normas de calidad, estará en posibilidades de colocarse en un nivel de máxima competencia, capaz de administrar satisfactoriamente su hacienda.

## **CONCLUSIONES**

México ha estado estructurado, la mayor parte de su vida independiente, como estado federal, sin que en la realidad haya existido el grado de descentralización necesaria que caracteriza a una Federación. Uno de los factores que han influido en este fenómeno ha sido el centralismo financiero que desde la independencia se dio en el país.

La estructura tributaria ha sido insuficiente para cubrir las necesidades de financiamiento a nivel nacional, además de haber sido ineficaz como coadyuvante en la corrección de la inequidad distributiva. Asimismo, se ha presentado un constante déficit presupuestal de la Federación y el deterioro de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales.

Es fundamental revisar el sistema tributario desde la perspectiva del Federalismo y precisar las diversas funciones financieras de la Federación, los Estados y los Municipios para la consecución de los objetivos señalados.

Asimismo debe lograrse la efectiva descentralización de la vida nacional, tanto por motivos de justicia como de eficiencia del sistema económico. Este proceso de descentralización debe realizarse en el esquema jurídico-político del Federalismo, pero en coordinación con la planeación del desarrollo. Es necesario estimular los mecanismos de

fortalecimiento de las esferas de gobierno del Sistema Federal y a través de éstas instancias lograr un desarrollo regional más equilibrado.

El desarrollo regional es base del desarrollo global. Para estos efectos se entiende como proceso de desarrollo el crecimiento sustancial y sostenido del producto con una distribución equilibrada de sus beneficios.

El desarrollo regional debe basarse en la estructura federal, estar enmarcado en el contexto de la planeación del desarrollo apoyado en el principio de legalidad, característico del Estado de Derecho. Esto implica el incremento de la descentralización a través del fortalecimiento de los Estados y Municipios.

Este proceso de descentralización conlleva que la distribución de los recursos financieros entre la Federación, los Estados y los Municipios se realice en función de las responsabilidades de cada una de las esferas de gobierno.

El Municipio es un factor importante para el fortalecimiento del Federalismo. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir gran parte de las metas nacionales: nadie más que una comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para que se desarrolle en todo su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, para el fortalecimiento del sistema federal. Para ello no se requiere de una institución nueva, ahí está el Municipio. Por lo tanto es necesario robustecerlo ya que es piedra angular de la vida republicana y federal. Se debe buscar vigorizar su hacienda y su autonomía política.

En la medida en que los Municipios y las Entidades Federativas resuelvan los problemas económicos, sociales, políticos y demás en forma interna, es decir, dentro de la territorialidad y competencia que les corresponde, en esa medida se estará fortaleciendo el Federalismo.

## BIBLIOGRAFIA

ANDREOZZI, MANUEL. Derecho Tributario Argentino. Tipográfica. ED. Argentina. Buenos Aires. 1951.

ARILLA VILLA MANUEL. Derecho Fiscal y Económico. ED. Cárdenas Editor. México. 1981.

ARRIOJA VIZCAINO, ADOLFO. Derecho Fiscal. 8ª. Ed. ED. Themis. México. 1993.

ASSAEL, HECTOR. Ensayos de Política Fiscal. Fondo de Cultura Económica. México 1985.

BIELSA, RAFAEL. Compendio de Derecho Público. ED. Tipografía Llorden. Buenos Aires. 1952.

BIELSA, RAFAEL. Estudios de Derecho Público. ED. Depalma. Buenos Aires. 1951.

BOETA VEGA, ALEJANDRO. Derecho Fiscal. 2ª. Ed. ED. ECASA. México. 1992.

CÁRDENAS ELIZONDO FRANCISCO. Introducción al Estudio del Derecho Fiscal. ED. Porrúa. México. 1992.

CARPISO, JORGE. Estudios Constitucionales. 2ª. ED. UNAM. México 1983.

CARRASCO IRIARTE, HUGO. Derecho Fiscal Constitucional. ED. Harla. UNAM. México. 1993.

CHAPOY BONIFAZ, DOLORES Y OTROS. Derecho Fiscal. UNAM. México. 1991.

Tesis de Grado "La Coordinación Fiscal, hacia una visión integral".  
Lic. Migdalia Cantú de la Cruz

CHAPOY BONIFAZ, DOLORES. Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. UNAM. México. 1992.

COMPENDIO DE LEYES FISCALES Y ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. ED. Lazcano Garza. México. 2002.

COMPENDIO DE LEYES HACENDARIAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS 2002.

COMPILACIÓN JURÍDICA MEXICANA (COMPILA VII). SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 2003. MÉXICO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL. Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1996.

CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA FISCAL FEDERAL QUE CELEBRAN EL GOBIERNO FEDERAL Y EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de Marzo de 1990.

CORTINA GUTIÉRREZ, ALFONSO. Ciencias Financieras y Derecho Tributario. Colección Estudios Jurídicos. Vol. 1. Tribunal Fiscal de la Federación. México 1981.

CORTINAS PELAEZ, LEON. Introducción al Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1992.

DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. Principios de Derecho Tributario. 3ª Ed. ED. Limusa. México. 1993.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 6ª. Ed. ED. Porrúa. México. 1993.

