

## INTRODUCCIÓN

El tema de mi investigación surgió de la lectura de un artículo publicado en la Revista Comercio Exterior sobre el reto del federalismo fiscal. Resultó muy interesante ya que se trata de una perspectiva general y la situación, en aquel momento, de la coordinación fiscal en el país.

Decidí enfocarlo al Estado de Nuevo León y su relación con la Federación ya que la problemática existente es tema central en el ámbito gubernamental.

Para entender la problemática que planteo en la hipótesis a comprobar, partí de lo general a lo particular iniciando mi estudio en el capítulo I con la definición de Federalismo y como se instituyó en nuestro país, así como las características y funciones de un Gobierno Federal.

En el capítulo II, se analiza nuestra Carta Magna, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que es dentro de su marco jurídico en donde se rige el Estado Federal. El análisis se efectúa solo de los artículos referentes al federalismo y su conformación en los diversos poderes para gobernar.

Para entrar en materia, en el capítulo III, La Coordinación Fiscal, conoceremos los orígenes de la misma en nuestro país, sus características y reglas, la Ley de Coordinación fiscal, su desarrollo desde el inicio hasta la actualidad, así como un análisis personal de la misma.

Nuevo León es el tema del capítulo IV, y su objetivo es conocer el perfil y desarrollo del mismo así como su estructura gubernamental en sus diferentes poderes. Además se analiza la coordinación fiscal en el estado y los puntos relacionados al tema del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, así como los presupuestos de ingresos y egresos para el año 2000 terminando con un análisis de la relación estado gobierno actual.

Un tema de gran importancia y que fue desarrollándose durante la elaboración de mi investigación, fue el ambiente político diferente al que normalmente se vivía hace apenas unos 4 o 5 años, por lo que decidí incluir un capítulo acerca del mismo por su importancia y efectos que seguramente va a causar en el federalismo fiscal actual, y que independientemente de la

documentación existente, o planes y proyectos futuros, debe tomarse en cuenta la política del régimen gubernamental que en la práctica se lleva a cabo.

Se tratan temas como su configuración histórica, la situación económica actual de país, la democracia y las expectativas de cambio con el nuevo gobierno de Vicente Fox incluyendo la ya actualmente comentada Reforma Fiscal Integral.

Volviendo a la teoría económica documental, el capítulo VI, analiza las propuestas que algunos autores han elaborado para solucionar la problemática de la competencia tributaria en los diferentes ámbitos de gobierno. Su análisis es importante ya que están bien documentadas y son altamente factibles.

Hasta aquí, termina la investigación documental. El capítulo VII contiene la Investigación de Campo que surgió del análisis de los primeros seis capítulos de la misma y con la cuál llegue a mi hipótesis final:

*A pesar del Sistema federal que nos rige, existen inequidades en la distribución de recursos a las entidades económicamente desarrolladas como el estado de Nuevo León, en relación a los demás, causadas por la fórmula de distribución de participaciones vigente en el año 2000 y que pudiera solucionarse parcialmente a través de la correcta definición de la competencia*

*tributaria, de la modificación de la fórmula y de la descentralización de algunos impuestos federales existentes.*

El método utilizado fue la entrevista abierta cuyas respuestas, información y opiniones incluí textualmente, ya que por sí mismas son resultados de mi investigación. Se aplicaron únicamente a personas que trabajan en la administración pública estatal y federal obteniendo un resultado sorprendentemente enriquecedor además de que sin duda dio validez suficiente a mi investigación.

El último capítulo incluye el resultado de la investigación de campo y la conclusión general de la investigación a la cuál llegue, después del análisis de toda la información, satisfactoriamente.

## CAPITULO 1

### EL FEDERALISMO

#### 1. 1. Introducción

Es de suma importancia, para entender como funciona nuestro actual Estado Federal, comentar como nace el Federalismo en nuestro país, ¿Qué realidad vivía nuestro país que convirtió en necesidad el adoptar un sistema gubernamental federalista? Así como analizar la configuración histórica del mismo.

Existen tres formas conocidas de organización dentro del gobierno e integración de los diversos órdenes del mismo que son:

- Los estados unitarios
- Las confederaciones de estados y
- El federalismo.

En la primera la estructura política es indivisible y los órdenes locales no pueden tener leyes ni gobiernos propios, un ejemplo es Chile. En la segunda estructura, las confederaciones de estados, que fueron muy populares en los siglos XVIII y XIX, las cuales surgían para fines específicos de carácter militar o económico, como es el caso de la Confederación de Estados Independientes (CEI), en donde sus 12 miembros son estados independientes y soberanos.

En el Federalismo, que es la forma de gobierno que nos interesa, surge un nuevo Estado que abarca el territorio de todos los estados que integran la federación, quienes mantiene su propia soberanía y tienen una división de poderes propia.

En el mundo, los primeros, los estados unitarios, son mayoría. El Federalismo ha sido adoptado como sistema gubernamental por estados con amplio territorio como Rusia, Argentina, Estados Unidos, Canadá, Venezuela, Brasil y México los cuales ocupan más de la mitad del total de la superficie de la tierra.

Como menciona David Colmenares, en su artículo publicado en la revista Comercio Exterior, *retos del federalismo fiscal mexicano*:

“En el federalismo se comparten soberanías, con el objetivo último de la unidad nacional, por medio de la integración de los gobiernos locales y de las

regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países tan grandes como México. El federalismo es un remedio político para males políticos, es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes. En suma, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado.”<sup>1</sup>

Partiendo de conceptos de varios autores de la materia podemos decir que:

“... el Estado Federal se integra por un conjunto de subdivisiones políticas autónomas en lo concerniente a su régimen interior que configuran una entidad suprema, comúnmente conocida como Federación o Gobierno Federal, que debe tener a su cargo la atención y gestión de todas aquellas cuestiones que afectan de manera general tanto la integración y el desarrollo de la propia unión política como los intereses y las necesidades colectivas de las propias subdivisiones políticas consideradas como un todo geográfico y jurídico.”<sup>2</sup>

Podemos destacar como funciones principales del Estado Federal:

- La defensa nacional
- La política exterior
- La emisión de moneda
- Las vías generales de comunicación y

---

<sup>1</sup> Colmenares Páramo, David. *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*, Revista Comercio Exterior Vol. 49, núm. 5, México, mayo de 1999.

<sup>2</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*, Editorial Themis, Primera Edición. México. Marzo 1999. pag. 3

- Demás servicios públicos que rebasen la capacidad interna de cada subdivisión.

Algunas de las características del Federalismo que se analizarán a detalle más adelante y que ahora menciono de manera general son:

1. División territorial: Cada subdivisión mantiene su soberanía, preservando su derecho a separarse de la Federación.
2. Participación de los Estados miembros en las decisiones de ámbito federal.
3. Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.
4. Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y solo pueden modificarse con enmiendas a esta.
5. Determinadas competencias se descentralizan del orden central para transferirlas a los estados y municipios.
6. Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central. Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.



Todas estas características emanan del supuesto de que el federalismo surge de una suma de cesiones de facultades políticas y administrativas de gobiernos locales a un Gobierno federal por lo que:

"...es necesario dejar establecido que para que esas cesiones posean validez no sólo jurídica sino también política, es requisito indispensable el que las mismas hayan sido aprobadas por el voto mayoritario del electorado de las subdivisiones políticas que, bajo el régimen federal, aspiran a convertirse en un verdadero Estado-Nación. De ahí la importancia de que todo Estado Federal sea el fruto de un Congreso constituyente, libremente electo."<sup>3</sup>

"De esta manera, la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados. Estos dos niveles políticos establecen acuerdos para distribuirse las diversas funciones y competencias."<sup>4</sup>

Podemos agregar una definición más:

"Modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global y permite que, al mismo tiempo, cada una mantenga su integridad política fundamental. Los sistemas federales logran este resultado mediante una distribución del poder entre el gobierno general o central y los gobiernos constitutivos, que tiene por objeto proteger la existencia y autoridad de todos los gobiernos."<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Obra Citada*; p. 4

<sup>4</sup> Colmenares Páramo, David, Artículo citado

<sup>5</sup> Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera edición. Julio 2000 México. Pag. 296.

Todo lo anterior nos da una idea clara de lo que es el sistema federal y sus características.

## 1. 2. El Estado Mexicano

El Estado Mexicano por su forma de gobierno, se encuentra conformado como una República, porque el poder del Estado tiene su origen en el pueblo, que elige a sus gobernantes para un periodo determinado y es representativa porque el poder se ejerce en representación del pueblo que mediante el sufragio ha elegido a sus gobernantes.

Es importante aclarar que existe una diferencia entre los términos Estado y Gobierno ya que:

“... El Estado es la organización política de la sociedad formada por diversos elementos, en tanto que el Gobierno es uno de los elementos del Estado, integrados por los órganos que ejercen el poder público.”<sup>6</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 40 y 49 establece como voluntad del pueblo mexicano el constituirse en una República representativa, democrática y federal, con un Poder Soberano que se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

---

<sup>6</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Introducción al Derecho Positivo Mexicano*. Edit. Limusa Primera Edición, México. Pag. 106

Vale la pena transcribir parte del texto del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que especialistas en Derecho Constitucional han debatido por más de doscientos años con respecto a que si el Estado Federal ejerce una soberanía única e indivisible o, por el contrario, la comparte con las subdivisiones políticas. (los estados):

“ARTÍCULO 40. - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El debate respecto a lo establecido en este artículo se centra en que según nociones tradicionalmente aceptadas por los principales tratadistas de la Ciencia Política:

“ ... se desprende en que la soberanía además de poseer las evidentes características de expresarse a través de un poder supremo que dimana del pueblo, es, ante todo, única, indivisible, imprescriptible e inalienable.”<sup>7</sup>

Por lo que resulta difícil conciliar el concepto de un Estado “soberano” Federal integrado por subdivisiones políticas libres y “soberanas”.

---

<sup>7</sup> Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Obra Citada*. Pag. 5

Para no profundizar en el tema, mencionaré la conclusión a la que llega Adolfo Arrijo Vizcaino en su análisis sobre la soberanía en su libro *El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI*:

“Si partimos de la indispensable premisa de que la soberanía al ser un poder supremo, por razones obvias no puede dividirse o fragmentarse entre el Gobierno Federal y varios gobiernos locales, puesto que desde ese momento mismo en el que se divide o fragmenta deja de ser precisamente un poder supremo, tendremos que llegar a la conclusión de que lo que las subdivisiones políticas verdaderamente poseen, en un Estado Federal, es una autonomía, tanto política como administrativa, en lo tocante a su régimen interior, pero no un poder supremo.”<sup>8</sup>

Dentro de mi investigación, conclusiones tradicionalmente aceptadas, como las mencionadas en el párrafo anterior, son las que han servido para entender y confirmar que existe una problemática entre el Estado Federal y los estados y municipios de la Federación que amerita ser investigada y analizada.

Otra de las características del Estado Mexicano es su naturaleza democrática, concepto derivado del griego *demos*: pueblo y *cratos*: gobierno, que significa que el ejercicio del poder reside en el pueblo mismo:

“ y que Abraham Lincoln caracterizó como el poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibidem*. Pag. 6

<sup>9</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Obra citada. Pag. 107

Dentro de nuestra Constitución, encontramos el concepto de democracia en el artículo 3ero., fracción I, inciso a que establece:

“...no solo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”

La democracia en nuestro Estado mexicano es tema que trataré en el capítulo V, por lo que ahora solo diremos que es una característica del Estado federal.

### 1. 3. Configuración histórica

Al desarrollar este punto, debo señalar que gran parte del mismo fue tomado de la obra contemporánea de Adolfo Arrijo Vizcaino, *El Federalismo Mexicano Hacia el siglo XXI*, ya que además de ser un texto del tema muy completa, describe desde una perspectiva objetiva, y en algunos casos personal, el proceso histórico en la imposición del Sistema Federal en nuestro país.

Se ha dicho, que el Federalismo, se ha impuesto en algunas naciones debido a presiones externas y hasta por inquietudes de ideología, no como se pensaría, en una forma de unir o de concentrar en un pacto común regiones antes separadas que es en esencia la forma natural de cómo surge un Estado

Federal, sino como una forma de desconcentrar lo que había estado concentrado. Cuando se impone de esta forma el Federalismo, desuniendo, fragmentando lo que anteriormente había integrado una unidad política, se advierte que las consecuencias pueden ser fatales ya que las subdivisiones nacen sin contar con antecedentes históricos ni con instituciones políticas y administrativas que les permita gobernarse autónomamente. Es más, se llega a afirmar que "el Estado Federal nace como resultado de un proceso de imitación extralógica."<sup>10</sup>

El Estado Federal sólo puede configurarse a través de la concentración y no de la desconcentración. Un ejemplo de esto, es precisamente la Constitución Federal Mexicana de 1824, que existió 12 años después de los cuales fue abrogada en 1836 surgiendo en su lugar las "Siete Leyes Orgánicas" que promovían una especie de República Centralista seguidas de una serie de golpes de Estado, pseudo revoluciones e intervenciones extranjeras hasta que en 1867 se restauró la República Federal de manera definitiva.

Algunos autores y de hecho, se ha aceptado de manera general, señalan que el Federalismo en México únicamente surge tomando como base el sistema norteamericano, puesto que en ese país la República Federal:

---

<sup>10</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo. Obra Citada. Pag. 31

“...surgió de las necesidades de defensa exterior y auto gestión interior de un grupo de regiones autónomas que voluntariamente suscribieron el pacto federal, en la medida en la que el mismo les garantizó la plena subsistencia de su autonomía interna.”<sup>11</sup>

Sin embargo, resulta muy simple pensar que se adoptó este sistema en México por el hecho de ser el sistema de nuestro vecino país; por lo que a continuación transcribiré de la obra de Arriola, algunas de las situaciones que durante la última etapa del período virreinal se presentaron, forzadas por la realidad, que paulatinamente fueron descentralizando la actividad política y económica, y que demuestran en donde podemos encontrar las raíces de lo que años después sería el Estado Federal:

“La falta de comunicaciones adecuadas durante el periodo colonial, forzó al gobierno central de la Ciudad de México a otorgar diversas facultades discrecionales en materia de administración pública a las diversas Intendencias en las que política y territorialmente se dividió el Virreinato de la Nueva España. Inclusive, las distancias, aunadas a la propia falta de comunicaciones, forzaron la creación de las Capitanías generales de Yucatán y Guatemala que, para toda clase de efectos prácticos, actuaron como entidades independientes, puesto que sus vínculos de obediencia hacia el gobierno central fueron todavía más tenues que los que ataron, o más bien, semi-ataron, a las Intendencias. No en balde, el principio más célebre que rigió en aquella época para definir las relaciones entre la Corona Española y el gobierno virreinal por una parte, y entre este último y los gobiernos de las Intendencias y las Capitanías generales por la otra, fue el de “acátense pero no se cumpla”, queriendo con ello denotar que las órdenes del

---

<sup>11</sup> *Ibidem*. Pag. 32

poder central, y en teoría superior, se respetaban formalmente pero a la hora de actuar, sólo se atendía a criterios y requerimientos locales o regionales.

En los últimos años del período virreinal una singular combinación de factores, entre los que destacan: la callada pero segura guerra de los piratas ingleses contra los galeotes españoles que desde y hacia Sevilla transportaban las riquezas de las colonias y los géneros de comercio de la metrópoli; la invasión napoleónica a España y la consecuente abdicación del, para decirlo con delicadeza, poco viril monarca Carlos IV (injustamente inmortalizado por Tolsá en una obra que, sin embargo, es de un imperecedero valor artístico); y el encarecimiento de los artículos de importación que llegaban al país por Veracruz y ocasionalmente por Acapulco en la famosa "Nao de China" que, como se sabe, venía en realidad de Manila; propició el desarrollo, y sobre todo, la descentralización de lo que sería la primera industria de importancia en la Historia de México: la industria textil.

Las bases tributarias en la época colonial, si bien es cierto que estuvieron primordialmente encaminadas a lograr el mayor enriquecimiento posible de la Corona Española, también lo es que se estructuraron en tal forma que permitieron el crecimiento – y hasta una cierta prosperidad- de las intendencias y ciudades interiores. La Capitanía General de Yucatán, por ejemplo, llegó a contar con rentas propias respecto de las cuales no tenía que rendir cuentas al Virrey de la Nueva España. En relación con esto Lucas Alamán, afirma lo siguiente: "Durante la dominación española, los ramos principales de las rentas públicas eran los tributos; las alcabalas interiores. Los derechos sobre la plata y oro extraídos de las minas, conocidos con el nombre de quintos; las utilidades de la Casa de Moneda de Méjico, única que había, y oficina de apartado anexa a ella; la parte correspondiente al gobierno de la gruesa decimal, espolios y vacantes de los obispados y canonjías; los artículos estancados, de los cuales sólo eran de importancia el tabaco, la pólvora y los naipes; la lotería; el papel sellado; las salinas y otras propiedades nacionales, pues los productos de las aduanas marítimas eran entonces de poca cuantía, cobrándose los derechos en los puertos de España." <sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ibidem. Pags. 33-36



Por lo anterior, podemos concluir y queda demostrado, que fue en la última etapa del virreinato en donde se fueron sentando las bases, en gran parte económicas, para que el nuevo estado independiente sólo pudiera existir bajo el régimen de una República Federal.

Quisiera mencionar la cita que hace Adolfo Arriola Vizcaíno de la autora Rosa Beltrán, quien realizó un estudio del primer imperio y que en su obra "La corte de los Ilusos" escribe:

"Iturbide pensó que toda su desgracia provenía de su intento por unir a un país desmembrado desde sus orígenes al que no había forma de encontrar amarre ni mano capaz de hacerlo caber en un puño, o sea que fundar un Imperio en México a la vieja usanza europea fue simplemente ir en contra de la realidad."<sup>13</sup>

El primer intento de un Estado Federal, fue la Constitución Federal de 1824, con una duración ya mencionada de 12 años, la cual no se debió a que no fuera un proyecto genuino del país, sino a que el sistema militar se apoderó de la nación, anulando primero las elecciones presidenciales para el periodo de 1828 – 1832, con lo que terminó la posibilidad de mantener un orden constitucional y después otra causa fue el General Santana, quien fuera el autor principal en la pérdida de más de la mitad de las tierras y aguas que integraban el territorio nacional según la propia constitución de 1824.

Es hasta 1857, cuando el país, sobre bases no muy fuertes, pudo empezar a reorganizarse en forma más congruente, y cuando la República Federal volvió a instaurarse, esta vez de manera definitiva, como la forma de organización política, administrativa, constitucional, económica y social de México.

A continuación y a manera de conclusión de este punto, menciono a algunos autores e ideólogos que conjuntamente condenan la forma de organizar a la Nación como un Estado Federal en su primer intento original con la Constitución Federal Mexicana de 1824:

“Ignorancia sobre una forma de gobierno que no trataban los libros políticos franceses y españoles que en México circulaban”.<sup>14</sup>

“El sistema Federal es el paraíso de los aspirantes y el terror del clero de los propietarios.”<sup>15</sup>

“Federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos lo que ellos (Los Estados Unidos de América) procuraron remediar con esa federación.”<sup>16</sup>

“Los federalistas de esa época estaban construyendo castillos en el aire.”<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Beltrán, Rosa. *La Corte de los Ilusos*. Editorial Joaquín Mortiz, S. A. De C. V., México, 1995. Pag. 201 Citado por Arrijo Vizcaíno, Adolfo en *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*.

<sup>14</sup> Zavala, Lorenzo. *Ensayo de las Revoluciones de México*, FCE 1985. Pag 232 Citado por Arrijo V.

<sup>15</sup> Alamán, Lucas. *Historia de México*, FCE. México 1985; tomo 5; pag. 886 Citado por Arrijo Vizcaíno

<sup>16</sup> Citado por Timothy E., Anna, *El Imperio de Iturbide*. Conaculta y Alianza Editorial 1era ed. México 1991; pag. 27

“Sistema de todos desconocido”<sup>18</sup>

“Sistema de gobierno implantado tal vez de modo prematuro en un pueblo que carecía de las tradiciones de las prácticas del americano, cuya Constitución se copio...”<sup>19</sup>

“Copia inadaptable a México de la Constitución norteamericana.”<sup>20</sup>

#### 1. 4. Desarrollo del Federalismo a Partir de 1857

La Constitución de 1824 no contuvo ni un conjunto de principios en materia fiscal, ni una división de potestades tributarias entre la Federación y los Estados. Se concretó a seguir el camino de las declaraciones generales, así como lo señala el artículo 50, fracción VIII que faculta al Congreso para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno; y el artículo 110, fracción V, señaló entre las atribuciones del Presidente de la República, la de: Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo de las leyes, es decir, todo se dejó a la

---

<sup>17</sup> Bulnes, Francisco, *Las Grandes Mentiras de Nuestra Historia*. Editora Nacional, S. A. México 1951; pag. 19 Citado por Arrijo Vizcaíno. Obra Citada

<sup>18</sup> Olavarría y Ferrari, Enrique. *México A través de los siglos*. Tomo tercero. Editorial Cumbre, S. A. Sexta edición México 1967; pag. 111 Citado por Arrijo Vizcaíno

<sup>19</sup> Vallarta, Ignacio L. *Votos*. Tomo segundo. Imprenta de Francisco Díaz de León. México 1881; pag. 133

<sup>20</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *Derecho Fiscal*. Editorial Themis, S. A. De C. V. Décima Edición. México, 1995; pag. 136

buena voluntad del legislador ordinario, de la legislación secundaria y del poder presidencial.

De lo anterior podemos decir que la República Federal se fundó sobre bases de racionalismo fiscal, al establecerse de acuerdo a las circunstancias que prevalecían en esa época.

Desafortunadamente al no haberse establecido dentro de la Constitución la distribución de competencias y de hecho, como sucede hasta la fecha, quedó sujeta a la legislación secundaria con sus inconsistencias y adecuaciones según el periodo presidencial en turno.

Los puntos de vista de los constituyentes Bustamante, Fernández y García a pesar de estar fundados en los principios universales de generalidad, justicia, proporcionalidad, equidad y legalidad tributaria se desviaron hacia cuestionamientos secundarios de importancia transitoria y circunstancial.

En la Constitución de 1824 se omitieron los capítulos relativos a los derechos de los contribuyentes y a la distribución de potestades tributarias además de que las leyes secundarias fueron congruentes durante los primeros cuatro años y después cayeron en la práctica de las adecuaciones dejando a la interpretación jurídica su aplicación.

Por lo anterior se puede decir, que en ninguna de nuestras constituciones, la de 1824, 1857 y la actual 1917, se ha establecido las mutuas libertades hacendarias de la federación y de las subdivisiones políticas que se considera un requisito indispensable para que el Estado Federal pueda efectivamente poner en práctica los fines para los que fue creado.

Queda, una vez más, claro que la problemática del federalismo, tema de esta investigación, representa un reto a vencer y que vincula los orígenes históricos de la república con las esperanzas de lo representa el nuevo federalismo en este siglo XXI que inicia.

La Constitución de 1857 no fue tan importante como la Carta Magna de 1824 ya que no difiere mucho de la Constitución de 1917 en los aspectos de competencia tributaria y distribución de potestades que actualmente nos rigen, que en esencia es el punto medular de la problemática entre los Estados y la Federación y que en mi investigación se refiere en particular a la existente entre la Federación y el Estado de Nuevo León.

## 1. 5. Características del Estado Federal

Expuesto lo anterior, y tomando en cuenta la necesidad de comprender en que consiste un Estado Federal, a continuación y de manera enumerada

menciona las principales características que el autor Arrijo Vizcaíno establece del mismo:

1. "El Estado Federal, se integra por un conjunto de subdivisiones políticas autónomas en lo concerniente a su régimen interior que configuran una entidad suprema, conocida como Federación o Gobierno Federal, que debe tener a su cargo la atención y gestión de todas aquellas cuestiones que afecten tanto la integración como el desarrollo de la propia unión política, incluyendo de manera especial las necesidades de las subdivisiones políticas consideradas como un todo geográfico y jurídico.
2. El Estado Federal para realizarse, en lo jurídico y en lo político, presupone la existencia de una nación. Es decir, de una comunidad de vida, costumbres, tradiciones, lenguaje y lazos de sangre, asentada en un territorio geográficamente delimitado e históricamente definido.
3. En el Estado Federal no se divide la soberanía nacional, sino que se deposita en la federación que la ejerce como poder supremo en los ámbitos interno y externo, reservándose a las subdivisiones políticas, a través del principio constitucional conocido como "de las facultades implícitas", un conjunto de facultades y atribuciones, de carácter tanto político como administrativo, para el manejo y solución de todos aquellos asuntos y problemas que correspondan estrictamente a su régimen interior.
4. El Estado Federal tanto para existir jurídicamente como para poseer legitimidad y autoridad moral, debe contar con un ordenamiento supremo, es decir con una constitución Política, que por una parte señale las facultades y atribuciones del Gobierno Federal, y que por la otra, preserve la autonomía interna de las subdivisiones políticas, sin la cual no puede concebirse la existencia de un genuino federalismo.

5. La Constitución Política, como orden supremo del federalismo, debe reservar, en forma exclusiva, al Gobierno Federal las siguientes atribuciones: la seguridad nacional en lo político, social y de prevención de la criminalidad; la conducción de la política exterior; la construcción, administración y desarrollo de las vías generales de comunicación; la emisión de moneda y la utilización del crédito público, particularmente en lo relativo a la contratación y manejo de la deuda externa; la facultad de intervenir en los asuntos internos de las subdivisiones políticas, cuando estas últimas adopten medidas de gobierno y/o aprueben leyes que pongan en peligro la seguridad y subsistencia de la Federación, o bien contravengan la naturaleza constitucional del Estado Federal; la regulación del comercio interior, evitando la existencia de aduanas interiores y de los impuestos alcabulatorios a los que dan origen; la regulación del comercio y de la industria nacional, particularmente en lo relativo a la supresión de los monopolios y otras formas de concentración económica que atenten en contra de la libre competencia y el derecho de establecer un sistema fiscal que permita una recaudación tributaria suficiente para la realización de las funciones propias del Gobierno Federal, pero sin privar a las entidades políticas de fuentes fiscales propias que les permitan ser efectivamente autónomas en todo lo concerniente a su régimen interior.
6. El principio de las facultades implícitas que se enuncia diciendo que: "las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los del los Estados", debe constituir la esencia del pacto federal, desde el momento mismo en el que por una parte restringe el campo de acción del gobierno Federal al ejercicio único y exclusivo de las facultades y atribuciones que, de manera expresa, le otorgue la Constitución, y por la otra, permite que las entidades políticas puedan llevar a cabo todos los actos de gobierno que consideren pertinentes.
7. La importancia del conocido Principio de la División de Poderes –consistente en que las funciones de dictar las leyes, ejecutarlas y resolver las

controversias que su ejecución origine, debe encomendarse, por mandato constitucional, a tres órganos de gobierno independientes y distintos entre sí, dando lugar a la existencia de los Poderes Legislativo, ejecutivo y Judicial - en el Estado Federal radica en el hecho de que este Estado sólo se concibe en una sociedad en la que exista un verdadero juego democrático que presuponga no solamente la elección directa de los titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino la alternancia en el poder y la posibilidad de que estos dos poderes puedan estar simultáneamente controlados por individuos pertenecientes a distintos partidos políticos.

8. Para que el Estado Federal pueda operar con la debida congruencia jurídica, es requisito indispensable que las subdivisiones políticas adopten en lo concerniente a su régimen interior, el principio de la división de poderes bajo los mismos lineamientos adoptados para el gobierno de la Federación.
9. El federalismo tiene que actuar fiscalmente sobre determinadas fuentes de riqueza que generalmente están limitadas por los recursos existentes en el país y por la capacidad de los ciudadanos, y de sus empresas, de generar esos recursos. La única alternativa lógica que se presenta es la de que, por mandato constitucional, las fuentes de riqueza existentes y disponibles en el país se dividan, buscando el mayor equilibrio posible, entre la potestad tributaria de la Federación y la potestad tributaria de los estados.
10. Para poder hablar del federalismo fiscal lo primero que se requiere es que tanto en la Constitución Política como en la práctica tributaria, las entidades tengan aseguradas fuentes propias de ingresos fiscales que sean intocables para el Gobierno Federal. Puesto que tal garantía, no sólo permite la subsistencia de la autonomía interna de las entidades, sino que implica el debido respeto al derecho que todo contribuyente-ciudadano posee de tributar en forma proporcional a su respectiva capacidad económica. Principio de proporcionalidad – o de justicia – que no se da cuando el mismo ingreso o



fuerza de riqueza es gravada dos ó más veces mediante la imposición de diversos tributos, sean éstos federales o locales.

11. Si la Constitución Política aspira a crear un verdadero Estado Federal, debe asegurar a las entidades fuentes propias de ingresos tributarios que no puedan ser afectadas, en ninguna forma posible, por la Federación; con el objeto de que no vayan a ser cuestiones meramente financieras las que destruyan el objetivo del pacto federal.
12. El Estado Federal sólo puede configurarse a través de la concentración y no de la desconcentración. Si no existen antecedentes de libertad, o al menos autonomía en las entidades, el Federalismo se presenta como una especie de estrategia política.<sup>21</sup>

Tomando palabras de la obra de Adolfo Arrijoa Vizcaino, cito:

“El Estado Federal, para ser viable, debe configurarse a partir de un proceso de concentración por virtud del cual diversas regiones anteriormente descentralizadas o desconcentradas y, por consiguiente, poseedoras de un cierto grado de autonomía política y administrativa así como de fuentes propias de riqueza, se unen, mediante la suscripción del correspondiente pacto federal, en una sola Federación, con el objeto de que, sin menoscabo de su autonomía local y regional, se puedan alcanzar metas comunes no sólo en los ámbitos de las relaciones internacionales y de la defensa nacional, sino también en lo tocante a la gestión y satisfacción de todas las necesidades colectivas relacionadas con el bienestar y la prosperidad de esas comunidades regionales que aspiran a transformarse en una comunidad nacional.”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Arrijoa Vizcaino, Adolfo, *El Federalismo Mexicano Hacia el siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. México. Marzo 1999. Pags. 38-41

<sup>22</sup> *Ibidem*. Pag. 42

Podemos decir, que un Estado Federal, por una parte une regiones que poseen autonomía política y administrativa en cierto grado para la obtención de metas comunes, pero por otro lado no debe afectar dicha autonomía. El grado de autonomía óptima en los diferentes ámbitos de gobierno es el punto importante que crea conflicto ya que por la diversidad de características propias de cada región la Federación al buscar el bien común, participa de diferente manera en cada una de ellas ocasionando ciertas inequidades.

## 1. 6. Funciones del Gobierno Federal

Como punto final de este capítulo me referiré a las funciones que dentro de un Sistema Federal tiene el Estado ya que son fundamentales en la toma de decisiones respecto a las necesidades de las diferentes entidades que forman la Federación.

También, es importante tener claro cuales son las funciones de los distintos niveles de gobierno con el fin de establecer el alcance y limitaciones que los instrumentos de política fiscal ofrecen, en función del nivel de gobierno que decida emplearlo.

Según la teoría económica las principales funciones del Estado Federal son las siguientes:

*Estabilización.* De acuerdo a los objetivos económicos de esta función, el alcance de las políticas de los Estados y municipios están restringidos geográficamente. Los instrumentos de mayor impacto para el logro de los objetivos de estabilización son la política monetaria y de deuda, que generalmente no están a disposición de los gobiernos estatales y municipales, por lo que dicha función debe estar a cargo del Estado Federal.

*Distribución.* Considerando la alta movilidad de factores entre las distintas entidades de la federación y la ausencia de mecanismos que la impidan, la efectividad de los gobiernos estatales y municipales en materia de distribución del ingreso es limitada. Por ello se acepta que sea el gobierno federal quien mejor puede desarrollar una política de distribución del ingreso.

*Asignación.* Debido al impacto sobre el bienestar de la población, el proceso de asignación de recursos que debe realizar el Estado Federal reviste especial importancia para el logro de los objetivos de crecimiento y desarrollo económico de un país. Dentro de la Federación, la división de poderes y la existencia de distintos ámbitos de gobierno con autonomía e instituciones propias, ayudan a que la función asignatoria se realice en forma más eficiente.

Dentro de esta última función, la asignación se ve regida por el principio del beneficio:

“ Se distinguen los bienes y servicios públicos según el impacto territorial (bienes con impacto nacional, regional o local). En el caso de bienes y servicios cuyo beneficio es aprovechado únicamente por los residentes de determinada jurisdicción se sugiere que sea la autoridad de dicha jurisdicción la encargada de su provisión así como de establecer las fuentes para su financiamiento. Cuando se trata de bienes cuyo beneficio no es posible circunscribirlos al límite territorial de una jurisdicción y por lo tanto es aprovechado por ciudadanos no residentes de las mismas, se propone que sea un nivel superior de gobierno quien lo proporcione y financie.”<sup>23</sup>

Dentro de la asignación de recursos, se toman en cuenta otros elementos que son:

- *Las preferencias.* Deben conocerse las preferencias de los individuos, debido a que la provisión a cargo del Estado Federal, generalmente tiende a ser uniforme, provocando pérdidas, debido al desperdicio por la mayor o menor demanda sobre dichos bienes o servicios.
- *Generación de externalidades.* Cuando el beneficio de la provisión rebasa los límites de territorio objetivo, da lugar a la aparición de externalidades, por lo que se recomienda que sea el Estado Federal el que lo asigne. El caso contrario es cuando la carga fiscal o nivel de imposición incide en residentes ajenos a la entidad beneficiada.

---

<sup>23</sup> Michel Uribe, Hugo Alberto. *Distribución Óptima de Potestades Tributarias*. INDETEC Revista bimestral No. 119 Diciembre 1999.

- *Economías de escala.* Un elemento adicional a considerar en la distribución de la función asignativa, es la existencia de economías de escala en la prestación de servicios públicos. Cuando esto es posible, se sugiere que sea el Estado Federal el responsable de la provisión.

Lo anterior, de manera práctica nos da un panorama amplio de las funciones correspondientes a un Estado Federal. En el capítulo V se tratará la problemática de estas funciones en la realidad y en específico en nuestro país.

Hasta aquí, la investigación acerca de los conceptos del Federalismo, el federalismo mexicano, su configuración histórica y principales funciones quedan documentadas.

## CAPITULO II

### LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

#### 2.1. Definición

Para que dentro de un Sistema Federal surja el Estado Federal, este debe darse dentro de un ámbito democrático. Por lo tanto tiene que ser el resultado de una Constitución, entendiendo a esta:

“... como el Pacto Supremo por virtud del cual las subdivisiones políticas que integran el Estado-Nación (geográficamente delimitado e integrado por una población que comparte lazos comunitarios de sangre, idioma y tradiciones) convienen en unirse para integrar una sola federación regida por un ente supremo, y en cierto sentido supranacional, generalmente conocido como Federación o Gobierno Federal, en el que se deposita el ejercicio de la soberanía nacional, entendida esta última como el poder supremo del Estado - Jean Bodino

- que a nombre del pueblo – John Locke - se ejercita tanto en la esfera interna del gobierno como en el ámbito internacional.”<sup>24</sup>

Una definición general de constitución es:

“El conjunto de reglas y leyes de acuerdo con las cuales se organizan y estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad. La constitución fija las restricciones institucionales; esto es, delimita lo permitido y lo prohibido, establece los factores decisivos del pacto o contrato social, y define el tipo de sistema y régimen económico y político. La constitución contiene reglas prescriptivas - ¿Quién tomará decisiones? -, reglas proscriptivas - ¿Quién no tomará decisiones? – y reglas numéricas – porcentaje requerido de apoyo para ganar -. En general una constitución especifica las reglas de lección colectiva de la sociedad.”<sup>25</sup>

La Constitución Política constituye la Ley Suprema que regula dos aspectos: Los Derechos del hombre y la Organización del Estado. En la presente investigación la parte que nos interesa de la Constitución es la referente a la Organización del Estado con respecto a las facultades fiscales que otorga al Congreso de la Unión así como, las funciones y facultades de los Estados y Municipios en el mismo ámbito.

Dentro de nuestra Constitución, el primer lugar en donde se le otorga la calidad de sujeto activo a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, es el artículo 31, fracción IV, que establece:

---

<sup>24</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*, Editorial THEMIS, 1era edición marzo 1999. Pag. 7

<sup>25</sup> Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana Primera Edición. Julio del 2000. México. pag. 216

“Es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

De este artículo emana la obligación tributaria que consiste en:

“...el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie.”<sup>26</sup>

Para definir más ampliamente, podemos mencionar algunas características que diferencian sustancialmente a la obligación tributaria que pertenece al Derecho público de las obligaciones creadas dentro del Derecho Privado. Como similitud se puede mencionar que en ambas encontramos dos sujetos; acreedor y deudor y un objeto, y como características de la obligación tributaria mencionare:

- Su única fuente es la Ley (vía Ley, Decreto, Circular, etc.)
- El acreedor o sujeto activo es siempre el Estado.
- El objeto es único y consiste siempre en dar, el cuál sólo se satisface en efectivo ó excepcionalmente en especie.

---

<sup>26</sup> Margain Manatou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Porrúa, Decimotercera Edición Actualizada, México 1997. Pag. 226



- Tiene como finalidad recabar las cantidades necesarias para sufragar el gasto público.
- Sólo surge de hechos o actos jurídicos imputables al sujeto pasivo directo.
- Responsabiliza al tercero que interviene en el acto, ya sea representante o mandatario del sujeto pasivo.

Cabe señalar que existe una excepción al considerarse organismos acreedores de créditos fiscales:

“...al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto Nacional de Fomento de la Vivienda para los Trabajadores, organismos descentralizados, considerados por sus leyes como organismos fiscales autónomos, que han recibido el respaldo de los tribunales, el primero para determinar créditos fiscales y recaudarlos directamente y el segundo para determinar diferencias pero sin derecho de recaudarlos directamente.”<sup>27</sup>

Habiendo definido al sujeto activo en la obligación tributaria, el punto importante de análisis dentro de la Constitución, es la competencia tributaria que esta otorga a las esferas de poder que existen en la estructura política y administrativa del Sistema Federal Mexicano: La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*. Pag. 227

Los artículos de la Constitución Mexicana que contienen las reglas respectivas a la competencia tributaria correspondiente a La Federación, los Entidades y los Municipios son el 124, 73 fracción XXIX, 73 fracción VII, 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I que se analizan a continuación.

## 2. 2. Análisis de los Artículos Constitucionales 124, 73 fracción XXIX, 73 fracción VII, 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I

Los artículos que nos interesan se ubican dentro de la estructura de la Constitución de la siguiente manera:

## ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TÍTULO PRIMERO	1 - 38
CAPÍTULO I.	De Las Garantías Individuales
CAPÍTULO II.	De los Mexicanos <b>Art. 31 fracción IV</b>
CAPÍTULO III.	De los Extranjeros
CAPÍTULO IV.	De los Ciudadanos Mexicanos
TÍTULO SEGUNDO.	39 - 48
CAPÍTULO I.	De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno
CAPÍTULO II.	De las Partes Integrantes de La Federación y del Territorio Nacional.
TÍTULO TERCERO.	49 - 107
CAPÍTULO I.	De la División de Poderes
CAPÍTULO II.	Del Poder Legislativo
SECCION I.	De la Elección e Instalación del Congreso
SECCION II.	De la Iniciativa y Formación de las Leyes
<b>SECCIÓN III.</b>	<b>De las Facultades del Congreso</b>
<b>Art. 73. Fracción VII y XXIX</b>	
SECCIÓN IV.	De la Comisión Permanente
CAPÍTULO III.	Del Poder Ejecutivo
CAPÍTULO IV.	Del Poder Judicial
TÍTULO CUARTO.	108 - 114
	De Las Responsabilidades de los Servidores Públicos
TÍTULO QUINTO	115 - 122
	<b>De los Estados de la Federación y Del Distrito Federal</b>
	<b>Art. 117 fracción IV; V; VI y VII Art. 118 Fracción I</b>
TÍTULO SEXTO	123
	Del Trabajo y de La Previsión Social
TÍTULO SÉPTIMO	124 - 134
	<b>Prevenciones Generales Art. 124</b>
TÍTULO OCTAVO	135
	De las Reformas de la Constitución
TÍTULO NOVENO	136
	De la Inviolabilidad de la Constitución

### 2. 2. 1. Artículo 124

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

A pesar que es hasta el título Séptimo constitucional en donde se establece una competencia reservada a los estados, es necesario que sea este artículo el primero en analizarse ya que conlleva un contenido histórico referente al inicio del federalismo en nuestro país.

Varios autores coinciden en que su texto deriva de la décima Enmienda efectuada a la Constitución de los Estados Unidos de América, la cual tenía por objeto resolver las disputas por motivos de competencia entre la Federación y las localidades en ese país. Se adopta casi textualmente sin considerar las diferencias y tradiciones históricas de centralismo en México, por lo que fortaleció al Gobierno Federal afectando a las entidades.

El artículo 124, también conocido como el de las “facultades Implícitas” se refiere a que:

“...las atribuciones que la Carta Magna no confiera a los poderes federales, **implícitamente** podrán ser ejercidas por los de las entidades federativas. De ahí el incesante proceso de reformas al que, particularmente en los últimos años,

ha estado sujeta nuestra Ley Fundamental, con el objeto de ampliar en la mayor medida posible la esfera de facultades de la Federación.”<sup>28</sup>

El punto medular y más confuso del art. 124 es que la propia constitución no aclara cuáles eran las facultades concedidas a “los funcionarios federales”.

En 1925 y 1932 fueron convocadas la Primera y Segunda convención Nacional Fiscal en donde se elaboraron diversos proyectos con el objeto de establecer un sistema de competencia constitucional entre la federación y las entidades.

Adolfo Arrijo Vizcaino, en su libro *Derecho Fiscal*, cita parte de la Exposición de Motivos de una iniciativa enviada al Congreso de la Unión por el Presidente Lázaro Cárdenas en 1936, en donde el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez, expresa el caos de nuestra organización fiscal por la falta de elementos para poder aplicar correctamente la regla contenida en el art. 124 y que a continuación transcribo por parecerme el principio para la reforma de la fracción XXIX del artículo 73 que entró en vigor en 1943:

“En nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y de los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual

---

<sup>28</sup> Arrijo Vizcaino, Adolfo. *Obra Citada*. Pag. 602

fuente – lo que en sí mismo es un mal – sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, porque las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre uno y otro, destructoras del desarrollo de la nación, en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República...

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 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 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 origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales del territorio patrio, que adquirirían soberanía 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 provocan la improductividad de los gravámenes fiscales.**<sup>29</sup>

Esta iniciativa Presidencial expuso los problemas que ocasiona un sistema mal definido, poco claro y preciso de potestades tributarias ya que un sistema

---

<sup>29</sup> Citado por Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Derecho Fiscal*, Editorial Themis. México 1997. Pag. 144

de libre imposición a lo que conduce es a la concurrencia fiscal. Su objetivo era sustituir el principio del artículo 124 de las facultades implícitas por un sistema constitucional de potestades tributarias bien definido y, sobre todo, claro. El Congreso de la Unión no le dio trámite alguno a la Iniciativa del Presidente Cárdenas por motivos que aún se desconocen.

Es hasta 1943, que lo establecido en el artículo 124 es más claro con la reforma del artículo 73 fracción XXIX que a continuación se analiza.

### **2. 2. 2. Artículo 73**

ARTÍCULO 73. - El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

XXIX. Para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior;
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4to y 5to del art. 27;
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
5. Especiales sobre:
  - a. Energía Eléctrica;
  - b. Producción y consumo de tabacos labrados;
  - c. Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
  - d. Cerillos y Fósforos;
  - e. Aguardiente y productos de su fermentación;

- f. Explotación forestal; y
- g. Producción y consumo de cerveza.

Las entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”

Con la reforma a la fracción XXIX del art. 73, parecía que quedaba resuelto el problema que causaba la imprecisión del artículo 124 ya que se entiende que la imposición de gravámenes sobre cualquier fuente de ingresos distinta a las enumeradas en la modificación, es reservada a la potestad tributaria de los estados o municipios, en su caso.

El error ante esta modificación fue que no se incluyeron los créditos fiscales más importantes de la hacienda Federal: El Impuesto Sobre la Renta y El Impuesto al Valor Agregado. Entonces, se recurrió a una interpretación general de lo que establece la fracción VII del artículo 73 que, según Adolfo Arrijoa Vizcaino en su libro *El Federalismo Mexicano hacia el Siglo XXI* escribe:

“...si bien corresponde a los prosaicos dictados de la realidad, ha sido la principal causante del centralismo fiscal que hasta la fecha se vive en México.”<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Arrijoa vizcaino, Adolfo. *El Federalismo Mexicano Hacia el siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. Marzo 1999. Pag. 604



Mencionaré la interpretación que sobre esta fracción plantea el fiscalista

Emilio Margáin Manatou:

“En la fracción XXIX se enumeran determinadas fuentes impositivas que sólo pueden ser gravadas por la Federación, pero sin que ello signifique que está impedida para gravar otras fuentes, en cuanto sea necesario para cubrir los gastos públicos, en los términos de la fracción VII del mismo artículo constitucional; en otras palabras, que si las contribuciones que se establecen gravando las fuentes que consigna la citada fracción XXIX no son suficientes para cubrir el presupuesto, entonces la Federación puede concurrir con los Estados, afectando otras fuentes, hasta obtener los recursos suficientes.”<sup>31</sup>

Esta tesis es plenamente aceptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a la siguiente jurisprudencia:

“Es inexacto que la fracción XXIX del Artículo 73 constitucional limite a la VII del mismo precepto, que faculta al Congreso a imponer contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto. No puede considerarse como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del Artículo 73, como una limitación al congreso de la Unión para establecer los impuestos aun federales que sean indispensables para cubrir el gasto público.”<sup>32</sup>

Para finalizar este análisis y como resultado de la aplicación de lo establecido en los artículos 124 y 73 fracción VII y XXIX, se puede afirmar que la competencia fiscal de la Federación es tan amplia que prácticamente no

<sup>31</sup> Margain Manatou, Emilio. Obra Citada. Pag. 230

<sup>32</sup> *Semanario Judicial de la Federación*. Sexta época. Volumen XXVI, Primera Parte. Pag. 35 Citado por Arrijo Vizcaino en Obra Citada

existe algún recurso económico generado en el país que no pueda ser objeto de un gravamen federal.