EYSSAUTIER De la Mora, Maurice. Metodología de la Investigación. 3ª. Ed. ED. ECAFSA. México. 1998.

FAYA VIESCA, JACINTO. Finanzas Públicas. 2ª. ED. Cárdenas Editor. México. 1986.

Tesis de Grado "La Coordinación Fiscal, hacia una visión integral".  
Lic. Migdalia Cantú de la Cruz

FLORES ZAVALA, ERNESTO. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los impuestos. 23ª. Ed. ED. Porrúa. México 1981.

FLORES ZAVALA, ERNESTO. Elementos de Finanzas Públicas. 28ª. Ed. ED. Porrúa. México 1989.

FLORES ZAVALA, ERNESTO. Los Productos. Tribunal Fiscal de la Federación. 1984.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 28ª. Ed. ED. Porrúa. México. 1989.

GARCIA DOMÍNGUEZ, MIGUEL A. Derecho Fiscal Penal. ED. Porrúa. México. 1994.

GARZA, SERGIO FRANCISCO DE LA. Derecho Financiero Público. 17ª. Ed. ED. Porrúa. México. 1992.

GIL VALDIVIA, GERARDO. El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México. UNAM. México. 1981.

GIULIANI FONROUGE, CARLOS M. Derecho Financiero. Vol. I. 4ª. Ed. ED. Depalma. Buenos Aires. 1987.

GIULIANI FONROUGE, CARLOS M. Derecho Financiero. Vol. I. 4ª. Ed. ED. Depalma. Buenos Aires. 1987.

GONZALEZ COSIO, ARTURO. El Poder Público y la Jurisdicción en materia Administrativa en México. 2ª. Ed. ED. Porrúa. México. 1982.

GUERRERO LARA, EZEQUIEL y Cortina de González Q. Aurora. La Interpretación Constitucional de la SCJN en materia de Impuestos 1917- 1985. UNAM. México. 1989.

GUZMÁN MORALES, JOSE DE JESÚS. El Derecho Fiscal y sus principales aspectos jurídicos. UANL. México. 1975.

HERSCHEL. FEDERICO JULIO. Ensayos sobre Política Fiscal. EDERSA España. 1975.

INDETEC. Revista Bimestral. Núm. 100. Mayo- Junio 1996. Tomos 1 y 2. México 1996.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFIA E INFORMATICA. FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO 1990-1995.

IUS 2003. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. MÉXICO. 2003.

JARACH, DINO. El Derecho Imponible. 3ª. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1982.

JOHNSON O, EDUARDO A. Temas Fiscales. Centro de Investigación. Multidiseño Gráfico. México. 1985.

JUAREZ, BENITO. Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación. Colección de las Leyes, Decretos, Circulares y Providencias, Edición facsimilar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tomo II., México 1861.

LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

LEY DE COORDINACIÓN FISCAL. 2000.

LEY DE HACIENDA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PARA EL AÑO 2003.

LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN PARA EL AÑO 2003.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL.

Tesis de Grado "La Coordinación Fiscal, hacia una visión integral".  
Lic. Migdalia Cantú de la Cruz

LINARES, JUAN FRANCISCO. Derecho Administrativo. ED. Astroa. Buenos Aires. 1986.

LOMELI CEREZO, MARGARITA. Derecho Fiscal Represivo. ED. Porrúa. México. 1979.

LOMELI CEREZO, MARGARITA. Estudios Fiscales. Tribunal fiscal de la Federación. México. 1984.

MABARAK CERECEDO, DORICELA. Derecho Financiero Público. ED. Mc. Graw. Hill. México. 1995.

MARGAIN MANATOU, EMILIO. Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano. 5ª. Ed. UASLP. México. 1979.

MARGAIN MANATOU, EMILIO. Nociones de Política Fiscal. ED. Porrúa. México. 1994.

MARTÍN, JOSÉ M. Introducción a las Finanzas Públicas. 2ª. Ed. ED. Depalma. Buenos Aires. 1987.

MARTÍN, JOSE MARIA. Y OTROS. Derecho Tributario General. ED. Depalma. Buenos Aires. 1986.

MARTINEZ LOPEZ, LUIS. Derecho Fiscal Mexicano. 4ª. Ed. ED. Ediciones Contables y Administrativas. México. 1982.

MENDEZ BERMAN, LEON. El Tribunal Fiscal. Tribunal Fiscal de la Federación. 1984.

MORENO PADILLA, JAVIER. Implicaciones Tributarias. Tribunal Fiscal de la Federación. 1984.

NAVARRINE, SUSANA CAMILA. Presunciones y Ficciones en el Derecho Tributario. ED. Depalma. Buenos Aires. 1985.

OLVERA TORO, JORGE. Manuel de Derecho Administrativo. ED. Cárdenas Editor. México. 1981.

PEREZ DE AYALA, JOSE LUIS. Curso de Derecho Tributario. 5ª. Ed. EDERSA. España. 1989.

Tesis de Grado "La Coordinación Fiscal, hacia una visión integral".  
Lic. Migdalia Cantú de la Cruz  
YEBRA MARTUL - ORTEGA, PERFECTO. Poder Financiero. EDERSA  
1997.

Tesis de Grado "La Coordinación Fiscal, hacia una visión integral".  
Lic. Migdalia Cantú de la Cruz