Por otro lado, la Constitución en sus artículos 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I, establecen a los Estados y Distrito Federal, prohibiciones en materia tributaria que apoyan nuevamente el centralismo fiscal.

## **2. 2. 3. Artículo 117 Fracciones IV, V, VI y VII y Artículo 118**

### **Fracción I.**

#### **2 2. 3. 1. ARTÍCULO 117.**

Los estados no pueden, en ningún caso:

- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la

procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

## 2 2. 3. 2. ARTÍCULO 118.

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;

Básicamente, estos artículos en las fracciones citadas, limitan los gravámenes al comercio exterior e interior en algunos casos, al poder Federal.

El antecedente histórico que promovió y dio origen a lo establecido en estos artículos se remonta a finales del siglo XIX, durante el gobierno del Presidente Porfirio Díaz a través de una reforma constitucional elaborada por los entonces Secretarios de Hacienda y Crédito Público Manuel Dublán y José Ives Limantour y que entró en vigor el 1 de julio de 1896.

El objetivo de dicha reforma era acabar con el sistema de impuestos alcabalatorios y de aduanas interiores que existía desde los tiempos de la colonia.

Tomada del historiador Daniel Cosío Villegas en su libro *Historia Moderna de México*, cito los hechos existentes en materia fiscal que prevalecían durante el porfiriato:

"Sintiéndose, en efecto, independientes, cada una de las entidades federativas amplió más sus facultades impositivas y, para ello, no vacilaron siquiera en tomar como modelo la legislación federal. Así aparecieron en cada una, leyes, reglamentos y procedimientos fiscales, sin preocuparse de las leyes y reglamentos de los otros. Surgieron las invasiones recíprocas que estorbaban e impedían el desarrollo del comercio y de la industria, dando lugar a un cúmulo de exigencias y procedimientos derivados de la diversidad de cuotas y formalidades a que eran obligados los comerciantes. Todo ello concluyó en crear una verdadera confusión general."<sup>33</sup>

A mediados del siglo XIX, el diputado Francisco Zarco, alertó a sus colegas en el Congreso Constituyente de 1857 acerca de la gravedad de la situación explicando lo absurdo que era la aplicación de tantas y distintas leyes por los estados a las actividades de comercio interior que lo único que ocasionaban era mantener una situación de crisis en la agricultura y en la industria. Mencionaba desde entonces que:

---

<sup>33</sup> Cosío Villegas, Daniel. *Historia Moderna de México. El Porfiriato, Vida Económica. Tomo II. Tercera Edición. Editorial Hermes. México 1985. Pag. 906*

“ A las trabas de guías y tornaguías y todas las molestias fiscales, hay que añadir que no gravitan sobre el capital ni el rédito, sino sobre los consumos. En vano se quiere gravar el producto, el impuesto lo paga siempre el consumidor..”<sup>34</sup>

A pesar del conocimiento de esta situación desde 1857, la guerra de reforma, la intervención francesa, el imperio de Maximiliano de Habsburgo y la inestabilidad de la República Restaurada, no fue hasta la consolidación del Gobierno de Porfirio Díaz y con la reforma de los artículos 117 y 118, que las alcabalas y las aduanas interiores, que existieron por más de tres siglos, desaparecieron de todo el territorio nacional.

Fue correcta, desde el punto de vista económico y comercial, la terminación de dichos impuestos; pero La Federación, con su política de equilibrio presupuestal, negociación de su deuda pública y abolición de alcabalas, acaparo todas las fuentes gravables, siendo los impuestos indirectos su fuente principal, restando importancia a los estados.

La concurrencia impositiva debe eliminarse por considerarse antieconómica, pero no sacrificando la competencia tributaria de las entidades cuyo objetivo es buscar una distribución equilibrada de las fuentes de ingresos gravables entre la Federación y las entidades de una forma en que no se

---

<sup>34</sup> *Ibidem*. Pag. 908

afecten sus respectivos ámbitos de competencia, con el mayor grado de autosuficiencia fiscal posible.

En el Fisco Federal, existe una doble competencia tributaria; la expresa y la tácita.

En la primera, se le permite imponer tributos en forma exclusiva sobre el comercio exterior, aprovechamientos y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 Constitucional, instituciones de crédito y seguros, servicios públicos concesionados, especiales (art. 73, XXIX punto 5) y tonelaje y maniobras portuarias.

En la tácita, se le otorga el derecho de gravar cualquier otra fuente de riqueza disponible cuando sea necesario para cubrir el presupuesto federal.

En el caso de los estados, se considera una competencia derivada, ya que sólo pueden establecer tributos sobre aquellas fuentes no consideradas contribuciones federales, corriendo el riesgo de perderlas en el momento en que el Congreso de la Unión decida destinarlas a la Federación.

A continuación, cito la tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resume esta situación:

“La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (art. 73, fracción VII, y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracción XXIX); c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118)”<sup>35</sup>

Con esto, nos podemos dar cuenta de que existen errores en nuestra Carta Magna acerca de la delimitación clara de la competencia tributaria llegando al mismo punto al que llegamos al finalizar el tema del capítulo I, es decir, se respeta por un lado la autonomía de las entidades, pero no es claro el grado de competencia, en este caso, tributaria que a cada una le corresponde.

Hasta aquí, el análisis de la Constitución Política. En el siguiente capítulo se analizará el tema de la Coordinación Fiscal.

---

<sup>35</sup> *Tesis Jurisprudencial Número 11*. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación año 1965. Primera Parte. Pag. 42 cita por Ariñoja Vizcaino en Obra citada

## CAPÍTULO 3

### LA COORDINACIÓN FISCAL

#### 3. 1. Introducción

En este capítulo abordare el tema de la Coordinación Fiscal desde un punto de vista nacional integrando las causas de su surgimiento en el país, su configuración histórica hasta nuestros días, concepto y reglas para su funcionamiento, desarrollo de la Coordinación y de la fórmula de participaciones desde su inicio, así como el análisis de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por todo lo expuesto en el capítulo anterior y en especial en el capítulo 1, surge la necesidad de cómo resolver e integrar los intereses fiscales de la Federación con los de los estados y los de éstos entre sí; como evitar la doble o



múltiple tributación; eficientar la administración tributaria nacional y solucionar conflictos entre los estados y el gobierno federal.

La herramienta que el Federalismo Fiscal a encontrado es la Coordinación fiscal que toma:

"...como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de servicio público y de oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno."<sup>36</sup>

Actualmente, la intervención de las esferas estatal y municipal en la cuestión tributaria ha sido menos práctica debido a consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración local y por la necesidad del Gobierno Federal de disminuir las desigualdades regionales.

El desarrollo económico de las regiones del país es el producto de la evolución histórica que fue marcando diferencias enormes entre una región y otra, privilegiando a algunas de ellas a costa del empobrecimiento de las otras.

---

<sup>36</sup> Colmenares Páramo, David. *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*. Revista Comercio Exterior, vol. 49, número 5. México mayo de 1999. Pag. 4

Esto se observa claramente en nuestro país en la región norte, cercana a la frontera con Estados Unidos, principal mercado de las exportaciones mexicanas, cuyos niveles de desarrollo son reflejo de una concentración de inversión en infraestructura por el gobierno federal, que indican que el nivel de vida de su población es mucho mayor que el del resto del país.

Esta es la principal razón, según algunos autores, del porque la recaudación de los principales impuestos, como el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y algunos especiales, estén bajo la responsabilidad de la Federación. Es decir, es un motivo de redistribución hacia los estados de acuerdo a sus necesidades de presupuesto, además de la eficiencia recaudatoria que difiere entre cada estado.

Incluyo en esta introducción una definición de Coordinación Fiscal con el fin de desarrollar el capítulo teniendo claro su significado:

“La coordinación fiscal se define como la participación proporcional que, por disposición de la Constitución y de la ley, se otorga a las entidades federativas y a los municipios en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. México, Marzo 1999. Pag. 622

Los siguientes puntos: configuración histórica, datos sobre la fórmula de participaciones y su desarrollo, así como, los cuadros informativos están basados en la información documentada de David Colmenares Páramo en su artículo *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano* por ser una fuente actual y completa en el tema.

### 3. 2. Antecedentes Históricos

La coordinación fiscal en México surge de la necesidad de terminar con la concurrencia impositiva y la diversidad de criterios de los estados en cuanto a los impuestos que cada uno administraba.

En 1925, 1932 y 1947, como se mencionó dentro del análisis de la Constitución en el capítulo anterior, se celebraron tres convenciones nacionales fiscales en las que desde entonces:

“... apuntaron como soluciones la coordinación en materia impositiva y el establecimiento de un régimen de participaciones a los estados y municipios en el rendimiento de diversos impuestos federales.”<sup>38</sup>

De la primera convención no surgió ninguna modificación. En la segunda, surgieron las bases de la reforma a la fracción XXIX del artículo 73

constitucional analizado en el punto 2. 1. 2. además de que algunos impuestos relacionados con la propiedad del suelo quedaron de manera exclusiva en los estados y otros, como el Impuesto Sobre la Renta a las empresas, habrían de ser gravados sólo por la Federación.

Según palabras de David Colmenares Páramo, en su artículo *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano* publicado en la Revista Comercio Exterior de Mayo de 1999:

"En 1942 se da una reforma constitucional que establece lo que constituiría la espina dorsal del Sistema de Coordinación Fiscal de nuestros días, esto es, las participaciones a los estados en el rendimiento de algunos impuestos federales, los especiales que en ese momento estaban reservados a este nivel de gobierno."<sup>39</sup>

En esos mismos años, cerca de la mitad de los estados habían derogado los impuestos locales a la compraventa a cambio de una participación del 40% de la recaudación total del impuesto federal, aunque el rendimiento del impuesto era bajo en relación con lo recaudado en el resto de las entidades. Al mismo tiempo, se ofrecía como incentivo un aumento en el porcentaje de participación que recibirían los estados, lo cual significaba un incremento de

---

<sup>38</sup> *Memoria de la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la SHCP*, Noviembre de 1972 Citado por Colmenares Páramo, David en Revista Comercio Exterior

<sup>39</sup> Colmenares Páramo, David, *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*. Revista Comercio Exterior, Vol. 49, número 5, México, mayo de 1999. Pag. 6

50% en relación con lo percibido anteriormente por las entidades que ya se habían coordinado.

En la tercera convención, en 1947, surgió la creación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) que sustituiría a los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria. Al mismo tiempo y debido a esto, los estados cobraban una tasa adicional de hasta 1.2%, además de recibir el 10% sobre la participación existente en otros impuestos federales.

La Coordinación tardó varios años en implementarse y es hasta 1971 cuando el estado de Chihuahua se coordina con la Federación con el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles con facultades que van desde la recaudación hasta la fiscalización. Cabe mencionar que el estado de Nuevo León, se coordinó con la Federación en Mazatlán, Sinaloa en Octubre de 1979, se publicó en el Diario oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1979 y entró el vigor el 1ero de enero de 1980, cuando la Ley de Coordinación Fiscal iniciaba su vigencia. En estos mismos años, los estados recibían ingresos que derivaban de los impuestos especiales de acuerdo a la Constitución, pero además, recibían otras participaciones condicionadas a la eliminación por parte de los estados de gravámenes sobre la misma fuente u objeto que el impuesto clasificado como federal.

Además, las participaciones se daban sobre sistemas muy complejos como por ejemplo, en algunos casos sólo se participaba a los estados en que se realizaba la producción o se efectuaba el consumo; en el caso del ISIM, la participación se pagaba al estado en donde el contribuyente hubiera percibido el ingreso.

Como señala Roberto Hoyo D'Addona en *Antecedentes de la Coordinación Fiscal (1979)*, en Memorias de la Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Guadalajara, Jalisco 1997:

"...la época de pago de las participaciones a las entidades y municipios solía estar desfasada varios meses, contados a partir de la fecha en que el contribuyente pagaba el impuesto que les daba origen [...] el proceso normal duraba de tres a seis meses. En ocasiones, por errores, demoras o ineficiencias en el trámite, el pago se demoraba aún más."<sup>40</sup>

En 1972 se realiza la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Chihuahua encabezada por Gustavo Petricioli, Secretario de la SHCP, y los gobernadores de los estados de Chihuahua y Durango con el fin:

---

<sup>40</sup> Citado por Colmenares Páramo, David. Obra Citada. Pag. 6

"...de ir eliminando cada vez más vigorosamente la situación de desequilibrio e inequidad que priva en materia de distribución del ingreso fiscal entre federación, estados y municipios." <sup>41</sup>

Los principales logros en esa Primera Reunión fueron:

- La formación de la Comisión Permanente de la Federación y Estados Coordinados,
- La revisión conjunta del sistema tributario y del monto de las participaciones,
- La reforma al artículo 15 de la Ley Federal del ISIM otorgando el 45% de la recaudación de la federación en sus territorios.
- La posibilidad de convenios de coordinación respecto al Ingreso Global de las Empresas de los Causantes Menores, con participación de la recaudación.

A pesar de los avances en materia de coordinación fiscal, hasta aquí, falta un procedimiento que integre y uniforme la distribución de las participaciones, ya que sólo se van arreglando independientemente y de acuerdo al caso específico del impuesto en cuestión.

---

<sup>41</sup> *Memoria de la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la SHCP*, noviembre 1972 Citado Por Colmenares Páramo David, en artículo publicado en Revista Comercio Exterior Mayo 99

### 3. 3. Antecedentes de la Ley de Coordinación Fiscal

El primer precedente que encontramos acerca de la necesidad de una Ley que Coordinara fiscalmente a la Federación con los estados y estos con los municipios se origina en 1976 con Carlos Tello Macías en su *Resumen de los Resultados de la Coordinación Fiscal (1972 -1976)*, Memoria de la IX Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales quien señala:

“...en la cual ya se ha trabajado en materia de tributación y participaciones a nivel de anteproyecto, en donde se establezcan los principios rectores de las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios. Esta Ley será el resultado de un proceso de definiciones y acuerdos a todos los niveles de gobierno para elegir las alternativas idóneas que han de normar con carácter obligatorio la administración fiscal. En este documento habrán de establecerse los principios que regirán la concesión y entrega de participaciones, la regulación de la concurrencia tributaria y el gasto público, las condiciones a que habrán de sujetarse los empréstitos que soliciten los gobiernos locales, las responsabilidades de administración en cada uno de estos campos, etcétera.”<sup>42</sup>

La iniciativa para la creación de la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue presentada por el Ejecutivo en 1978. Se considera que esta es la reforma fiscal más importante en los últimos tiempos junto con el Impuesto al Valor Agregado en 1980 en lugar del ISIM.

---

<sup>42</sup> Tello Macías, Carlos. *Memoria de la IX Reunión Nacional de funcionarios Fiscales*, México, 1976



El sistema de participaciones es el punto clave de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 ya que el gobierno federal participa a las entidades de la totalidad de la recaudación de los impuestos federales incluyendo a aquellos que son concurrentes. Con su creación se inició una serie de intercambios de experiencias y sistemas administrativos entre las entidades coordinadas lo cuál favoreció la unificación de criterios y ordenamientos estatales dándole coherencia y unidad al sistema tributario nacional.

Antes de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, la relación de participaciones equivalía a 12.07% de la recaudación participable y en 1980 los estados que se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmaran el convenio de coordinación con la Federación recibirían el 13% de la recaudación federal total, que se incrementaría con el porcentaje de dicho ingreso en la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades derogaran o suspendieran de acuerdo a su adhesión al convenio de coordinación fiscal.

Otro aspecto importante a considerar con la entrada de la Ley de Coordinación fiscal sería la obligación de que los estados coordinados participen a sus municipios con al menos el 20% de lo que ellos reciban.

### 3. 4. Características y Reglas

Partiendo de la definición mencionada al inicio de este capítulo podemos decir que la Coordinación Fiscal tiene las siguientes características:

<b>CARACTERISTICAS</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Emanan de una norma Constitucional.</li><li>▪ Presupone la existencia de una contribución de naturaleza federal.</li><li>▪ Intervienen las entidades federativas, y en su caso los municipios, en la recaudación y administración de la contribución federal coordinada.</li><li>▪ Otorga a los estados y municipios coordinados una participación proporcional de los rendimientos obtenidos por la federación.</li></ul>

De acuerdo al último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional:

“Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine.”

La Ley secundaria federal que se menciona y que es aplicable en el caso de entidades coordinadas es la Ley de Coordinación Fiscal que inicia su vigencia el 1ero de enero de 1980 y que más adelante en este mismo capítulo se analiza. Para entidades no coordinadas, estas participaran en los impuestos especiales en los términos que establecen las leyes respectivas.

La Coordinación fiscal, ofrece la ventaja de que al impedir la existencia de impuestos locales sobre ingresos gravados por la Federación, evita la concurrencia fiscal y con ello la doble tributación, al mismo tiempo que provee de recursos a los estados y municipios.

### 3. 5. Desarrollo de la Coordinación a partir de 1980

El sistema de participaciones es el punto clave de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 ya que el gobierno federal participa a las entidades de la totalidad de la recaudación de los impuestos federales incluyendo a aquellos que son concurrentes. Con su creación y su entrada en vigor el 1ero de enero de 1980 se inició una serie de intercambios de experiencias y sistemas administrativos entre las entidades coordinadas lo cuál favoreció la unificación de criterios y ordenamientos estatales dándole coherencia y unidad al sistema tributario nacional.

Antes de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal el 1ero de enero de 1980, la relación de participaciones equivalía a 12.07% de la recaudación participable y en 1980 los estados que se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmaran el convenio de coordinación con la Federación recibirían el 13% de la recaudación federal total, que se incrementaría con el porcentaje de dicho ingreso en la recaudación de

gravámenes locales o municipales que las entidades derogaran o suspendieran de acuerdo a su adhesión al convenio de coordinación fiscal.

El Fondo General de Participaciones (FGP) guardaba una estrecha vinculación con los estados en cuestión de distribución por lo que se generó un efecto negativo en los estados de menor desarrollo económico debido a su débil estructura administrativa y recaudatoria. Por eso es muy importante la creación del Fondo Financiero Complementario (FFC), con 3.5% del Fondo General de Participaciones y un monto adicional aportado por la SHCP equivalente a 3% del mismo fondo. El cuál:

“...se distribuyó entre los estados en proporción inversa a las participaciones que recibían del Fondo General y al gasto corriente en materia educativa que realiza la federación en cada una de las entidades. En esta forma, y tomando en cuenta además la población de cada estado, pueden hacerse llegar recursos adicionales a las entidades menos favorecidas con el funcionamiento normal de participaciones”.<sup>43</sup>

En 1980, con la Ley de Coordinación Fiscal se institucionalizaron los convenios entre la Federación y los estados, que debe considerarse como la base para el desarrollo del sistema tributario nacional.

Dentro del Sistema de Distribución de Participaciones, el punto medular es el Fondo General de Participaciones (FGP) que ha tenido una evolución

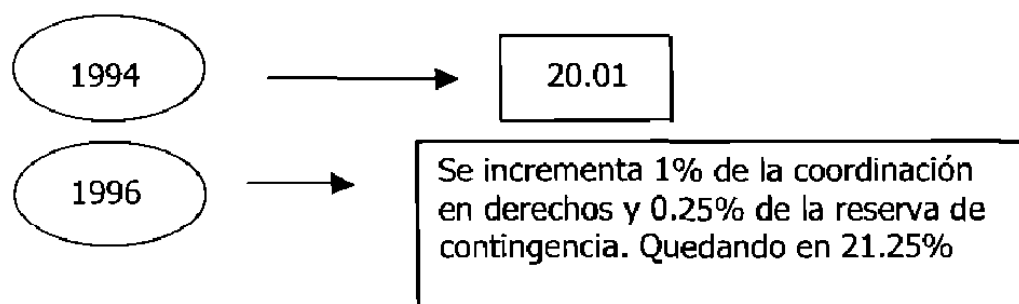
interesante desde 1980, no sólo porque incremento su monto respecto de la Recaudación Fiscal Participable (RFP) sino por lo interesante de su fórmula de distribución hacia los estados. De acuerdo a David Colmenares, en Retos del Federalismo Fiscal Mexicano, la evolución del Fondo General de Participaciones fue la siguiente:

EVOLUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES DE 1979 A 1996		
AÑO	PORCENTAJE	OBSERVACIONES
1979	12.07	
1980	16.89	El FGP fue de 13% que con los accesorios llego a 16.8949%
1981	16.94	
1982	17.44	Lo que incluye 0.5% para los estados coordinados en derechos.
1983-1986	17	Durante estos años se observa deterioro cuya tendencia se revierte hasta 1987 y 1988
1987	17.48	Ingresos totales por impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo, gas natural y los de minería.
1988	17.3845	FGP en dos partes, la primera equivalente a 30% de la recaudación del IVA de cada entidad, y la segunda era un fondo ajustado, integrado con 13.0856 y 13.0913 por ciento respectivamente, eliminándose para 1989 el 0.5% de la RFP de los estados coordinados en derechos
1989	17.5008	

<sup>43</sup> SHCP, *Iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal*, México, 1978.

1990	18.26	Se incrementa con el regreso de la administración del IVA al gobierno federal y desaparece el Fondo Financiero Complementario y se reintegra al 0.5% para los estados coordinados en derechos.
1991 y 1992	19.01	Se incrementó con 0.25% de la reserva de contingencia creada para el período de transición de la Fórmula de Distribución aprobada en 1990 más 0.5% para los Estados coordinados en derechos y 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades por concepto de bases especiales de tributación.
1994	20.01	Se incrementa a 1% la participación a los estados coordinados en derechos.
1996	24.489	En dos años se logra incrementar el fondo en casi seis puntos porcentuales por conceptos diversos quedando en 24.489%

Como se puede observar, desde 1979 hasta 1996 el Fondo se ha incrementado en un 100% aproximadamente quedando conformado en 1996 de la siguiente manera:



También en 1996 el fondo se incrementa:

1%	Del Fondo de Fomento Municipal
0.136%	De participaciones directas a municipios
0.623%	De otras participaciones no derivadas de la RFP como es el caso de las bases especiales de tributación recaudadas en 1989
20%	De lo recaudado de IEPS en la entidad
8%	De lo recaudado de tabaco labrado
3.17%	Del derecho adicional sobre extracción de petróleo que se participa a municipios por donde se exporta
1.38%	Aproximadamente por tenencia

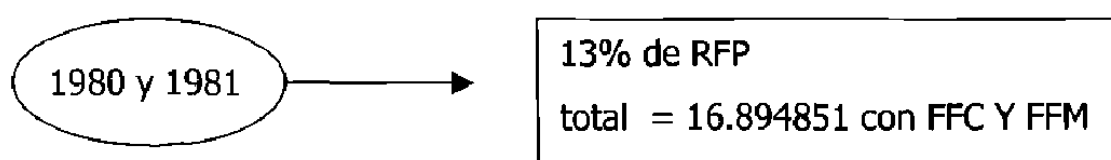
Llegando a un total de 24.489% de la Recaudación Fiscal Participable

### 3. 6. Desarrollo de la Fórmula de Participaciones

Este punto es un análisis del comportamiento de la distribución de participaciones por medio de la fórmula desde el inicio de su aplicación hasta 1998 realizado por David Colmenares en febrero de 1999, y publicado en la revista Comercio Exterior en mayo de 1999. La parte referente a la evolución de la fórmula se resume de la siguiente manera:

Otro eje del Sistema de Coordinación Fiscal ha sido el Sistema de Distribución de Participaciones, cuya evolución ha tenido cambios radicales. En 1980, los conflictos por los domicilios fiscales, lo variado de las tasas, los conflictos por el criterio, la manipulación de las devoluciones, la tendencia decreciente del porcentaje de disminución de las participaciones, la desaparición del ISIM y la creación del IVA, obligaban a un nuevo Sistema de Distribución de Participaciones que previó la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>44</sup>

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 establece las figuras del Convenio de Adhesión y del Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal que cada entidad firmaría con el gobierno federal.



La fórmula compensaba a los estados que recibieran participaciones menores respecto a la anterior, tomando como referencia 1979. La inercia petrolera se mantuvo particularmente para Tabasco y Chiapas y poco menos para Veracruz y Tamaulipas. Los incentivos a la recaudación local afectaron a los estados con estructuras tributarias deprimidas, provocando fuertes inequidades en la distribución.

<sup>44</sup> Colmenares Páramo, David. Obra Citada.



Para 1988 y 1989, al crearse el Fondo Ajustado, para el que se separó y asignó 30% de la recaudación del IVA a los estados, se afectaba a la mayoría de las entidades, dada la concentración recaudatoria de ese gravamen, no por falta de eficiencia administrativa, sino por la debilidad estructural y el tamaño del mercado interno. Su introducción provocó conflictos en Oaxaca, Campeche y Michoacán, que exigían una reserva de compensación; en 1987 fueron muy polémicas las reuniones previas a la creación del Fondo Ajustado.

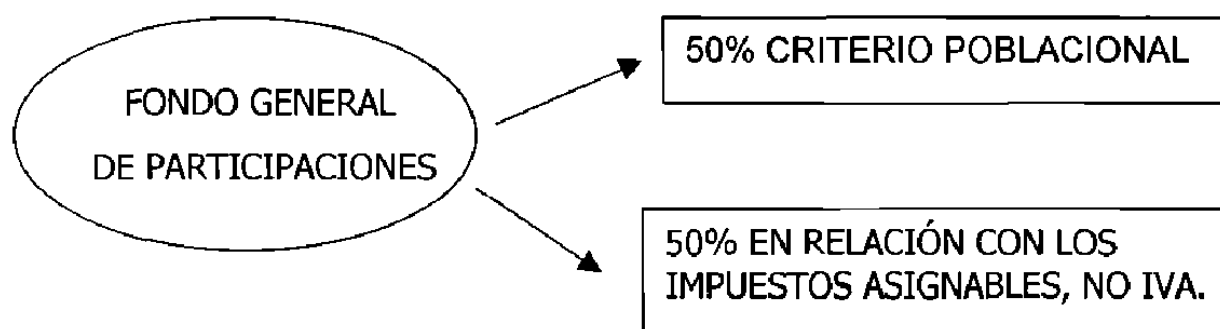
En cuanto a la equidad, de 1979 a 1988 la relación entre lo que recibían los habitantes del estado más favorecido (Tabasco) y el menos favorecido (Oaxaca), era:

AÑO	TABASCO	OAXACA	MOTIVO
1979	15	a 1	
1984	10	a 1	Mecanismo compensatorio
1988	8	a 1	Incentivos a la recaudación de IVA y los incrementos en el tamaño del FFM

La inequidad seguía siendo muy fuerte, lo cual generó numerosas propuestas de las entidades "perdedoras" del Sistema, destacando en 1989 Zacatecas que proponía distribuir la totalidad de las participaciones según la población.

En diciembre de 1989, para entrar en operación en 1990, se aprueba desvincular las participaciones de la recaudación del IVA y se decide llevar a cien las participaciones vigentes, excepto las destinadas a los municipios, y distribuir la mitad a través de un nuevo fondo similar al FFC basado en la población que tiene cada estado, en el cual las entidades que más ingresos por persona reportan perdieran relativamente en el tiempo (cinco años) y de manera pausada en favor de las demás, lo cual resultaría una forma de distribución más equitativa. Los coeficientes de la otra mitad se moverían en función del crecimiento relativo de algunos impuestos asignables, sin incluir el IVA.

Esto es:



El cuál se igualaría paulatinamente en cuatro años.

En suma, en 1990 los cambios fueron los siguientes:

- La eliminación del antiguo FFC y su remplazo por el criterio poblacional en forma creciente hasta que en 1994 la mitad de las participaciones a

las entidades se distribuyeron según ese criterio fundamentado en la equidad.

- La distribución de la mitad de las participaciones a las entidades mediante una fórmula basada en tres conceptos: las participaciones del año anterior; el incremento de las contribuciones asignables a la entidad, y el incremento de las contribuciones en todo el país. El primer elemento de la fórmula responde al criterio de resarcimiento y de la estabilidad en el reparto de las participaciones; los dos restantes comparan a la recaudación de la entidad relativa al país, dando vigencia al criterio recaudatorio.
- La conformación de un régimen de transición, en el cual los porcentajes del FGP, repartidos según los puntos 1) y 2), varían de 80/20, 70/30 y 60/40 en los años 1991 a 1993.
- La constitución de una reserva de contingencia para compensar a las entidades cuyas participaciones mermaron en los años 1991-1996.
- El cambio en la forma de repartir el FFM, calculando el porcentaje de cada entidad con base en el inverso de las participaciones por habitante en el total del FGP, y no sólo en la parte sujeta a reparto según las contribuciones asignables.

Esto en sí fue un avance, aunque se observaron dos fenómenos que en alguna medida desvirtuaban y operaban en sentido contrario a los resultados del nuevo modelo de participaciones:

1. La desaparición del FFC, el cual beneficiaba fundamentalmente a las entidades con menor per cápita en la distribución de participaciones, generó un efecto negativo ("de columpio") en el período de transición que presentaba resultados contradictorios respecto a la intención de fortalecer el principio de equidad, provocando serios problemas financieros a las entidades que se pretendía favorecer.
2. El régimen de transición resultaba muy brusco para la gran mayoría de estados, y sus resultados en 1991 eran contrarios a los que rendía el sistema en 1994; el cambio efectuado en el FFM reduciría las participaciones de los municipios de los estados beneficiados por los cambios a largo plazo en el FGP, es decir, en sentido opuesto a la equidad.

Así, era urgente eliminar los efectos negativos de la transición, apoyar a las entidades con menor per cápita en el FGP y recuperar el equivalente del FFC para fortalecer el principio de equidad. Por ello, un grupo importante de entidades, encabezadas por Oaxaca, buscaron suavizar y ajustar la fórmula de

transición en forma gradual, sin el "efecto de columpio" que se daba desde 1991, el cual perjudicaba a las entidades cuyas finanzas se buscaba fortalecer.

Oaxaca presentó una propuesta ante el Grupo Técnico de la Fórmula que reduciría la diferencia per cápita en forma gradual durante un período de transición hasta un 4 a 1 en 1994. En la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales realizada en Huatulco (1990), se propuso el cambio de la fórmula, dándose posteriormente un intenso proceso de análisis y debate en el Grupo Técnico y la Comisión Permanente, cuyo resultado sería el cambio más significativo y duradero en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente hasta la fecha.

Para documentar el efecto negativo de la transición sin el FFC, se hizo un ejercicio con el supuesto de crecimiento de la RFP igual a la inflación. Así se apreció que 25 entidades resultarían perjudicadas y sólo siete beneficiadas, debido a la forma de efectuarse la transición entre el sistema vigente en 1990 y el que operaría en 1994.

La causa de este resultado se debía a que el antiguo Fondo Financiero Complementario (FFC) otorgaba porcentajes mayores que el peso poblacional a muchas entidades; de éstas hubo que distinguir dos tipos:

ESTADOS CON BAJOS MONTOS EN EL FONDO GENERAL POR HABITANTE	ESTADOS CON ALTOS MONTOS POR HABITANTE EN EL ANTGUO FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO
<p>Durango Guerrero Hidalgo Michoacán Morelos Oaxaca San Luis Potosí Tlaxcala Yucatán Zacatecas</p>	<p>Aguascalientes Baja California Sur Campeche Colima Durango Hidalgo Guerrero Morelos Nayarit Oaxaca Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Yucatán Zacatecas</p>

Para el cambio de la fórmula, inicialmente se planearon dos opciones:

- A) La continuidad del cálculo de los factores de la segunda parte del FGP de igual manera que en 1990, con lo cual el número de estados perdedores se reduciría a sólo 12 con la utilización de la Reserva de Contingencia, en tanto que 20 entidades se verían favorecidas, y
- B) Conformar un sistema mixto que combinaba el sistema vigente con la primera propuesta, otorgando el mayor porcentaje en cualquiera de los

dos sistemas a la equidad y luego calculando el verdadero porcentaje sobre la base de 100%. Con ello el número de entidades perdedoras se reducía a 14 con el empleo de la Reserva de Contingencia.

Con cualquiera de las dos propuestas se pretendía reducir el número de entidades perdedoras, una transición no violenta para las mismas, abatir las desviaciones de las participaciones por habitante hacia una mayor equidad nacional y no afectar el crecimiento económico de los estados chicos.

La "suma cero" persistía debido a que no se contaba con recursos federales adicionales que facilitaran la transición del sistema anterior al nuevo. Por ello, se propuso conformar una tercera propuesta, en la cual se constituía la Reserva de Contingencia con recursos frescos aportados por la federación, de tal forma que las entidades cuenten con las participaciones ya percibidas en 1990 como la base del cálculo de la aplicación de la Reserva.

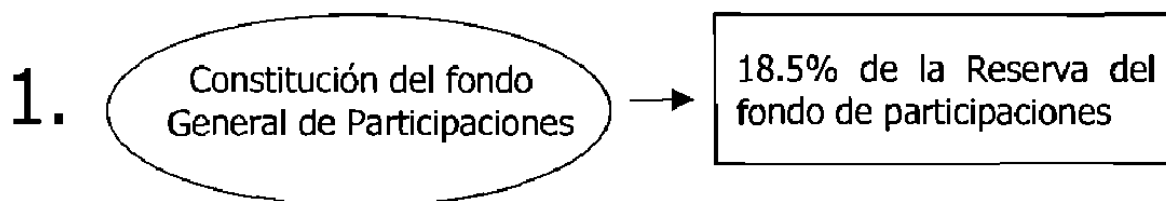
En cuanto al Fondo de Fomento Municipal, hubo dos propuestas para corregir la deficiencia señalada:

1. Calcular las participaciones con base en el sistema vigente hasta 1989 y el de 1990, permitiéndose a las entidades escoger la mayor de las dos opciones. La federación aportaría un monto adicional equivalente a

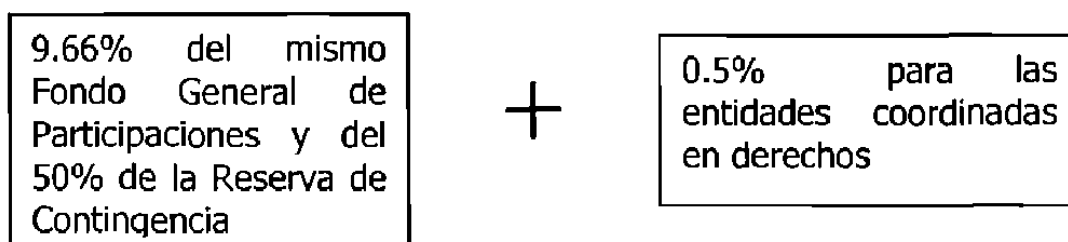
0.037143% de la RFP para compensar a las entidades cuyos municipios resultaron perjudicados por las reformas al FFM, y

2. Corregir una limitación grave para la gran mayoría de los municipios del país. Para atemperar la insuficiencia de recursos mínimos necesarios para su solvencia financiera, se propuso que la federación aportara al FFM 1% de la RFP: 0.42% se distribuiría de acuerdo con lo anterior y 0.58% según el número de municipios de cada estado.

Por último, la base de la propuesta de Oaxaca, enriquecida por las entidades y la propia Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, fue la siguiente:



Se crea una tercera fracción:



Esta tercera fracción se distribuiría con la misma mecánica con que operó el FFC, esto es, la inversa per cápita de los otros dos.



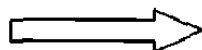
- 2.** De 1991 a 1994 el Fondo General de participaciones se distribuiría acuerdo con los siguientes porcentajes:

	1991	1992	1993	1994
Primera Parte Población	18.05	27.10	36.15	45.17
Segunda Parte Asignables	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercera Parte Inversa per Cápita De FGP	9.66	9.66	9.66	9.66

- 3.** Cambiar la fórmula de distribución de la segunda parte del Fondo, excluyendo la tasa de crecimiento de predial y agua de la fórmula de los coeficientes de esta segunda parte pasándola al FFM e introduciendo como asignables la recaudación de impuestos especiales.

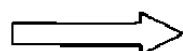
- 4.** Cambiar la fórmula de distribución del FFM para incorporar en ella el crecimiento de la recaudación de predial y agua, de tal forma que la dinámica de los coeficientes estuviera dada por la dinámica de la recaudación por estos conceptos. Quedando con 0.42% de la RFP que obtuviera la federación en un ejercicio y se distribuiría conforme a lo siguiente:

30%



Se destinaría a formar un Fondo de Fomento Municipal para todos los estados

70%



Correspondería a los estados coordinados en materia de derechos

**5.** Cambiar la dinámica de la Reserva de Contingencia, pasando ésta a garantizar un crecimiento en términos reales del total de las participaciones igual al crecimiento real de la RFC.

La filosofía de cambio propuesta en la fórmula fue la de concretar uno de los fundamentos del federalismo fiscal, esto es, compensar mediante transferencias no condicionadas la desigualdad fiscal estructural entre las entidades, contribuyendo con un *mínimo* de recursos al adecuado funcionamiento de la administración pública de las entidades de menor tamaño, además de participarles ingresos de acuerdo con su población y compensar la desigualdad per cápita con la tercera fracción del FGP. También buscó acelerar la redistribución entre las entidades durante la transición por medio de la mecánica de la Reserva de Contingencia.

Su introducción no fue una cosa sencilla: en 1990 se celebraron una reunión nacional, aproximadamente diez reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a la que asistieron todas las entidades, y varias del Grupo Técnico de la Fórmula. La propuesta se aprobó en diciembre de 1990 en la Ciudad de México. En la reunión de la Comisión Permanente se decidió por consenso adoptar la propuesta enriquecida por las entidades y la SHCP, la cual la presentó en el Paquete Fiscal a la Cámara de Diputados, donde fue aprobada para el Ejercicio Fiscal de 1991. Así quedó integrada una nueva Fórmula de Distribución de Participaciones para el período 1991-1994 en la Ley de Coordinación Fiscal que respeta la filosofía redistributiva de los cambios de 1990, cuando se incorpora el criterio poblacional y se le reintegran con su filosofía original los recursos del FFC, en la tercera fracción del FGP. La fórmula mantiene sus elementos esenciales, esto es, la equidad y el estímulo a la recaudación local, al incorporarse sugerencias de diferentes secretarios de finanzas en el sentido de asignar la recaudación de predial y agua al FFM, a la luz de las dificultades para captar y contabilizar oportuna y exactamente estos conceptos para el FGP. Asimismo, se resolvió el problema de transición, consistente en que algunas entidades que mejoran con la nueva fórmula verían su situación empeorada en la etapa de transición.

Dado lo difícil de la negociación, particularmente con el Distrito Federal, se introdujo un transitorio en la Ley, mediante el cual participaba 180 000 millones

de pesos al Distrito Federal en el FFM que se mantiene hasta la fecha, a pesar de no contar con municipios. El 1 de enero de 1991 entró en operación la nueva fórmula.

El saldo de la operación de la fórmula es positivo al dotar de mayor equidad y alentar la recaudación local, corrigiendo no sólo parte de las deformaciones estructurales del modelo económico, sino también las del modelo fiscal, como la concentración de domicilios en unas cuantas entidades. Los estados más beneficiados por el cambio de la fórmula son los que registran menores participaciones per cápita en el FGP y tienen los factores más bajos en las mismas. Evidentemente, no se resuelven todos los problemas de la inequidad estructural, ni las limitaciones del efecto de la "suma cero"; sin embargo, se dio un paso adelante para que el sistema de coordinación intergubernamental pudiese, por medio de una mayor eficiencia de la recaudación de los impuestos federales, compensar a las entidades con menores participaciones per cápita.

Al revisar la evolución de los factores de distribución de participaciones de las entidades en el período de transición (1990-1994), se encuentra que sólo dos perdieron, otros no fueron beneficiados y otros más si lo fueron:

## EVOLUCIÓN DE LOS FACTORES DE DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES DE LAS ENTIDADES (1994-1998)

### 1. ENTIDADES PERDEDORAS Y NO BENEFICIADAS

ENTIDAD	% DE CAÍDA EN SU FACTOR DE PARTICIPACION DESDE 1990	
	1994	1998
Distrito Federal	27.14	34.5
Tabasco	22.09	14.4
Sonora	14.79	14.94
Nuevo León	11.48	12.66
Baja California	7.44	
Sinaloa	7.	
Baja California Sur	9.99	
Tamaulipas	5.2	

### 2. ENTIDADES BENEFICIADAS.

ENTIDAD	PORCENTAJE DE GANANCIA EN SU FACTOR DE PARTICIPACION DESDE 1990	
	1994	1998
Oaxaca	63.3	51.21
Michoacán	40.41	40.93
Guerrero	34.32	34.85
Puebla	33.58	34.46
Guanajuato	32.55	34.46
Hidalgo	28.9	31.69

De 1990 a 1998 las tendencias son más o menos las mismas, con algunos pequeños cambios como se puede observar derivados de una pérdida de dinamismo en la recaudación del predial de algunas entidades con bajo índice de participación en el FGP, de 1995 a 1998, dada la vinculación de este esfuerzo con el factor del FFM.

No obstante los avances del Sistema en términos de equidad, aún se presenta una concentración de las participaciones en algunos estados:

### CONCENTRACIÓN DE PARTICIPACIONES

	1991	1998
<div data-bbox="132 1256 486 1599" style="border: 1px solid black; padding: 5px;">           Distrito Federal            Estado de México            Veracruz            Tabasco            Jalisco         </div>	45.51%	41.59%
<div data-bbox="132 1664 517 2002" style="border: 1px solid black; padding: 5px;">           Aguascalientes            Nayarit            Colima            Quintana Roo            Baja California Sur         </div>	4.15%	4.36%

Sin embargo, el indicador más preciso para medir el grado de equidad del sistema es el per cápita de participaciones que como se menciono la relación es del número de veces que la entidad más favorecida recibe participaciones en relación con la menos favorecida. Las entidades que se encuentran en los extremos son Tabasco con el per cápita mas alto y Oaxaca y Michoacán en 1992, las que están en el per cápita más bajo. Esto demuestra la importancia de la recaudación de predial en el sistema de participaciones.

#### GRADO DE EQUIDAD DE ACUERDO AL INDICADOR PER CÁPITA DE PARTICIPACIONES

AÑO	ENTIDADES EN LOS EXTREMOS PER CÁPITA		
	TABASCO MAYOR (número de veces que rebasa la mayor a la menor)	OAXACA MENOR	MICHOACÁN MENOR
1988	8	1	
1990	6.8	1	
1992	4		1
1993-1996	3.2		1
1997	3.3		1
1998	3.6	1	

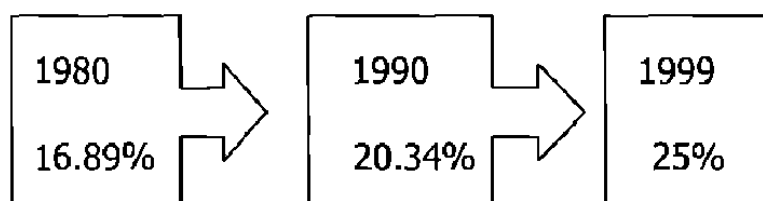
El cambio en la fórmula de distribución de participaciones, vigente desde 1991, ha sido positivo para la mayor parte de las entidades, aun con el patrón de la "suma cero". Otros avances importantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son los siguientes:

1. Al hacer un comparativo del crecimiento acumulado del PIB, RFP, FGP y participaciones totales, resulta que partiendo de 1981, hacia 1998 el PIB tuvo un crecimiento acumulado debido al crecimiento del porcentaje en 1993, cuando se crea el Fondo de Reordenamiento Urbano con 0.54% de la RFP que se integra en 1996 al FFM para que éste sea 1%. El incremento también obedece al aumento de 18.5 a 20 por ciento del FGP en 1996 y a las participaciones en IEPS, impuesto sobre automóviles nuevos y tenencia, fundamentalmente a partir de 1996 y 1997.

CRECIMIENTO ACUMULADO DEL PIB, RFP, FGP Y PARTICIPACIONES TOTALES En porcentaje				
	PIB	RFP	FGP	PT
1981 A 1998	53.47	32.47	56.81	90.09



2. El porcentaje respecto a la recaudación federal participable se ha incrementado paulatinamente de la siguiente manera:



3. En 1996 se permite a los estados ejercer nuevas potestades, en particular en hospedaje, anuncios y derechos sobre venta de bebidas alcohólicas. Sin embargo, algunas de éstas no han sido ejercidas por todas las entidades. Igual sucede con el impuesto sobre nóminas, tan importante en las finanzas del Distrito Federal. A fines de 1998, únicamente cinco estados gravan la totalidad de las actividades y los servicios que la Ley les permite, sin con ello decir que lo hacen de manera eficiente.
4. De 1989 a 1994 se da un crecimiento importante en la recaudación del impuesto predial, al pasar de 0.08% del PIB a 0.25%, aunque en 1997 se redujo a 0.2%. Ello demuestra una pérdida de dinamismo en algunas entidades, lo que se refleja en su factor del FFM. Si al bajo potencial recaudatorio de los impuestos locales se agrega el desinterés fiscal que se da en muchos estados y en la mayoría de los municipios que desatienden su responsabilidad fiscal y es casi nulo su esfuerzo recaudatorio, se puede explicar el estancamiento de la recaudación del

predial y el insuficiente uso de potestades otorgadas. La causa real es el costo político de cobrar impuestos, aunque no es correcto pedir más facultades sin asumir parte del costo que implica obtenerlas.

5. Excepto para el Distrito Federal, entidad en la cual los ingresos propios representan casi la mitad de sus ingresos, en el resto de las entidades no rebasa 10%.

“Ante la dificultad para romper la suma cero, algunas entidades como Nuevo León o el Distrito Federal han presentado propuestas en 1996 y 1997 con el fin de cambiar la mecánica de distribución de la fórmula, con base en indicadores que tienen que ver con la aportación de cada entidad al PIB o el monto de lo recaudado por el gobierno federal en cada uno de los estados. Sin embargo, dada la suma cero, el efecto en un gran número de entidades es tan negativo que no pudo generar siquiera una discusión que trascendiera a la opinión pública y la fórmula se mantuvo sin cambio.”<sup>45</sup>

El análisis anterior nos sirve para entender que todo sistema pasa por un período de adaptación durante el cuál sufre modificaciones y adaptaciones.

Lo importante aquí, es tomar en cuenta que las decisiones acerca de la modificación de la fórmula de participaciones se han tomado tratando de cumplir con los objetivos del federalismo acerca de atender las necesidades de los Estados menos favorecidos y cumpliendo con los principios de equidad.

---

<sup>45</sup> Colmenares Páramo, David. Obra Citada

### 3. 7. Análisis De La Ley De Coordinación Fiscal Vigente en el 2000

#### **LEY DE COORDINACIÓN FISCAL**

##### **INDICE GENERAL**

	Artículos
CAPITULO I De las Participaciones de los Estados, Municipio y Distrito Federal en Ingresos Federales	1 a 9-A
CAPITULO II Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	10 a 12
CAPITULO III De la Colaboración Administrativa entre las Entidades de la Federación	13 a 15
CAPITULO IV De los Organismos en Materia de Coordinación	16 a 24
CAPITULO V De los Fondos de Aportaciones Federales	25 a 46
TRANSITORIOS	

Analizando esta Ley, se encontró que dentro de la misma se establecen las bases de coordinación, definiciones, reglas, procedimiento de defensa de particulares por incumplimiento, mecánica de cálculo de las participaciones, sistemas de recaudación, la colaboración administrativa de las entidades así como sus facultades y un capítulo acerca de los fondos de las aportaciones federales. Es decir, es una Ley que abarca todo lo relacionado a las participaciones y aportaciones a las entidades coordinadas.

En Convenio de adhesión del Estado de Nuevo León se señala:

"Que la nueva Ley de Coordinación Fiscal establece un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que se pueden adherir los Estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los cuales las entidades recibirán por cientos fijos de todos los impuestos federales, lo que representará para las entidades federativas, no sólo mayores recursos, sino proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política."

Con esto, se considera como punto medular, como se mencionó anteriormente, la creación de un sistema de coordinación regulado en la ley y que mejora enormemente las condiciones de los convenios unificando criterios entre los Estados.

Para efectos de la presente investigación, el análisis de la Ley de Coordinación Fiscal debe hacerse en el siguiente orden: artículo 1, capítulo II, III, I a partir del artículo 2, IV y V ya que de esa forma partimos de las disposiciones generales de la ley, objeto, explicación del sistema de coordinación, de las participaciones, mecánica de cálculo, etcétera.

### 3. 7. 1. Artículo 1

Este artículo, aunque se encuentra dentro del capítulo I De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales, puede considerarse como las Disposiciones Generales de la Ley ya que en el se establece el objeto de la misma, aclara a que se refiere la expresión "entidades" utilizada repetidamente a través de toda la Ley y menciona el medio que se utilizará para adherir a las entidades al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Sólo al final de su último párrafo hace mención de las participaciones y su distribución que es el tema del capítulo I.

#### 3. 7. 1. 1. Objeto

Esta Ley tiene por objeto:

- **Coordinar** el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y distrito Federal, (capítulo II)
- **Establecer** la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, (capítulo I)
- **Distribuir** entre ellos dichas participaciones, (capítulo I)
- **Fijar** reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, (capítulo III)
- **Constituir** los organismos en materia de coordinación fiscal y (capítulo IV)

- ***Dar*** las bases de su organización y funcionamiento. (capítulo IV)

Se reconoce la expresión "entidades", refiriéndose a los Estados y al Distrito Federal. Desde el primer capítulo de la presente investigación se ha utilizado esta expresión porque reconoce en el federalismo al Distrito Federal como una entidad independiente de la Federación como Gobierno, con los mismos derechos y obligaciones que los Estados.

En el último párrafo del artículo 1 se establece el medio para coordinarse fiscalmente con la Federación:

"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."

Es aquí y se repite en el art. 10 de esta Ley, en donde queda establecido que la coordinación fiscal de las entidades con la Federación es opcional y que debe realizarse solo con las entidades que así lo deseen y soliciten.

### **3. 7. 2. Capítulo II. Del Sistema Nacional De Coordinación Fiscal**

En este capítulo se establece la forma en que los Estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deben hacerlo.

En el artículo 10 se establece que para que los Estados que deseen adherirse a este sistema reciban las participaciones que esta misma Ley establece, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser aprobado por su Legislatura. También, con autorización de la cual podrán dar por terminado el convenio. Dicho convenio se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Es importante mencionar, que la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe ser íntegramente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación. En el capítulo I se analizará como se integran los ingresos de la federación participables.

En el mismo artículo se establece que el Distrito Federal queda incorporado al Sistema, siendo la única entidad adherida mediante Ley. En el artículo 10-A el distrito Federal es coordinado también en derechos mediante ley.

Los Estados que no deseen adherirse, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el punto 5 de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, es decir:

“Es facultad del Congreso establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su

fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza de las cuales las entidades participarán en el rendimiento, en la proporción que la ley secundaria federal determine.”

Se hace esta aclaración en ley para no contravenir en perjuicio con lo establecido con anterioridad en otras leyes federales secundarias y como se mencionó dichos estados no coordinados se regularán en estos impuestos especiales por la ley respectiva como ley secundaria.

Se deja la opción a las entidades de coordinarse en derechos los cuales en su caso, no mantendrán en vigor los que esta ley menciona. Esta Ley considera derechos, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación. Además de las contribuciones u otros cobros aún cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones. (art. 10-A y 10-B)

En el artículo 10- A del capítulo referente al Sistema Nacional de Coordinación fiscal, se establecen los derechos que no deben mantenerse vigentes al estar una entidad coordinada con la Federación y aquí mismo se



encuentra el fundamento para los que mantienen su vigencia y que son excepciones a los mismos. Por ejemplo, no deben mantenerse vigentes:

Fracción I. Artículo 10-A. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los (derechos) que resulten como consecuencia de permitir o tolerar, excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, a excepción de las siguientes (licencias):

- Licencias de construcción,
- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado,
- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos,
- Licencias para conducir vehículos
- Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos, entre otras.

Estos derechos se mantienen vigentes y tienen la naturaleza de derechos estatales, es decir su cobro se considera ingreso local y no participan en los convenios en derechos celebrados por el estado y la Federación. Lo anterior es

sólo un ejemplo para su análisis ya que en el mismo artículo se establecen otras excepciones.

El artículo 10-B establece la posibilidad de estar no estar coordinados en derechos y seguir adheridos al sistema. También establece la posibilidad que tiene la Secretaría de hacienda y Crédito Público de emitir declaratoria de suspensión de coordinación cuando exista violación de las disposiciones del convenio.

Es interesante, mencionar que dentro de la misma Ley, en su artículo 11-A se establece un medio de defensa para las personas que resulten afectadas por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles. Se señala que podrán presentar en cualquier tiempo recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cuál se tramitará conforme a las disposiciones que sobre el recurso de revocación establece el Código Fiscal de la Federación, y en el mismo artículo se establecen las modalidades para el caso:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oirá a la entidad de que se trate, solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal, resolverá el recurso en un mes a partir de que reciba el dictamen y en la resolución podrá

ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades cobradas indebidamente, con cargo a las participaciones de la entidad aplicándoles lo que establece el Código Fiscal de la Federación. También esta resolución puede ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación por los promoventes.

Básicamente, el procedimiento es el mismo y las modalidades se refieren a la disminución del plazo para resolver, a la solicitud de un dictamen técnico y al cargo de las devoluciones a las participaciones de la entidad correspondiente.

En el caso de que exista una declaratoria por la que se considera que un Estado deja de estar adherido, ese estado podrá solicitar su anulación ante la SCJN y siguiendo un procedimiento señalado en el mismo artículo. (art. 12)

### **3. 7. 3. Capítulo I. De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales**

En este capítulo se establece la mecánica que debe seguir la coordinación fiscal, como se forman los fondos de recaudación participable, su distribución y las fórmulas para el cálculo de la participación a cada entidad.

Como primer punto, hay que aclarar que es la recaudación federal participable, ya que se ha hablado de que las entidades convienen y se adhieren

a un sistema en el cuál aseguran porcentajes de ingresos fijos de un fondo formado con lo que todas y cada una de ellas recauda por concepto de impuestos y derechos, según sea el caso y que de acuerdo a una fórmula la Federación distribuye a los Estados y estos a su vez a sus municipios, pero es importante conocer la mecánica actual desde la formación del fondo, la fórmula de participación y la distribución del mismo.

Todo esto se encuentra establecido en los artículos 2 al 9-A del capítulo I, *De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales*, de la Ley de Coordinación Fiscal que a continuación se analizan.

La recaudación federal participable es la que obtiene la Federación por todos sus impuestos, por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería menos las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluyen en la recaudación federal participable:

- Los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo,
- Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa.

- Los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y automóviles nuevos para las entidades que hayan celebrado convenio de colaboración administrativa.
- La parte de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en que participen las entidades de acuerdo a las proporciones establecidas en el artículo 3-A de esta Ley: 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y 8% en la de tabacos labrados.
- La parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños de acuerdo a la proporción que establece el artículo 3-B de esta Ley que es de un 80%. Los municipios podrán convenir con los gobiernos de los Estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los Municipios participarán del 75% de la recaudación de los contribuyentes que se incorporen a partir del 1ero de enero de 2000 como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, los estados con el 10% y la Federación con el 15%.
- El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios (rifas, loterías, etc.) que establecen los artículos 130 y 158 de la LISR y que es del 6%.

De acuerdo a lo anterior se integra el total de la recaudación federal participable. El 20% de éste total forma lo que se llama el Fondo General de participaciones que someramente, es lo que se reparte entre las entidades coordinadas.

De acuerdo a la Ley, artículo 2, este fondo se adicionará en un 1% (de la recaudación federal participable) sólo para las entidades que estén coordinadas en materia de derechos. La cantidad que resulte de aplicar el 1% al total de la recaudación federal participable en el ejercicio, se distribuirá de acuerdo al coeficiente obtenido para cada entidad, pero sólo entre aquellas que estén coordinadas en derechos.

El fondo también se adicionará con un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por concepto de las bases especiales de tributación actualizado de acuerdo al artículo 17-A de Código fiscal de la federación desde junio de 1989 hasta junio del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto dividido entre doce, se distribuirá mensualmente y en proporción de acuerdo al 80% de lo recaudado por cada entidad en 1989.

Por último, 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 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, explotación o arrendamiento de terrenos o bosques nacionales.

Analizando lo anterior y tomando palabras de David Colmenares en su análisis ya mencionado en el punto de desarrollo de la coordinación en este mismo capítulo, se puede decir que:

“A partir de 1996 El total de participaciones e incentivos asciende así a 24.489% de la Recaudación Federal Participable, aproximadamente.”<sup>46</sup>

En el artículo 4 se establece una reserva de contingencia que equivale al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva se entregará mensualmente y el 10% restante al cierre del ejercicio y empezando con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor hasta agotarse. La finalidad de esta reserva es apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y municipal no alcancen el crecimiento experimentado por la recaudación federal con respecto a la de 1990.

---

<sup>46</sup> Colmenares Páramo, David. Obra Citada

### 3. 7. 3. 1. Distribución del Fondo General de Participaciones

En este punto sólo se indicará lo establecido en la Ley en su artículo 2 ya que el análisis que se incluye en el punto anterior sobre el desarrollo de la fórmula que describe detalladamente los cambios que ha sufrido la misma así como los elementos que se consideran para su integración.

El fondo General de participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

- I. El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate. (Información oficial del INEGI)
- II. El 45.17%, de acuerdo al coeficiente de participación que establece el artículo 3 de esta Ley.
- III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, que son la suma de las participaciones de las fracciones I y II.

### 3. 7. 3. 2. Cálculo del Coeficiente de Participación. (Art. 3)

Los cálculos de participaciones se harán para todas las entidades federativas, aunque alguna o varias no se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las participaciones de las Entidades no



adheridos serán deducidas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal. (art. 5 LCF)

El cálculo el coeficiente lo realiza la Secretaría de Hacienda y crédito público y para efectos de esta investigación sólo mencionaremos que se base en datos históricos de cada entidad como son el coeficiente de participación de la entidad i, los impuestos asignables de la Entidad i del año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo y los impuestos asignables de la Entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo. Los impuestos asignables que se mencionan son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos. En el artículo quinto transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece la mecánica de cálculo para el ejercicio 1980 ya que no existen datos anteriores que sirvan para el cálculo a la vigencia de la Ley. A partir de 1981 se aplica lo establecido en el artículo 3 de ley.

La mecánica es la siguiente:

1.	Coeficiente de participación del año anterior	por	Importe de los impuestos asignables de la entidad del mismo año
----	---	-----	---

$$2. \quad \frac{\text{Resultado del número 1}}{\text{Impuestos Asignables de la entidad en el segundo año inmediato}}$$

3. El coeficiente de participación de la entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo se obtiene dividiendo:

$$\frac{\text{Resultado del número 2}}{\text{Total de cocientes obtenidos de las demás entidades}}$$

### 3. 7. 3. 3. Forma de Pago de las Participaciones. (Art. 7 LCF)

- La Federación en forma provisional, hará un cálculo mensual tomando en cuenta la Recaudación Federal Participable obtenida en el mes inmediato anterior.
- Las Entidades recibirán dentro del mismo mes en que se efectúe el cálculo mencionado, las cantidades que les correspondan como anticipos a cuenta de participaciones.
- Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación real obtenida

en ese período. Las diferencias obtenidas se les liquidarán a las entidades dentro de los dos meses siguientes.

- A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.
  
- Así mismo, durante los primeros cinco meses del nuevo ejercicio, se tomará como base los datos del ejercicio anterior para efectuar los anticipos de los mismos.

#### 3. 7. 3. 4. Participaciones a los Municipios. (Artículos 2-A, 6 y 9)

Estos artículos establecen las reglas que deben cumplir los Estados con los municipios así como los medios de protección de las participaciones municipales. En el artículo 2 –A se establece el cálculo de las participaciones municipales que deben hacer los Estados, la cuál es similar a la que calcula la Federación para los Estados con la variante de que al final, la participación que reciban los

municipios del fondo general de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado.

El Estado tiene cinco días siguientes a aquel en que recibe sus participaciones para entregar a cada municipio las que les correspondan. El retraso en esto causará intereses. Se establece también que las participaciones deberán ser cubiertas en efectivo, no en obra y son inembargables: no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los municipios.

#### 3. 7. 3. 5. Convenio para Aportaciones en Puentes de Peaje

La Federación, los Estados y los Municipios, podrán convenir en crear fondos en donde aportarán el Estado, el Municipio, o ambos, el 20% del monto total que aporte la Federación sin que esta última exceda del 25% del total de ingresos que se obtengan por la operación de los mismos. La particularidad de este convenio es que lo que se aporte será proveniente de la operación de los puentes y los recursos obtenidos del mismo se destinarán únicamente a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, nunca se destinarán al gasto corriente de la entidad. (artículo 9-A)

### **3. 7. 4. Capítulo III. De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación**

El capítulo III de la Ley de Coordinación Fiscal establece la posibilidad que tienen las entidades para celebrar un convenio referente a una colaboración administrativa de los ingresos federales.

Así es como el artículo 13 de esta Ley, establece que el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales que comprenden funciones como el registro federal de los contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades estatales o municipales cuando así se estipule.

En los convenios, se especificará los ingresos de que se trate, las facultades que podrá ejercer el estado y sus limitaciones. Cualquiera de las partes podrá dar por terminado total o parcialmente este convenio.

Cabe mencionar que por las actividades de administración fiscal que se realicen, las entidades participantes recibirán percepciones que se señalarán en los convenios.

Al igual que en el convenio de adhesión y en derechos, el Ejecutivo Federal, coordinará a la Secretaría de Hacienda y al Departamento del Distrito Federal en materia de colaboración administrativa.

El artículo 14 del mismo precepto establece que las autoridades fiscales estatales adheridas serán consideradas como autoridades fiscales federales y que en contra de los actos que realicen sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

Una de las facultades que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conserva, es la de fijar a los estados y municipios los criterios generales de interpretación y aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa señaladas en los convenios.

En el artículo 15 se establece el procedimiento de recaudación de manera general que las entidades deben seguir de acuerdo además a los convenios celebrados.

Los ingresos federales que recaude la entidad se concentrarán directamente a la Secretaría y se dará cuenta pormenorizada de la misma. De igual forma, la Secretaría hará el pago correspondiente del fondo General de Participaciones poniendo a disposición de la entidad la información

correspondiente. Si en el convenio se acuerda, puede establecerse un procedimiento de compensación permanente entre las partes. Como ya se había mencionado anteriormente, la falta de cumplimiento en el plazo establecido, dará lugar a actualización y a intereses autorizados para pago a plazo de contribuciones.

### 3. 8. Conclusiones Acerca de la Coordinación Fiscal y la Colaboración Administrativa

Tomando en consideración lo antes expuesto, la Coordinación Fiscal puede considerarse por si sola como una forma de distribuir de una manera más equitativa la recaudación fiscal, ya que disminuye las diferencias marcadas por el desarrollo regional entre estados y municipios relativamente ricos como los del norte de la República y los pobres como los del sur del país.

Actualmente, la anterior, es la razón principal de la existencia de la coordinación y aunque el Gobierno de la Federación considere que es uno de los principales objetivos del Federalismo, contrapone también al mismo ya que no da autonomía tributaria a los Estados y municipios. En palabras de Adolfo Arrijo Vizcaino:

“Esto último, como contrapartida, conlleva una gran desventaja, pues conduce al centralismo fiscal, opuesto por esencia a la naturaleza jurídico-constitucional del sistema federal en el que supuestamente vivimos. La Coordinación, en la práctica, nos está llevando a un régimen tributario en el que solamente subsistan contribuciones federales y una serie de participaciones que, a manera de donaciones gratuitas alimenten la subsistencia presupuestaria de las entidades federativas y de los municipios. Semejante contexto, que es ya una realidad palpable en nuestro medio, significa sólo una cosa: el centralismo político-económico, que convierte la teórica autonomía constitucional de las entidades y de los municipios en letra muerta, pues sin autosuficiencia tributaria no puede hablarse de “autonomía”, “soberanía en lo concerniente a su régimen interior”, “municipio libre”, ni de nada que se le asemeje.”<sup>47</sup>

La Coordinación Fiscal resuelve efectivamente la doble tributación creando solo contribuciones de carácter federal, pero al mismo tiempo, y como se menciono en el párrafo anterior, va en contra del sistema federal al privar a las entidades y municipios de ingresos propios y convertirlos en dependientes económicos del Gobierno Federal quien además, puede retener o desembolsar las participaciones correspondientes a cada entidad.

Otro punto importante, es que la coordinación lejos de ser la solución idónea, representa un obstáculo, al complejo problema de competencia que se da entre la federación y las entidades y entre las entidades y sus municipios que al seguir creciendo generará nuevos y mayores intereses creados. Por esto se puede decir, que es una cuestión que requiere de reforma constitucional, pero

---

<sup>47</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. México Marzo 1999. Pag. 625



basada en el proyecto de Cárdenas de 1936 ya que en él se encuentran las bases fundamentales que permiten mantener la estructura política y constitucional del Estado Mexicano como una República Federal:

“- División expresa, clara y precisa, entre las fuentes de riqueza gravables exclusivas para la Federación y las reservadas a los fiscos de las entidades y municipios.

- Fortalecimiento de las economías locales mediante la asignación permanente de ingresos tributarios a las entidades y municipios, intocables para el Fisco Federal; y en el caso de los municipios, intocables también para las respectivas legislaturas locales.”<sup>48</sup>

El Gobierno Federal, tratando de minimizar esta situación de centralismo, utiliza los convenios de colaboración administrativa con los que se les otorga mayor responsabilidad fiscal a las entidades otorgándoles percepciones adicionales por sus actividades administrativas como lo señala la propia Ley de Coordinación Fiscal.

Sobre este tema, podemos mencionar el artículo que el INDETEC publicó en la revista TRIMESTRE FISCAL No. 66 tomado del libro Federalismo Fiscal en México de Jaime Sempere y Horacio Sobarzo de El Colegio de México acerca de las relaciones Intergubernamentales y que considero tratan el tema desde un punto de vista económico y no político que resulta más analítico que crítico.

Estos autores consideran que el objetivo es buscar el punto óptimo de descentralización de las funciones gubernamentales entre los tres ámbitos de gobierno en una federación el cuál se basa en tres objetivos principales: eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal. En la práctica encontramos que con frecuencia estos objetivos no son compatibles.

A través del conocimiento de los convenios de coordinación fiscal y colaboración administrativa nos damos cuenta que efectivamente buscan nivelar estos objetivos de eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal entre la federación y las entidades.

En el caso de la Coordinación Fiscal, la aplicación de la fórmula de participación trata de ser **equitativa** al distribuir el fondo y buscar apoyar a los Estados más débiles económicamente aunque esto, a veces perjudique a los más productivos.

Refiriéndome a la eficiencia y responsabilidad fiscal, es a través de los convenios de colaboración administrativa que se logra en cierto grado y que en la teoría económica se considera que:

---

<sup>48</sup> Ibidem.

"...es conveniente aumentar la **responsabilidad fiscal** de los Estados. Sí estos únicamente reciben transferencias federales para financiar sus gastos, no tienen ningún aliciente para gastar en forma **eficiente**." <sup>49</sup>

A través de la diversa literatura consultada, encontré un sinnúmero de opiniones y teorías respecto al federalismo y sí su aplicación en relación a la Coordinación Fiscal es la correcta.

Hasta aquí, concluyo el tema de manera general. En la siguiente y segunda parte de esta investigación, se analiza de manera específica, al Estado de Nuevo León, su problemática fiscal y la Federación.

---

<sup>49</sup> Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio, *Relaciones Intergubernamentales*. Publicado en trimestre Fiscal No. 66 de INDETEC. Abril-mayo 1999.

## CAPITULO IV

### NUEVO LEON

#### 4.1. Introducción

En este capítulo se incluye un perfil general del estado de Nuevo León así como sus avances, economía y estructura de gobierno con datos tomados de la página de internet del gobierno de Nuevo León.<sup>50</sup> En otro punto, se analizará el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 de Nuevo León ya que es ahí donde se contemplan y diagnostican los aspectos primordiales que el gobierno debe atender. De manera más amplia veremos lo referente a como se encuentra coordinado el estado de Nuevo León con la Federación, la Ley de hacienda del Estado y el presupuesto de ingresos y egresos 2000.

Nuestro Gobierno se rige por un sistema federal como sabemos, por lo que hay que considerar que lo que motivó a realizar esta investigación es comprobar

si efectivamente existe una problemática en la relación Estado – Federación y que es lo que la ocasiona. No podemos tratar a una entidad aisladamente precisamente porque pertenece a una federación, lo que implica que la información que obtengamos con respecto a los ingresos que obtiene de la federación así como los propios siempre se comparará con las demás entidades y tomando como punto muy importante su desarrollo económico.

## 4.2. Perfil y Avances

### 4.2.1. Ubicación y Geografía

El estado de Nuevo León se localiza en la región noreste del país entre los paralelos 23° 10´00" Y 27° 47´30" de latitud norte y los 98° 24´38" y 101° 12´09" de longitud oeste. Su forma es la de un rombo irregular que mide en su eje norte-sur 504 kms. y en la parte más ancha 310 kms. Tiene una extensión de 64,555 kms<sup>2</sup> y ocupa un 3.3% de la superficie total de la República Mexicana.

Limita al norte con el Río Bravo, que lo comunica con el condado de Webb en el estado norteamericano de Texas, y el estado mexicano de Coahuila, el

---

<sup>50</sup> [www.nl.gob.mx](http://www.nl.gob.mx)

este con Tamaulipas; al oeste con San Luis Potosí y Coahuila; y al sur con Tamaulipas y San Luis Potosí.

El nombre del estado tiene su origen en la capitulación dada por el rey español Felipe II, originario del Reino de León en España, a Luis Carvajal y de la Cueva el 31 de mayo de 1579, teniendo como eje histórico a Saltillo, Monterrey y Cerralvo.

La superficie territorial de Nuevo León se divide en 51 municipios donde se encuentran más de 700 localidades entre ciudades, pueblos, rancherías, haciendas y colonias.

#### **4.2.2. Desarrollo Económico**

Como consecuencia del movimiento revolucionario, desde 1910 el país se convirtió en una nación más desarrollada y con una visión del futuro mucho más clara ocupando un lugar importante el Estado de Nuevo León.

Algunos de los factores que motivaron esto fue la entrega de tierras a los campesinos, el apoyo a las organizaciones obreras y el renacimiento de la educación ya que presentó una consolidación y estabilización política provocando un notorio avance económico.

En el aspecto de la agricultura y ganadería se superó la problemática de sequías constantes, enfermedades y robo de ganado ya que los nuevoleonenses construyeron presas y con sus sistemas de riego se abrieron más extensiones para el cultivo. Este apoyo a los ganaderos dio como resultado una elevada producción en 1950.

La industria ya contaba con las fábricas de hilados y tejidos La Fama creada en 1856; el Porvenir, en 1872, y la Leona en 1874.

El desarrollo industrial propiamente dicho inició el 1890, a partir de la creación de la empresa Cervecería Cuauthémoc y de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, en 1900. A partir de ese momento, el Estado se pobló con una gran cantidad de empresas, entre ellas, sobresalió Hojalata y Lámina en 1942. Gracias a la creación y al establecimiento de las primeras empresas se considera a Nuevo León como un Estado de gran producción y potencial industrial.

Actualmente ocupa el cuarto lugar en producción mundial de cemento y el primero en vidrio del Continente Americano. Destaca también nacionalmente en la producción de cerveza, acero, aparatos de aire acondicionado, entre otros.

Dentro del área de comunicaciones y transportes, se consideran a éstos como los aspectos que le permitieron al estado su desarrollo económico. Una vez que se fortalecieron, se les designó mayor capital y se instalaron Juntas de Mejoras Materiales en los municipios para dotar a la población con empleos en construcción de carreteras, caminos, escuelas, tendidos de líneas telefónicas, jardines, plazas y otro tipo de obras.

En los años 50's se hicieron caminos para la explotación de los recursos naturales del estado. Por tal motivo, Monterrey se convirtió en el segundo centro ferrocarrilero de México. En 1962, se construyó e inauguró el primer tren rápido de Monterrey a la Ciudad de México, El Regiomontano.

La creciente mejora comercial del Estado no hubiera sido posible sin el interés y la inclinación por las actividades comerciales y financieras de los neoloneses. Poco a Poco fue fortaleciendo sus bases para servir de apoyo a la riqueza existente en el Estado. Por tanto, en la actualidad, se cuenta con establecimientos comerciales que se dedican a la venta de productos alimenticios elaborados, equipos de transporte, artículos para el hogar, materiales para la construcción, combustible y lubricantes, por mencionar algunos.



Se puede decir, que a nivel nacional, el estado de nuevo León es líder en lo que se refiere a educación, cultura, economía, investigación y creación de escuelas superiores considerándolo como un estado de gran desarrollo económico con respecto a los demás.

### 4.3. Gobierno

#### 4.3.1. Introducción

Nuevo León, como todas las entidades de la Federación, se rige, como máxima legislación, por lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los demás Ordenamientos federales. A su vez, cada entidad cuenta con legislaciones locales que regulan su funcionamiento de acuerdo a las características propias de cada una de ellas como geografía, economía, población, cultura, etc. Ninguno de los ordenamientos locales contravienen a las leyes de aplicación federal, pero en primera instancia se aplican las leyes locales ya que las entidades de una federación se consideran estados libres y soberanos (autónomos).

Para ampliar lo anterior, podemos mencionar que:

“La idea de los federalistas norteamericanos, por ejemplo, Madison, era que el estado nacional y los gobiernos tienen sus propias esferas de poder, pero la preservación de la unión impone límites sobre lo que debe hacer cada uno de ellos en su competencia. Para Hamilton, otro conspicuo federalista, no bastaba con la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; era necesario, además, separar al gobierno federal o central de los gobiernos locales y municipales.”<sup>51</sup>

En el caso de la soberanía podemos entenderla como:

“El reclamo de ser la última autoridad, no sujeta a ningún poder, en el cumplimiento y vigilancia de las leyes.”<sup>52</sup>

Todas las entidades pertenecientes a una federación deben observar los lineamientos generales de esta, aunque se respeta la soberanía en áreas como la impartición de justicia. En la actualidad el federalismo de nuestro país puede considerarse un federalismo centralizado.

#### **4.3.2. Organización**

En el Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece lo referente a la organización política de cada entidad.

##### **4.3.2.1. Artículo 115 Constitucional**

El artículo 115 Constitucional establece:

---

<sup>51</sup> Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición. Julio 2000. México. Pag. 294.

“Los Estados Adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.”

Es aquí en donde se establecen las bases de organización política así como las de funcionamiento de los municipios.

#### 4.3.2.2. Artículo 116 Constitucional

La división de poderes públicos se fundamenta en este artículo:

“El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.”

También establece que dichos poderes se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos sujetándose a las siguientes normas, entre otras:

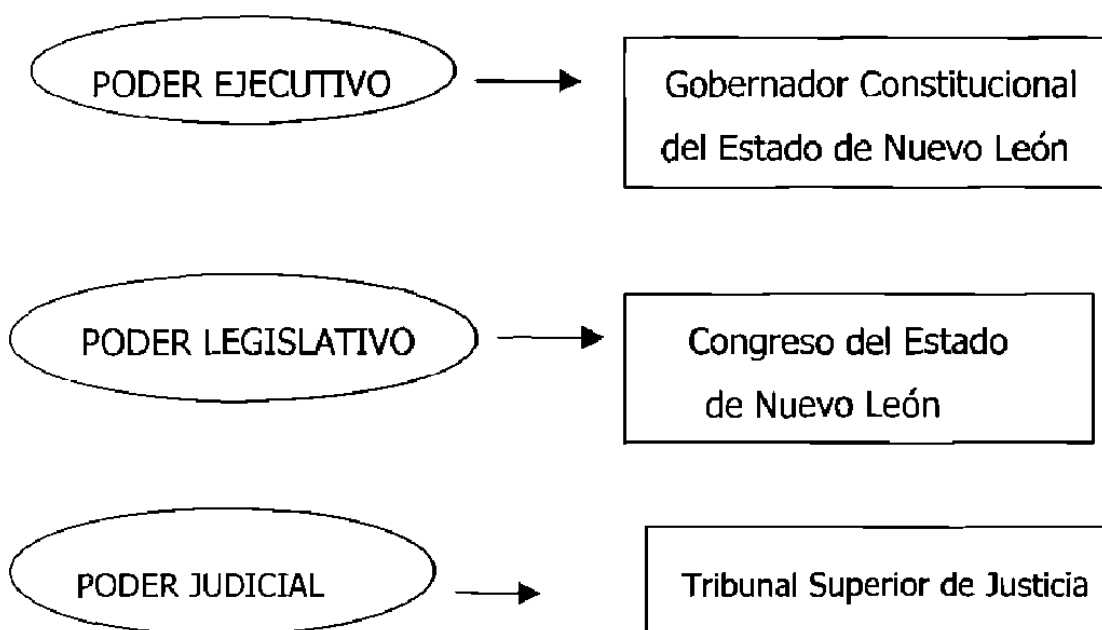
- Duración de la Gestión del Gobernador no mayor a 6 años
- El gobernador deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento con residencia efectiva no menor de cinco años inmediata anterior al día de elección.
- El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al número de sus habitantes

---

<sup>52</sup> Ibidem. Pag. 131

- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas
- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

En Nuevo León la división de poderes es la siguiente y se analizarán en punto 4.3.3. :



#### 4.3.2.3. Artículo 117, 118 y 120 Constitucional

En los artículos 117 y 118 se establece lo que los estados en ningún caso pueden hacer como:

- Celebrar alianza con otros Estados
- Acuñar moneda
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio
- Contraer deudas con gobiernos de otros países, entre otras.

Y ni podrán sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- Establecer derechos de tonelaje, no otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
- Tener tropa permanente ni buques de guerra
- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera

El artículo 120 Constitucional establece la obligación de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Como se observa las bases generales de la conformación del gobierno estatal se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quien a su vez reconoce la Constitución Estatal como fundamental en la organización y funcionamiento de cada una de las entidades.

### 4. 3. 3. División Política

Como se mencionó el estado de Nuevo León esta dividido en 51 municipios en los cuales se puede apreciar diferentes grados de desarrollo económico debido a su situación geográfica, población y economía propia. El área metropolitana del Estado o mejor conocida como el Area Metropolitana de Monterrey (AMM), está formada por 9 municipios: Monterrey, San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Guadalupe, Apodaca, Santa Catarina, General Escobedo, Juárez y García. El resto de los municipios se han agrupado tradicionalmente en cinco grandes regiones:

REGION	No de Municipios
Centro-Periferica	8
Región Sur	6
Valle del Pílon	7
Noroeste	9
Noreste	12

#### 4. 3. 4. El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo recae sobre una sola persona que ocupa el puesto de Gobernador Constitucional del Estado y cuya función principal, además de ser el representante del gobierno local ante la federación y las demás entidades, es lograr la eficiencia económica y administrativa en los objetivos establecidos al inicio de su gestión.

Podemos definir al Ejecutivo, en el sector público, como:

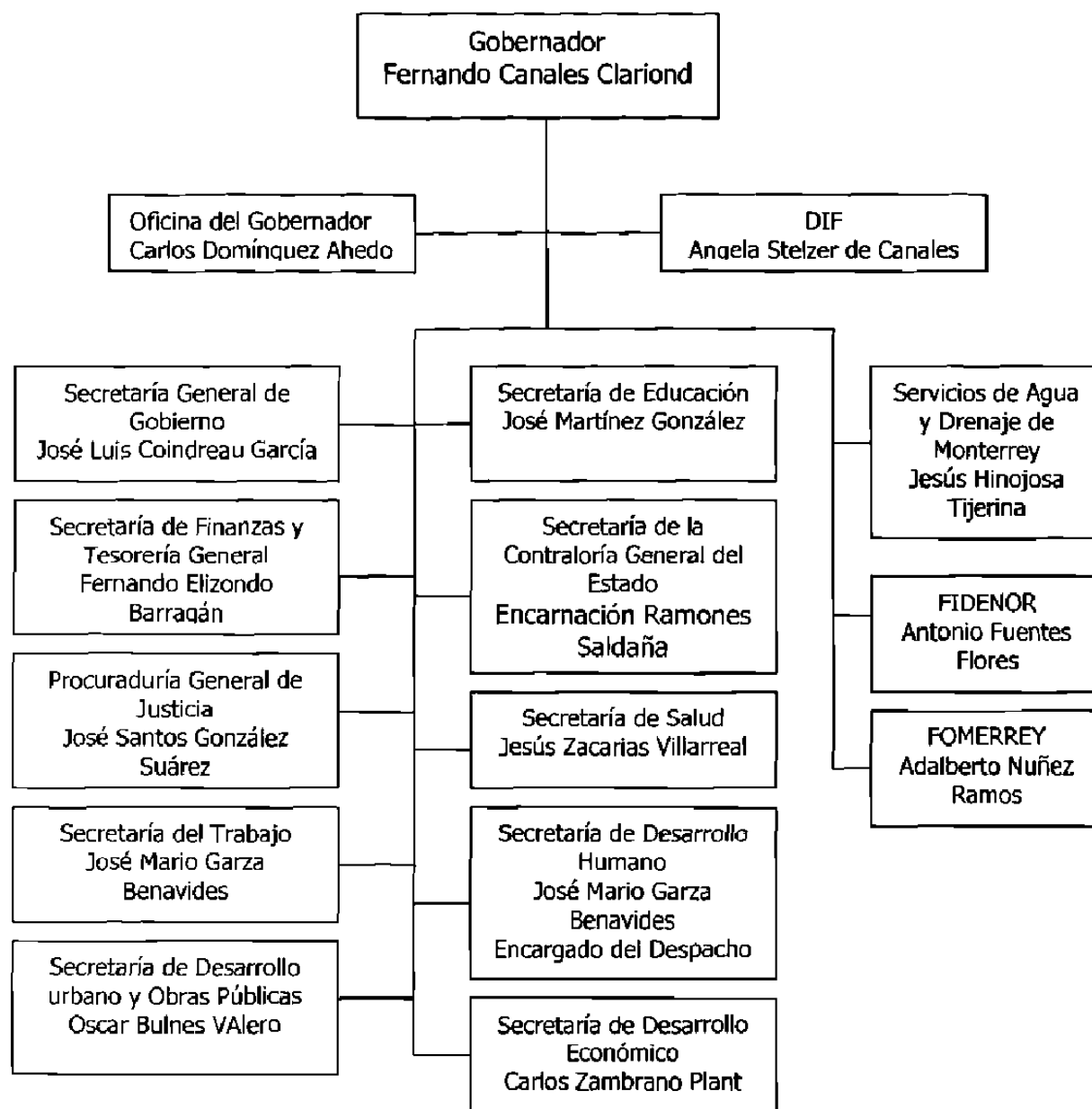
“La rama del gobierno encargada de la ejecución de la política. El papel del Ejecutivo cambia de acuerdo con las características de un régimen político. La economía pública moderna introduce la importancia de esta institución en la toma de decisiones, así como el papel del Ejecutivo para la consecución de la eficiencia económica.”<sup>53</sup>

El Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León a partir del 4 de octubre de 1997 y hasta el 3 de octubre del año 2003 es el Lic. Fernando Canales Clariond quien representa al Poder Ejecutivo del Estado. El poder Ejecutivo cuenta con un gabinete quien dirige las distintas secretarías como apoyo para el logro de sus funciones.

---

<sup>53</sup> *Ibidem*. Pag. 120

## Estructura del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León (Administración 1997-2003)

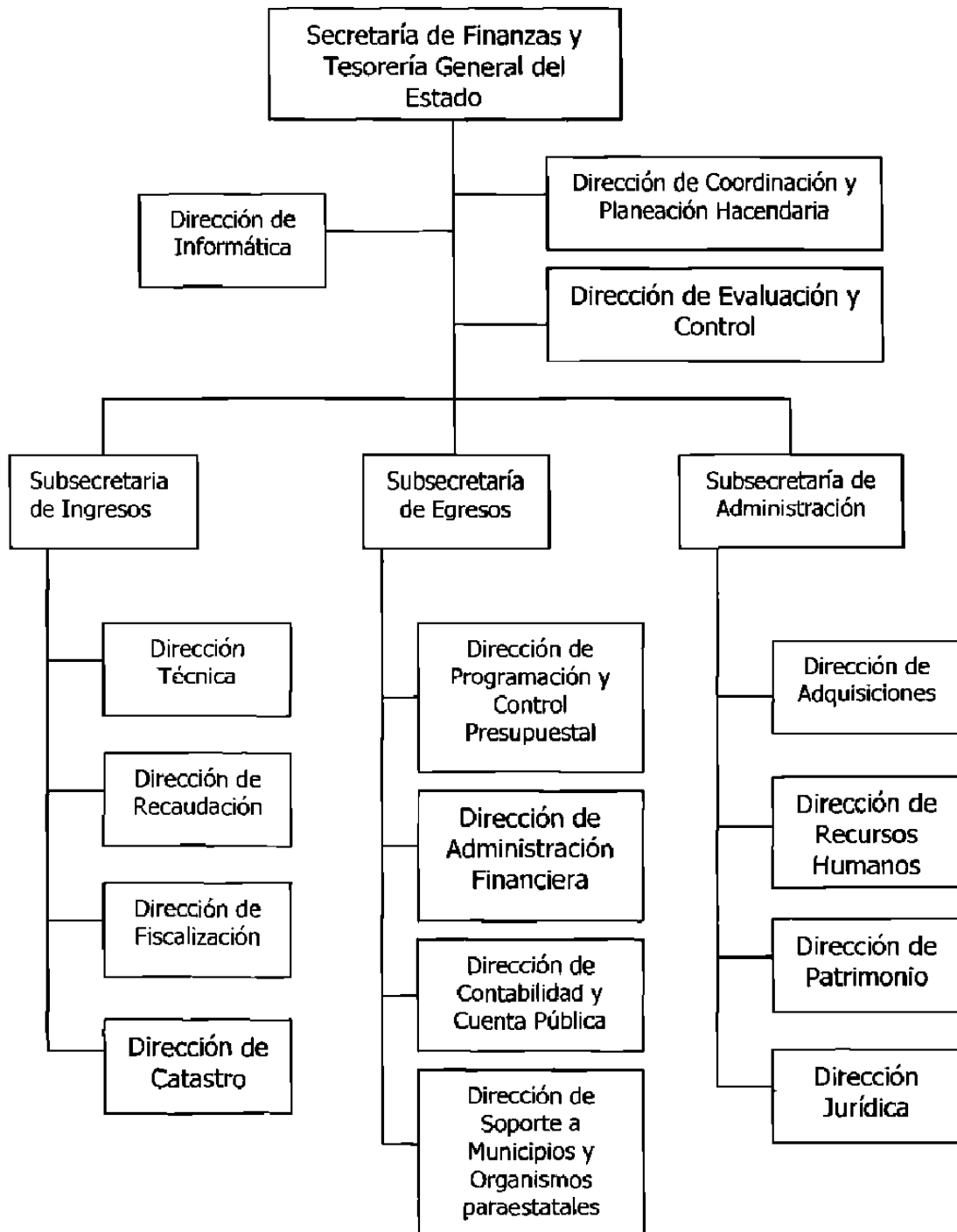


Dentro del Poder Ejecutivo y para efectos de mi investigación es de gran importancia la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado por ser el organismo encargado de la administración de los ingresos y egresos del estado así como de la asignación correcta a cada una de las dependencias



gubernamentales del presupuesto aprobado para cada año, la cuál, en el Estado de Nuevo León está estructurada de la siguiente manera:

## ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA TESORERIA



La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado se rige internamente por el Reglamento Interior de la misma en donde se establece su competencia y organización, funciones del secretario y legislación bajo la cual funciona como la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado y las demás Leyes, Decretos, Reglamentos, Acuerdos, Convenios y Ordenes del Gobernador del Estado.

Como se puede observar, la estructura de la Tesorería del Estado cuenta con la organización necesaria para la administración tanto de los ingresos como de los egresos. Punto muy importante para efectos de coordinación fiscal ya que las participaciones están muy ligadas a la capacidad recaudatoria de la entidad y está a su vez está relacionada al tamaño, organización y eficiencia de la tesorería del estado y de los municipios que en el caso de Nuevo León es de las más avanzadas del país.

#### **4. 3. 5. El Poder legislativo**

El Poder Legislativo, tanto a nivel federal como estatal, se integra por un congreso integrado por representantes de las diferentes entidades o distritos según sea el caso, así como por los diferentes partidos políticos existentes, elegidos de manera democrática por la ciudadanía con el objeto de que a través de ellos, se debata y apruebe la legislación que regirá a la sociedad.

Para efectos de integrar el Congreso del Estado, se puede decir que es a través de una democracia representativa ya que:

"Cuando la colectividad es muy numerosa para reunirse, es necesario elegir representantes por algún procedimiento. Es decir, los votantes eligen individuos que representen sus posiciones. La teoría de la elección pública se ha ocupado de tres rasgos de la democracia representativa: La conducta de los representantes, antes y durante su gestión; la conducta de los votantes al elegir representantes, y las características de los resultados que se presentan en la democracia representativa."<sup>54</sup>

En Nuevo León, se celebran elecciones en donde toda la sociedad mayor de 18 años y con residencia en el estado y distrito correspondiente puede votar por el partido de preferencia, por lo que se considera efectivamente, la del congreso, una democracia representativa.

#### 4. 3. 5. 1. Configuración Histórica

El 7 de mayo de 1824, el Congreso General Constituyente declaró mediante el Decreto No. 45, que Nuevo León sería en lo sucesivo un Estado de la Federación.

El 3 de Junio de 1825 se declaró el Primer Congreso constitucional en el estado con una gestión de 3 años, por lo que desde esa fecha el Poder

---

<sup>54</sup> Ibidem. Pag. 218

Legislativo Estatal se ha renovado en 68 ocasiones, motivo por el cual a la actual legislatura se le denomina LXVIII.

Fue hasta 1917 en la XXVII Legislatura que el número de Diputados aumentó a 12 y posteriormente la XXXVIII se integró por 15 Diputados. El 19 de octubre de 1928 se decretó la reducción del número de Diputados, pasando de 15 a 8 legisladores, constituyéndose nuevamente en 15 diputados en 1973, para la LX Legislatura.

A partir de 1979 la LXII Legislatura se integró con 15 Diputados propietarios y 5 de representación proporcional, estableciéndose así la primera Legislatura pluripartidista. En cada Legislatura se fue aumentando la participación de los Diputados de representación proporcional.

En 1985 se establecen 26 Distritos Electorales y se incrementa a 40 el número de Diputados en la Cámara, para llegar a 42 durante la instalación de la LXVII Legislatura y hasta la fecha.

#### 4. 3. 5. 2. Conformación

El Poder legislativo del Estado de Nuevo León en su LXVIII Legislatura está integrado por 42 diputados, 26 de los cuáles son electos por el principio de mayoría relativa, es decir, son los diputados que ganaron las elecciones en sus

distritos electorales; los 16 legisladores restantes son electos por el principio de representación proporcional establecido durante la Administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) obteniendo una participación mínima obligatoria multipartidista dentro de la Cámara con el objeto de que hubiera representación de oposición.

La presente Legislatura (LXVIII) esta integrada con representación de cuatro partidos de la siguiente manera:

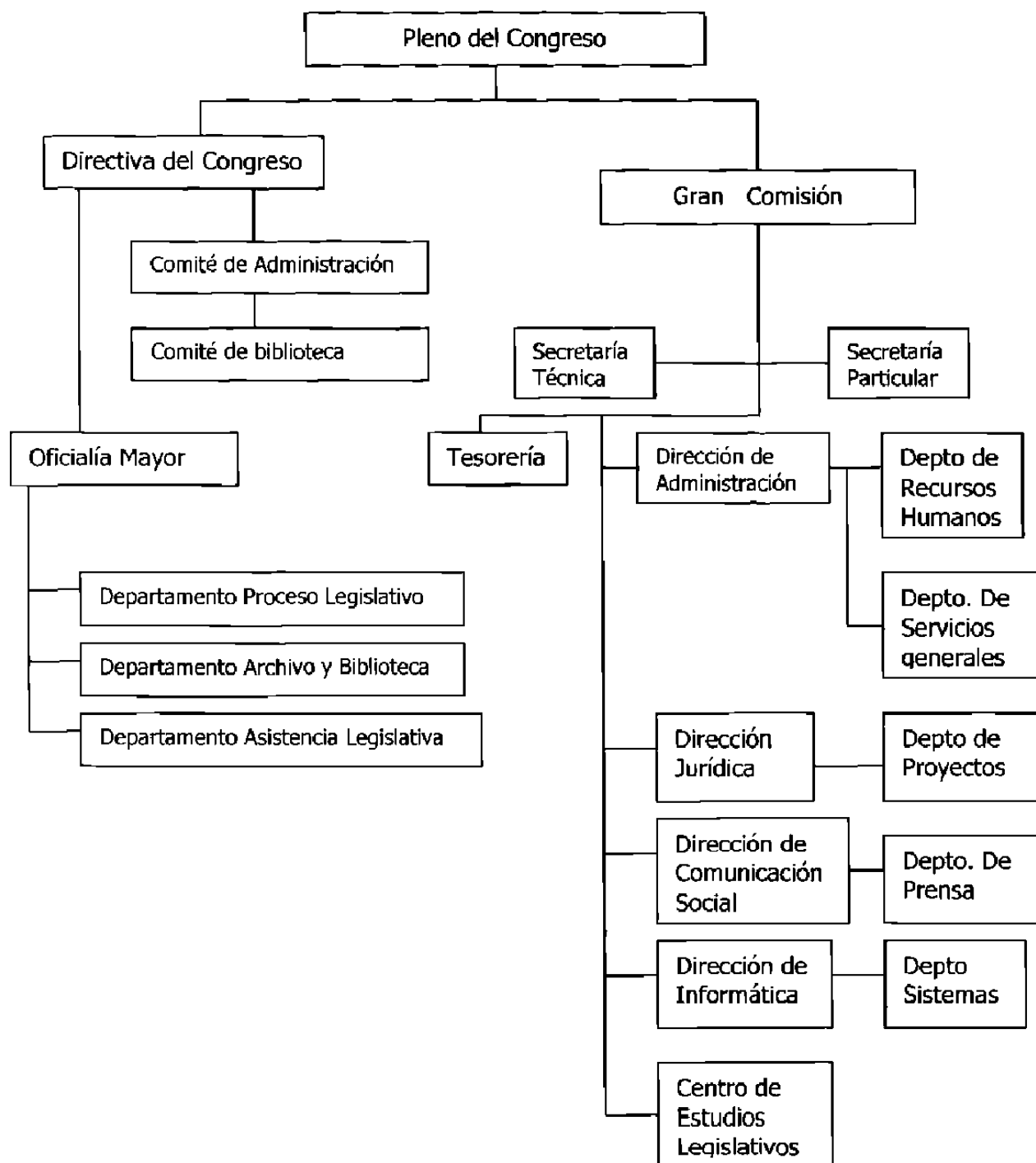
PARTIDO	Siglas	No Diputados
ACCION NACIONAL	PAN	24
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	PRI	14
DEL TRABAJO	PT	2
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	PRD	2

El 15 de octubre de 2000 se instaló la LXIX Legislatura manteniendo el PAN mayoría.

#### 4. 3. 5. 3. Estructura

El Congreso del Estado de Nuevo León en el año 2000 y en su LXVIII Legislatura está estructurado de la siguiente manera:

## ESTRUCTURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN LXVIII LEGISLATURA



Dentro de la estructura del Congreso del Estado cabe mencionar por su importancia, a la Oficialía Mayor como el órgano técnico legislativo que tiene a

su cargo formular, preparar la documentación y prestar los servicios que requiera el Congreso para el desarrollo del trabajo legislativo. El oficial Mayor del congreso es designado por el Pleno del Congreso a propuesta de la gran Comisión.

Los artículos 66 y 65 del Capítulo II del Título Cuarto del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, establecen que el Oficial Mayor será nombrado por el Pleno del Congreso en los términos del artículo 79 de la Ley Orgánica del Poder legislativo y las funciones de la misma respectivamente.

El Procedimiento y responsabilidades de la Oficialia Mayor y sus departamentos se encuentran descritos en el manual de organización del Poder Legislativo en su capítulo II.

Otro órgano relevante, que esta bajo la supervisión de la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado, es la Contaduría Mayor de Hacienda creada por el Decreto No. 55 del 8 de Mayo de 1992 e iniciando su vigencia al día siguiente.

La Ley otorga carácter de Organó técnico y Organismo Superior de Fiscalización y Control Gubernamental, que tiene por objeto regular la

fiscalización, control y evaluación de la actividad financiera del Gobierno del Estado y de sus municipios rendida en sus respectivas cuentas públicas, así como de las entidades que dentro del mismo realicen gasto público estatal o municipal.

#### 4.3.5.4. Leyes del Estado de Nuevo León

Como se mencionó, cada entidad se rige por sus leyes locales, las cuales no contravienen a lo establecido en las leyes federales correspondientes pero contienen lo específico aprobado por el Congreso Local y que se aplica exclusivamente para esa entidad. Las leyes que regulan de manera local al Estado de Nuevo León son las siguientes:

- Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León
- Código Civil para el Estado de Nuevo León
- Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León
- Código Penal Para el Estado de Nuevo León
- Constitución Política del Estado de Nuevo León
- Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios para la Administración Pública del Estado de Nuevo León
- Ley de la Defensoria de Oficio
- Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Desarrollo del Estado de Nuevo León



- Ley de Hacienda del Estado
- Ley de hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León
- Ley de Obras Públicas para el Estado de Nuevo León
- Ley del Catastro del Estado
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León
- Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León
- Ley Electoral del Estado de Nuevo León
- Ley Estatal de Salud
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León
- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León

#### 4. 3. 5. 5. Diagnóstico del Poder Legislativo en el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003

De acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo de la administración 1997-2003:

“El Poder legislativo ha evolucionado en los últimos años. Sus funciones de elaborar normas jurídicas de carácter general, así como de verificar la eficiencia y aplicación de los presupuestos de distintas instancias gubernamentales, se han visto fortalecidas.... El número de asuntos que se reciben en el Congreso ha ido en aumento. Tomando como referencia el primer periodo ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional, en la LXVI Legislatura se recibieron 31 asuntos y se generaron 43 decretos, en la LXVII fueron recibidos 84 asuntos y 29 decretos, mientras que en la actual LXVIII Legislatura se recibieron 189 asuntos y generaron 41 decretos. El Congreso cuenta actualmente con un procedimiento formal para la revisión de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo, situación que anteriormente no existía. De esta manera se favorece el necesario equilibrio entre ambos poderes.”<sup>55</sup>

También podemos mencionar que la estrategia para el logro del objetivo planteado en el mismo documento es:

“Fortalecer la autonomía técnica, financiera y política del Poder Legislativo con el fin de respaldar su función de representación ciudadana.”<sup>56</sup>

Como se puede observar, el Poder Legislativo es de vital importancia ya que es a través de él que la ciudadanía esta representada en la forma de legislarse a si misma cumpliéndose uno de los principios del Federalismo: la democracia.

---

<sup>55</sup> Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003. Fuente Internet [www.nl.gob.mx](http://www.nl.gob.mx)

#### 4. 3. 6. El Poder Judicial

La fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de la República Mexicana establece las normas bajo las cuales debe funcionar el Poder Judicial de los Estados y faculta a las Constituciones respectivas a que establezcan sus propios tribunales, esto es:

“III. El Poder judicial del los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta constitución...”

Este mismo artículo, en su fracción IV establece que:

“IV. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

---

<sup>56</sup> Ibidem

Esta fracción es de especial importancia ya que da autonomía judicial a los estados. En el caso de Nuevo León y como se menciona en el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, la constitución orgánica y formal del Poder Judicial requiere de reformas profundas para que su organización obtenga la autonomía administrativa, pero fundamentalmente financiera, que le permita lograr una plena independencia.

El Poder Judicial del Estado aplica la ley a través del Tribunal superior de Justicia, juzgados de lo civil, familiar, penal, mixtos y supernumerarios, los alcaldes judiciales y demás funcionarios y auxiliares de la administración de justicia. En su división jurisdiccional, el estado comprende 12 distritos judiciales. El Tribunal Superior de Justicia se compone de 7 Magistrados. El nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia es hecho por el gobernador del Estado y ratificado por el Congreso del Estado.

De acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, en este punto considera que la falta de recursos ha provocado que el número de juzgados sea insuficiente para atender el gran volumen de asuntos que le son turnados. Lo anterior trae como consecuencia que el trabajo se acumule existiendo un fuerte rezago de expedientes, limitando seriamente la impartición de una justicia expedita, completa e imparcial.

Para corregir esto se plantea la estrategia de:

“Promover una legislación que permita al Poder Judicial autonomía técnica, financiera y política para fortalecer su función jurisdiccional y de impartición de justicia.

Promover la ampliación del número de juzgados y del personal que labora en ellos, así como el uso de tecnología moderna para la impartición de justicia.”

De acuerdo a lo anterior podemos decir que el poder judicial en el estado de Nuevo León requiere de atención especial para el logro de su autonomía.

## 4. 4. La Coordinación Fiscal de Nuevo León

### 4.4.1. Introducción

El capítulo III de esta investigación abarca el tema de la Coordinación Fiscal en sus aspectos de definición, configuración histórica, desarrollo de la fórmula de distribución, análisis de la legislación correspondiente y estados coordinados.

En este punto y de manera analítica, se tratará la situación de Nuevo León y su coordinación fiscal con la Federación.

#### **4.4.2. Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

El estado de Nuevo León se coordinó con la federación a través de un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado y suscrito por el Estado y la Secretaría de hacienda y Crédito Público en la Ciudad de Mazatlán, Sinaloa, el 19 de Octubre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 28 de diciembre de 1979 e iniciando su vigencia el 1ero de enero de 1980.

De acuerdo a la cláusula Tercera del convenio de Adhesión del Estado de Nuevo León, se consideran impuestos federales, cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable, los siguientes:

- I. Al valor agregado
- II. Sobre Producción y consumo de cerveza
- III. Sobre envasamiento de bebidas alcohólicas
- IV. Sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos
- V. Sobre tabacos labrados
- VI. Sobre venta de gasolina
- VII. Sobre enajenación de vehículos nuevos

## VIII. Sobre tenencia o uso de vehículos

IX. Al ingreso global de las empresas, sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados que deba ser retenido y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa, correspondientes a causantes menores del impuesto sobre la renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales e tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas en materia del citado impuesto sobre la renta.

El funcionamiento de la Coordinación Fiscal se refiere a que los Estados recaudan las contribuciones totales transfiriendo a la federación el importe de lo recaudado de las contribuciones coordinadas que se rigen para su funcionamiento por las leyes federales correspondientes, dejando suspendidas las leyes locales de dichos impuestos durante la vigencia de los convenios celebrados.

### 4. 4. 2. 1. Estadísticas en Coordinación del Estado de Nuevo León

En este punto se analiza la situación del Estado de nuevo León con respecto a las demás entidades en cuanto nivel de recaudación, participaciones federales, Producto Interno bruto, entre otros. La información es tomada de datos del

Instituto Nacional de estadística, Geografía e Informática que a su vez realiza los comparativos con información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En primer lugar tenemos la recaudación fiscal bruta de ingresos tributarios y no tributarios según entidad federativa para ubicar a Nuevo León dentro del contexto nacional.

Nuevo León, después del Distrito Federal es la entidad que más recauda en relación a ingresos tributarios como se puede observar en la siguiente tabla cuya fuente es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (INEGI)



RECAUDACIÓN FISCAL BRUTA DE INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA EN 1997 (Millones de Pesos)		
Los que más recaudaron:		
ENTIDAD	TRIBUTARIOS	NO TRIBUTARIOS
Distrito Federal	4'975,214	216'765,902
Nuevo León	1'322,036	723,809
Estado de México	1'026,389	294,3220
Jalisco	647,715	146,288
Guerrero	506,225	520,199
Baja California Sur	399,818	226,393
Coahuila	330,519	85,747
Tamaulipas	322,817	692,537
Los que menos recaudaron:		
Nayarit	32,499	10,505
Tlaxcala	41,111	13,961
Colima	44,079	64,145
Durango	56,627	22,850
Campeche	63,072	20,719
Zacatecas	66,607	19,432
Oaxaca	71,112	24,549
Chiapas	85,071	31,155

Lo anterior muestra las entidades que mayor recaudación obtienen por ingresos tributarios y no tributarios locales. Lo importante aquí, es señalar que se

mantiene el mismo comportamiento en proporción en la recaudación de impuestos federales ya que depende de la estructura administrativa así como del tamaño de la base de contribuyentes que está relacionada con el número de habitantes y la fiscalización de los mismos.

En el caso de Nuevo León, como ya se mencionó, lo interesante es que se encuentra dentro de las ocho entidades que más recaudan ocupando el segundo lugar después del Distrito Federal.

El siguiente cuadro contiene el importe de participaciones pagadas por el Gobierno Federal a las entidades en 1997.

Las que más recibieron:

ENTIDAD	IMPORTE
Distrito Federal	14,349.3
Estado de México	10,107.2
Veracruz	5,663.6
Jalisco	5,631.9
Nuevo León	4,311.8
Tabasco	4,201.5
Puebla	3,542.6
Chiapas	3,521.7

Las que menos recibieron:

ENTIDAD	IMPORTE
Baja California Sur	573.0
Colima	696.7
Quintana Roo	866.6
Tlaxcala	948.3
Nayarit	967.3
Aguascalientes	997.3
Campeche	1,093.7
Zacatecas	1,205.5

Nuevo León se encuentra en el quinto lugar en ingresos totales recibidos de la Federación en 1997. Estas cifras no son determinantes pero si nos dan una idea bastante clara de la ubicación en cuestión de capacidad recaudatoria del Estado de Nuevo León y que el regreso de los ingresos no es similar.

La mayoría de los estados se encuentran en una situación de inequidad ya que independientemente de su capacidad recaudatoria, desarrollo económico y tamaño de su población, los recursos que recibe de la federación no guardan ninguna relación estrecha con sus necesidades.

De acuerdo a este análisis podemos decir que Nuevo León, a pesar de ser una de las entidades más desarrolladas económicamente y que por su

estructura hacendaria pudiera administrar sus ingresos totales, depende en casi un 85% de ingresos federales los cuáles no representan la misma proporción de lo recaudado ya que el Fondo de participaciones totales se distribuye de acuerdo a la fórmula vigente que no tiene relación directa con la capacidad recaudatoria ni con el desarrollo económico de las entidades.

#### **4.4.3. Convenio de Colaboración Administrativa**

El Estado de Nuevo León celebró y suscribió el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal, el 25 de Octubre de 1996.

Básicamente el convenio de colaboración administrativa tiene por objeto dar atribuciones referente a la ejecución de funciones administrativas de los ingresos federales coordinados por el Estado tales como el cobro, fiscalización, cálculo de omisiones, accesorios, llevar a cabo procedimientos administrativos de ejecución, exigencia y seguimiento de la garantía de interés fiscal con el objetivo de que mediante estas acciones se premie su colaboración con el aumento de sus ingresos locales.

Es a través de la colaboración administrativa que el estado de Nuevo León por contar con una estructura hacendaria organizada puede aumentar sus

ingresos por realizar las funciones administrativas que la federación le cede a través del mismo.

## 4.5. Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003

### 4.5.1. Introducción

El Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León, es el documento que contiene el diagnóstico, objetivos y estrategias a seguir en la gestión del Poder Ejecutivo. Es aquí en donde se ven plasmadas las políticas económicas y planeación que el Gobernador y su gabinete establecen para la realización de sus funciones y quehacer político. Es el instrumento base de la acción gubernamental.

Incluyo una definición para tener claro su concepto:

“Es el instrumento rector de la planeación estatal de desarrollo, que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privado. Documento normativo de mediano plazo en el que se definen los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo estatal, así como los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico-sociales del mismo.”<sup>57</sup>

De acuerdo al texto mismo del Plan Estatal de Desarrollo se menciona en su presentación que contiene los propósitos y compromisos fundamentales de su administración. Que se plantean en él las estrategias para responder con acciones, como gobierno y sociedad, a la confianza y esperanza de los ciudadanos.

Para efectos de mi investigación se analizará el tema 1. Gobierno para el Cambio que incluye los subtemas: Democracia y participación, Eficiencia administrativa, Finanzas Públicas, Equilibrio de Poderes y Relación Estado – Federación ya que son los relacionados al tema de la misma.

#### **4.5.2. Estructura**

El Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 cuenta en su primera parte con una presentación del mismo por el gobernador del Estado en donde explica los motivos y forma en que se elaboro el plan. Menciona la participación de la ciudadanía, de los poderes legislativo y judicial, de los presidentes municipales, especialistas, instituciones educativas, asociaciones civiles, etc.

---

<sup>57</sup> Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición. Julio 2000. México. pag. 196

Ha sido estructurado en siete ejes temáticos que incluyen el diagnóstico de la realidad actual, una visión del futuro deseado, el objetivo y las estrategias que se realizarán para alcanzarlos.

TEMAS
1. Gobierno para el Cambio
2. Educación y Formación Integral
3. Seguridad y Justicia
4. Empleo y Desarrollo Económico
5. Calidad de vida y Desarrollo Social
6. Desarrollo Urbano y comunicaciones
7. Desarrollo Municipal y Regional

#### **4.5.3. Gobierno para el Cambio**

La visión que se plantea en el documento con respecto al gobierno en general es la siguiente:

“Un Nuevo León con un gobierno democrático, humanista, justo, honesto y con una estructura administrativa ágil que, en un marco de libertad y participación ciudadana, logra mejorar continuamente la calidad de vida de los nuevoleonenses y el desarrollo integral del estado.”

Para lograrlo se elaboró un diagnóstico, se fijó un objetivo y una estrategia en los siguientes puntos relacionados a la administración pública:

#### 4.5.3.1. Democracia y Participación.

La participación ciudadana en las diferentes elecciones ha ido en incremento en los últimos 15 años como se puede observar en el siguiente cuadro:

ELECCIONES PARA GOBERNADOR	
<b>AÑO</b>	<b>% de PARTICIPACION</b>
1985	50%
1991	60%
1997	63.5%

Hacen falta mecanismos para promover una participación ciudadana más activa, que incida tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de algunos programas de gobierno. El fortalecimiento de la democracia en sus diversas manifestaciones es uno de los aspectos importantes a lograr en el nuevo gobierno.



## OBJETIVO

Crear las condiciones para elevar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, económicos y sociales, y construir una cultura en la que los ciudadanos y gobiernos trabajen para el bien común.

## ESTRATEGIAS

- Educar para la democracia y la participación ciudadana por medio de programas de educación formal y no formal, de manera que los ciudadanos asimilen y practiquen procesos democráticos, y que esto se constituya como un elemento distintivo de la cultura del nuevoleonés.
- Auspiciar la actualización de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León.
- Establecer mecanismos como el plebiscito, el referéndum y otras formas de participación, a través de los cuales la opinión de los ciudadanos defina el contenido y el rumbo de las decisiones de mayor trascendencia en el Estado.

Analizando lo anterior, podemos decir que la política a seguir en esta administración apoya y busca la democracia mediante la participación ciudadana como objetivo principal incluyéndola en el tema de un gobierno para el cambio.

#### 4.5.3.2. Eficiencia Administrativa

En este punto el diagnóstico fue que a pesar del programa creado en 1994 de capacitación en calidad para mejorar la eficiencia de los servidores públicos, sus resultados no pudieron reflejarse en un mejor servicio. También considera que a pesar de que existen diversos sistemas de control interno en las distintas dependencias, se carece de un sistema general que cubra todo el aparato gubernamental y sirva para medir los avances en cuanto a la calidad y eficiencia en el servicio a la comunidad.

#### OBJETIVO

Crear un sistema de administración pública orientado al servicio, integrado por personas capacitadas y bien remuneradas, basado en estructuras y procesos que funcionen de manera eficiente, cuyo fin sea la satisfacción de las demandas y expectativas de los ciudadanos.

#### ESTRATEGIAS

Las estrategias que establece Plan Estatal de Desarrollo son una serie de procedimientos encaminados a mejorar la eficiencia administrativa a través de controles de calidad, capacitación, simplificación administrativa y reducción de los márgenes de actuación discrecional de los servidores públicos.

En esta área podemos decir que a 3 años de inicio de la presente administración todavía falta implementar por mucho la cultura de servicio de calidad en el sector público. Esta deficiencia puede observarse desde la atención al contribuyente en cualquier mostrador público hasta los niveles más altos en donde se han dado a conocer varios casos de desvíos de fondos por parte de la autoridad misma. El objetivo y las estrategias del gobierno estatal pueden estar establecidos en este instrumento pero si no se llevan a la práctica, la ineficiencia administrativa afecta grandemente a la capacidad de recaudación fiscal disminuyendo los ingresos de los impuestos estatales y municipales y aumentando la evasión fiscal a falta de una fiscalización efectiva.

#### 4.5.3.3. Finanzas Públicas

El diagnóstico se efectuó en Deuda Pública, en el servicio de pensionados de ISSSTELEON y en los ingresos por participaciones y propios.

Uno de los principales problemas de las finanzas públicas del Estado es la enorme deuda que se ha acumulado en el pasado inmediato de la cual se tomó como saldo inicial las siguientes cantidades:

DEUDA PÚBLICA AL 31 DICIEMBRE DE 1997	
Saldo Deuda pública	6,898.9 millones de pesos

Para actualizar la información del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 incluyo el contenido del Primer Informe de la Deuda Pública 2000.<sup>58</sup>

DEUDA PÚBLICA AL 31 DE MARZO DEL 2000		
Tipo de Banca	Deuda	%
Comercial	2,316 mil millones de pesos	26.7
De desarrollo	6,371 mil millones de pesos	73.3

Distribuida entre los organismos de la siguiente manera:

<sup>58</sup> [www.nl.gob.mx](http://www.nl.gob.mx)

DEUDOR	PORCENTAJE	
	1997	2000
Gobierno Central	44.3	45.9
Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey	33.4	31.3
METRRORREY	14.1	14.1
<b>FIDEVALLE</b>	<b>3.4</b>	<b>5.3</b>
FIDENOR	2.4	1.8
<b>FOMERREY</b>	<b>1.2</b>	<b>.6</b>
SIMEPRODE	1.1	1

Se puede observar que el aumento de la deuda pública se basa en la inflación y en los montos de los intereses devengados, el porcentaje correspondiente a cada organismo se mantiene con una ligera variación.

Por otra parte, el problema financiero derivado del sistema pensionario de los trabajadores del Estado (ISSSTELEON), significa un pasivo virtual muy superior al pasivo bancario y requiere de un servicio también mayor.

Con respecto a los ingresos del Estado, estos han disminuido con relación a los ingresos de todos los estados del país en casi un punto porcentual. A

principios de la presente década (1990) representaban 5.5% de los recursos participables, actualmente representan el 4.5%.

Como consecuencia del actual sistema de coordinación fiscal, los recursos del Estado de Nuevo León son principalmente de origen federal.

Para 1998, de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 se estima lo siguiente:

Ingreso Total	8.8 mil millones de pesos
---------------	---------------------------

Participaciones Federales	44%
Aportaciones Federales (Educación y Salud)	38%
Impuestos, aprovechamientos, Derechos y productos estatales	18%

Para el año 2000, que se analiza en el 4.6.2. punto de presupuesto de ingresos, el total de ingresos federales asciende al 87.33% de los ingresos totales.

Es importante mencionar que en el impuesto del 2% sobre nómina, que es el principal impuesto estatal, se registra un alto índice de evasión.

Lo anterior es el diagnóstico efectuado dentro del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, de donde se desprenden el objetivo y estrategias a seguir por la administración y que a continuación se analizan:

## OBJETIVO

Lograr unas finanzas públicas sanas que permitan la realización de inversión pública y de programas de beneficio social.

## ESTRATEGIAS

- Actualizar y modernizar las leyes fiscales a fin de simplificar su cumplimiento.
- Revisar y mejorar el sistema presupuestal con el objeto de hacerlo más operativo y eficiente.

- Buscar fuentes de financiamiento con esquemas nuevos de federalismo financiero, mercado de valores y otros, adecuados a los procesos de administración pública.
- Gestionar un reparto más equitativo de los recursos federales en el rubro de educación.
- Gestionar que los ingresos del Estado por concepto de participaciones vuelvan a los niveles que tenían, como proporción de la recaudación federal, cuando se inició el sistema de coordinación fiscal.
- Lograr que la suma correspondiente al servicio de la deuda, más los pagos de pensiones con cargo al presupuesto, no excedan al 8% del gasto estatal de origen no federal.
- Hacer frente a las obligaciones del Gobierno del Estado dando una solución viable y de largo plazo al sistema de pensiones y a los programas de seguridad social de los Trabajadores del Estado.
- Crear conciencia en los ciudadanos de Nuevo León de que, en la medida en que se cumplan de manera justa y conforme a la ley con sus obligaciones fiscales, están contribuyendo a que nuestro Estado reciba mayores participaciones federales.
- Impulsar modificaciones al Sistema nacional de Coordinación Fiscal tendientes a premiar el esfuerzo recaudatorio del Estado.



El tema de las finanzas públicas está íntimamente relacionado con la Federación por la dependencia que el Estado tiene en cuanto a ingresos se refiere. Se reconoce que debe aumentarse el esfuerzo recaudatorio para sanear las finanzas públicas, eficientar la administración pública y crear la cultura de participación de la ciudadanía cumpliendo con sus contribuciones.

Por otro lado, la Deuda Pública del Estado de Nuevo León es tema que se piensa llevar al Congreso de la Unión por los Diputados Federales representantes del Estado para negociarla y esperar mayor apoyo en la nueva Administración Federal 2000-2006. Lo tocante a este tema, ambiente político en el 2000, se analiza en el capítulo V de la presente investigación.

#### **4.5.4. Relación Estado – Federación**

La relación Estado - Federación, es el tema central de mi investigación y en lo que está basada mi hipótesis. En este punto se analiza el contenido del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 en el cual encontré que mi hipótesis se confirma desde el punto de vista de la autoridad Estatal. Por la importancia del tema a continuación transcribo y analizo el diagnóstico, objetivo y estrategias que el documento citado establece:

La relación financiera del Estado de Nuevo León con la Federación está normada por la Ley de Coordinación Fiscal y por la asignación de aportaciones del gobierno federal a los estados y municipios.

En las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal han sido favorecidos los criterios redistributivos y de tamaño de población, relegando el criterio de capacidad recaudatoria. Así, podemos decir que:

FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN		
CONCEPTO	1991	1998
Tamaño de la Población	18.05%	45.17%
Generación de Ingresos por Estado	72.29%	45.17%
Compensación Redistributiva	9.66%	9.66%

Los cambios en la fórmula no han beneficiado a Nuevo León:

En el capítulo II, se analiza nuestra Carta Magna, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que es dentro de su marco jurídico en donde se rige el Estado Federal. El análisis se efectúa solo de los artículos referentes al federalismo y su conformación en los diversos poderes para gobernar.

Para entrar en materia, en el capítulo III, La Coordinación Fiscal, conoceremos los orígenes de la misma en nuestro país, sus características y reglas, la Ley de Coordinación fiscal, su desarrollo desde el inicio hasta la actualidad, así como un análisis personal de la misma.

Nuevo León es el tema del capítulo IV, y su objetivo es conocer el perfil y desarrollo del mismo así como su estructura gubernamental en sus diferentes poderes. Además se analiza la coordinación fiscal en el estado y los puntos relacionados al tema del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, así como los presupuestos de ingresos y egresos para el año 2000 terminando con un análisis de la relación estado gobierno actual.

Un tema de gran importancia y que fue desarrollándose durante la elaboración de mi investigación, fue el ambiente político diferente al que normalmente se vivía hace apenas unos 4 o 5 años, por lo que decidí incluir un capítulo acerca del mismo por su importancia y efectos que seguramente va a causar en el federalismo fiscal actual, y que independientemente de la

documentación existente, o planes y proyectos futuros, debe tomarse en cuenta la política del régimen gubernamental que en la práctica se lleva a cabo.

Se tratan temas como su configuración histórica, la situación económica actual de país, la democracia y las expectativas de cambio con el nuevo gobierno de Vicente Fox incluyendo la ya actualmente comentada Reforma Fiscal Integral.

Volviendo a la teoría económica documental, el capítulo VI, analiza las propuestas que algunos autores han elaborado para solucionar la problemática de la competencia tributaria en los diferentes ámbitos de gobierno. Su análisis es importante ya que están bien documentadas y son altamente factibles.

Hasta aquí, termina la investigación documental. El capítulo VII contiene la Investigación de Campo que surgió del análisis de los primeros seis capítulos de la misma y con la cuál llegue a mi hipótesis final:

*A pesar del Sistema federal que nos rige, existen inequidades en la distribución de recursos a las entidades económicamente desarrolladas como el estado de Nuevo León, en relación a los demás, causadas por la fórmula de distribución de participaciones vigente en el año 2000 y que pudiera solucionarse parcialmente a través de la correcta definición de la competencia*

*tributaria, de la modificación de la fórmula y de la descentralización de algunos impuestos federales existentes.*

El método utilizado fue la entrevista abierta cuyas respuestas, información y opiniones incluí textualmente, ya que por sí mismas son resultados de mi investigación. Se aplicaron únicamente a personas que trabajan en la administración pública estatal y federal obteniendo un resultado sorprendentemente enriquecedor además de que sin duda dio validez suficiente a mi investigación.

El último capítulo incluye el resultado de la investigación de campo y la conclusión general de la investigación a la cuál llegue, después del análisis de toda la información, satisfactoriamente.

## CAPITULO 1

### EL FEDERALISMO

#### 1. 1. Introducción

Es de suma importancia, para entender como funciona nuestro actual Estado Federal, comentar como nace el Federalismo en nuestro país, ¿Qué realidad vivía nuestro país que convirtió en necesidad el adoptar un sistema gubernamental federalista? Así como analizar la configuración histórica del mismo.

Existen tres formas conocidas de organización dentro del gobierno e integración de los diversos órdenes del mismo que son:

- Los estados unitarios
- Las confederaciones de estados y
- El federalismo.

En la primera la estructura política es indivisible y los órdenes locales no pueden tener leyes ni gobiernos propios, un ejemplo es Chile. En la segunda estructura, las confederaciones de estados, que fueron muy populares en los siglos XVIII y XIX, las cuales surgían para fines específicos de carácter militar o económico, como es el caso de la Confederación de Estados Independientes (CEI), en donde sus 12 miembros son estados independientes y soberanos.

En el Federalismo, que es la forma de gobierno que nos interesa, surge un nuevo Estado que abarca el territorio de todos los estados que integran la federación, quienes mantiene su propia soberanía y tienen una división de poderes propia.

En el mundo, los primeros, los estados unitarios, son mayoría. El Federalismo ha sido adoptado como sistema gubernamental por estados con amplio territorio como Rusia, Argentina, Estados Unidos, Canadá, Venezuela, Brasil y México los cuales ocupan más de la mitad del total de la superficie de la tierra.

Como menciona David Colmenares, en su artículo publicado en la revista Comercio Exterior, *retos del federalismo fiscal mexicano*:

“En el federalismo se comparten soberanías, con el objetivo último de la unidad nacional, por medio de la integración de los gobiernos locales y de las

regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países tan grandes como México. El federalismo es un remedio político para males políticos, es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes. En suma, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado.”<sup>1</sup>

Partiendo de conceptos de varios autores de la materia podemos decir que:

“... el Estado Federal se integra por un conjunto de subdivisiones políticas autónomas en lo concerniente a su régimen interior que configuran una entidad suprema, comúnmente conocida como Federación o Gobierno Federal, que debe tener a su cargo la atención y gestión de todas aquellas cuestiones que afectan de manera general tanto la integración y el desarrollo de la propia unión política como los intereses y las necesidades colectivas de las propias subdivisiones políticas consideradas como un todo geográfico y jurídico.”<sup>2</sup>

Podemos destacar como funciones principales del Estado Federal:

- La defensa nacional
- La política exterior
- La emisión de moneda
- Las vías generales de comunicación y

---

<sup>1</sup> Colmenares Páramo, David. *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*, Revista Comercio Exterior Vol. 49, núm. 5, México, mayo de 1999.

<sup>2</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*, Editorial Themis, Primera Edición. México. Marzo 1999. pag. 3



- Demás servicios públicos que rebasen la capacidad interna de cada subdivisión.

Algunas de las características del Federalismo que se analizarán a detalle más adelante y que ahora menciono de manera general son:

1. División territorial: Cada subdivisión mantiene su soberanía, preservando su derecho a separarse de la Federación.
2. Participación de los Estados miembros en las decisiones de ámbito federal.
3. Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.
4. Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y solo pueden modificarse con enmiendas a esta.
5. Determinadas competencias se descentralizan del orden central para transferirlas a los estados y municipios.
6. Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central. Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.

Todas estas características emanan del supuesto de que el federalismo surge de una suma de cesiones de facultades políticas y administrativas de gobiernos locales a un Gobierno federal por lo que:

"...es necesario dejar establecido que para que esas cesiones posean validez no sólo jurídica sino también política, es requisito indispensable el que las mismas hayan sido aprobadas por el voto mayoritario del electorado de las subdivisiones políticas que, bajo el régimen federal, aspiran a convertirse en un verdadero Estado-Nación. De ahí la importancia de que todo Estado Federal sea el fruto de un Congreso constituyente, libremente electo."<sup>3</sup>

"De esta manera, la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados. Estos dos niveles políticos establecen acuerdos para distribuirse las diversas funciones y competencias."<sup>4</sup>

Podemos agregar una definición más:

"Modo de organización política que vincula a unidades políticas distintas en un sistema político global y permite que, al mismo tiempo, cada una mantenga su integridad política fundamental. Los sistemas federales logran este resultado mediante una distribución del poder entre el gobierno general o central y los gobiernos constitutivos, que tiene por objeto proteger la existencia y autoridad de todos los gobiernos."<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Obra Citada*; p. 4

<sup>4</sup> Colmenares Páramo, David, Artículo citado

<sup>5</sup> Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera edición. Julio 2000 México. Pag. 296.

Todo lo anterior nos da una idea clara de lo que es el sistema federal y sus características.

## 1. 2. El Estado Mexicano

El Estado Mexicano por su forma de gobierno, se encuentra conformado como una República, porque el poder del Estado tiene su origen en el pueblo, que elige a sus gobernantes para un periodo determinado y es representativa porque el poder se ejerce en representación del pueblo que mediante el sufragio ha elegido a sus gobernantes.

Es importante aclarar que existe una diferencia entre los términos Estado y Gobierno ya que:

“... El Estado es la organización política de la sociedad formada por diversos elementos, en tanto que el Gobierno es uno de los elementos del Estado, integrados por los órganos que ejercen el poder público.”<sup>6</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 40 y 49 establece como voluntad del pueblo mexicano el constituirse en una República representativa, democrática y federal, con un Poder Soberano que se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

---

<sup>6</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Introducción al Derecho Positivo Mexicano*. Edit. Limusa Primera Edición, México. Pag. 106

Vale la pena transcribir parte del texto del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que especialistas en Derecho Constitucional han debatido por más de doscientos años con respecto a que si el Estado Federal ejerce una soberanía única e indivisible o, por el contrario, la comparte con las subdivisiones políticas. (los estados):

“ARTÍCULO 40. - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El debate respecto a lo establecido en este artículo se centra en que según nociones tradicionalmente aceptadas por los principales tratadistas de la Ciencia Política:

“ ... se desprende en que la soberanía además de poseer las evidentes características de expresarse a través de un poder supremo que dimana del pueblo, es, ante todo, única, indivisible, imprescriptible e inalienable.”<sup>7</sup>

Por lo que resulta difícil conciliar el concepto de un Estado “soberano” Federal integrado por subdivisiones políticas libres y “soberanas”.

---

<sup>7</sup> Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Obra Citada*. Pag. 5

Para no profundizar en el tema, mencionaré la conclusión a la que llega Adolfo Arrijo Vizcaino en su análisis sobre la soberanía en su libro *El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI*:

“Si partimos de la indispensable premisa de que la soberanía al ser un poder supremo, por razones obvias no puede dividirse o fragmentarse entre el Gobierno Federal y varios gobiernos locales, puesto que desde ese momento mismo en el que se divide o fragmenta deja de ser precisamente un poder supremo, tendremos que llegar a la conclusión de que lo que las subdivisiones políticas verdaderamente poseen, en un Estado Federal, es una autonomía, tanto política como administrativa, en lo tocante a su régimen interior, pero no un poder supremo.”<sup>8</sup>

Dentro de mi investigación, conclusiones tradicionalmente aceptadas, como las mencionadas en el párrafo anterior, son las que han servido para entender y confirmar que existe una problemática entre el Estado Federal y los estados y municipios de la Federación que amerita ser investigada y analizada.

Otra de las características del Estado Mexicano es su naturaleza democrática, concepto derivado del griego *demos*: pueblo y *cratos*: gobierno, que significa que el ejercicio del poder reside en el pueblo mismo:

“ y que Abraham Lincoln caracterizó como el poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibidem*. Pag. 6

<sup>9</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Obra citada. Pag. 107

Dentro de nuestra Constitución, encontramos el concepto de democracia en el artículo 3ero., fracción I, inciso a que establece:

“...no solo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”

La democracia en nuestro Estado mexicano es tema que trataré en el capítulo V, por lo que ahora solo diremos que es una característica del Estado federal.

### 1. 3. Configuración histórica

Al desarrollar este punto, debo señalar que gran parte del mismo fue tomado de la obra contemporánea de Adolfo Arrijo Vizcaino, *El Federalismo Mexicano Hacia el siglo XXI*, ya que además de ser un texto del tema muy completa, describe desde una perspectiva objetiva, y en algunos casos personal, el proceso histórico en la imposición del Sistema Federal en nuestro país.

Se ha dicho, que el Federalismo, se ha impuesto en algunas naciones debido a presiones externas y hasta por inquietudes de ideología, no como se pensaría, en una forma de unir o de concentrar en un pacto común regiones antes separadas que es en esencia la forma natural de cómo surge un Estado

Federal, sino como una forma de desconcentrar lo que había estado concentrado. Cuando se impone de esta forma el Federalismo, desuniendo, fragmentando lo que anteriormente había integrado una unidad política, se advierte que las consecuencias pueden ser fatales ya que las subdivisiones nacen sin contar con antecedentes históricos ni con instituciones políticas y administrativas que les permita gobernarse autónomamente. Es más, se llega a afirmar que "el Estado Federal nace como resultado de un proceso de imitación extralógica."<sup>10</sup>

El Estado Federal sólo puede configurarse a través de la concentración y no de la desconcentración. Un ejemplo de esto, es precisamente la Constitución Federal Mexicana de 1824, que existió 12 años después de los cuales fue abrogada en 1836 surgiendo en su lugar las "Siete Leyes Orgánicas" que promovían una especie de República Centralista seguidas de una serie de golpes de Estado, pseudo revoluciones e intervenciones extranjeras hasta que en 1867 se restauró la República Federal de manera definitiva.

Algunos autores y de hecho, se ha aceptado de manera general, señalan que el Federalismo en México únicamente surge tomando como base el sistema norteamericano, puesto que en ese país la República Federal:

---

<sup>10</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo. Obra Citada. Pag. 31

"...surgió de las necesidades de defensa exterior y auto gestión interior de un grupo de regiones autónomas que voluntariamente suscribieron el pacto federal, en la medida en la que el mismo les garantizó la plena subsistencia de su autonomía interna." <sup>11</sup>

Sin embargo, resulta muy simple pensar que se adoptó este sistema en México por el hecho de ser el sistema de nuestro vecino país; por lo que a continuación transcribiré de la obra de Arriola, algunas de las situaciones que durante la última etapa del período virreinal se presentaron, forzadas por la realidad, que paulatinamente fueron descentralizando la actividad política y económica, y que demuestran en donde podemos encontrar las raíces de lo que años después sería el Estado Federal:

"La falta de comunicaciones adecuadas durante el periodo colonial, forzó al gobierno central de la Ciudad de México a otorgar diversas facultades discrecionales en materia de administración pública a las diversas Intendencias en las que política y territorialmente se dividió el Virreinato de la Nueva España. Inclusive, las distancias, aunadas a la propia falta de comunicaciones, forzaron la creación de las Capitanías generales de Yucatán y Guatemala que, para toda clase de efectos prácticos, actuaron como entidades independientes, puesto que sus vínculos de obediencia hacia el gobierno central fueron todavía más tenues que los que ataron, o más bien, semi-ataron, a las Intendencias. No en balde, el principio más célebre que rigió en aquella época para definir las relaciones entre la Corona Española y el gobierno virreinal por una parte, y entre este último y los gobiernos de las Intendencias y las Capitanías generales por la otra, fue el de "acátense pero no se cumpla", queriendo con ello denotar que las órdenes del

---

<sup>11</sup> *Ibidem*. Pag. 32



poder central, y en teoría superior, se respetaban formalmente pero a la hora de actuar, sólo se atendía a criterios y requerimientos locales o regionales.

En los últimos años del período virreinal una singular combinación de factores, entre los que destacan: la callada pero segura guerra de los piratas ingleses contra los galeotes españoles que desde y hacia Sevilla transportaban las riquezas de las colonias y los géneros de comercio de la metrópoli; la invasión napoleónica a España y la consecuente abdicación del, para decirlo con delicadeza, poco viril monarca Carlos IV (injustamente inmortalizado por Tolsá en una obra que, sin embargo, es de un imperecedero valor artístico); y el encarecimiento de los artículos de importación que llegaban al país por Veracruz y ocasionalmente por Acapulco en la famosa "Nao de China" que, como se sabe, venía en realidad de Manila; propició el desarrollo, y sobre todo, la descentralización de lo que sería la primera industria de importancia en la Historia de México: la industria textil.

Las bases tributarias en la época colonial, si bien es cierto que estuvieron primordialmente encaminadas a lograr el mayor enriquecimiento posible de la Corona Española, también lo es que se estructuraron en tal forma que permitieron el crecimiento – y hasta una cierta prosperidad- de las intendencias y ciudades interiores. La Capitanía General de Yucatán, por ejemplo, llegó a contar con rentas propias respecto de las cuales no tenía que rendir cuentas al Virrey de la Nueva España. En relación con esto Lucas Alamán, afirma lo siguiente: "Durante la dominación española, los ramos principales de las rentas públicas eran los tributos; las alcabalas interiores. Los derechos sobre la plata y oro extraídos de las minas, conocidos con el nombre de quintos; las utilidades de la Casa de Moneda de Méjico, única que había, y oficina de apartado anexa a ella; la parte correspondiente al gobierno de la gruesa decimal, espolios y vacantes de los obispados y canonjías; los artículos estancados, de los cuales sólo eran de importancia el tabaco, la pólvora y los naipes; la lotería; el papel sellado; las salinas y otras propiedades nacionales, pues los productos de las aduanas marítimas eran entonces de poca cuantía, cobrándose los derechos en los puertos de España." <sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ibidem. Pags. 33-36

Por lo anterior, podemos concluir y queda demostrado, que fue en la última etapa del virreinato en donde se fueron sentando las bases, en gran parte económicas, para que el nuevo estado independiente sólo pudiera existir bajo el régimen de una República Federal.

Quisiera mencionar la cita que hace Adolfo Arriola Vizcaíno de la autora Rosa Beltrán, quien realizó un estudio del primer imperio y que en su obra "La corte de los Ilusos" escribe:

"Iturbide pensó que toda su desgracia provenía de su intento por unir a un país desmembrado desde sus orígenes al que no había forma de encontrar amarre ni mano capaz de hacerlo caber en un puño, o sea que fundar un Imperio en México a la vieja usanza europea fue simplemente ir en contra de la realidad."<sup>13</sup>

El primer intento de un Estado Federal, fue la Constitución Federal de 1824, con una duración ya mencionada de 12 años, la cual no se debió a que no fuera un proyecto genuino del país, sino a que el sistema militar se apoderó de la nación, anulando primero las elecciones presidenciales para el periodo de 1828 – 1832, con lo que terminó la posibilidad de mantener un orden constitucional y después otra causa fue el General Santana, quien fuera el autor principal en la pérdida de más de la mitad de las tierras y aguas que integraban el territorio nacional según la propia constitución de 1824.

Es hasta 1857, cuando el país, sobre bases no muy fuertes, pudo empezar a reorganizarse en forma más congruente, y cuando la República Federal volvió a instaurarse, esta vez de manera definitiva, como la forma de organización política, administrativa, constitucional, económica y social de México.

A continuación y a manera de conclusión de este punto, menciono a algunos autores e ideólogos que conjuntamente condenan la forma de organizar a la Nación como un Estado Federal en su primer intento original con la Constitución Federal Mexicana de 1824:

“Ignorancia sobre una forma de gobierno que no trataban los libros políticos franceses y españoles que en México circulaban”.<sup>14</sup>

“El sistema Federal es el paraíso de los aspirantes y el terror del clero de los propietarios.”<sup>15</sup>

“Federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos lo que ellos (Los Estados Unidos de América) procuraron remediar con esa federación.”<sup>16</sup>

“Los federalistas de esa época estaban construyendo castillos en el aire.”<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Beltrán, Rosa. *La Corte de los Ilusos*. Editorial Joaquín Mortiz, S. A. De C. V., México, 1995. Pag. 201 Citado por Arrijo Vizcaino, Adolfo en *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*.

<sup>14</sup> Zavala, Lorenzo. *Ensayo de las Revoluciones de México*, FCE 1985. Pag 232 Citado por Arrijo V.

<sup>15</sup> Alamán, Lucas. *Historia de México*, FCE. México 1985; tomo 5; pag. 886 Citado por Arrijo Vizcaino

<sup>16</sup> Citado por Timothy E., Anna, *El Imperio de Iturbide*. Conaculta y Alianza Editorial 1era ed. México 1991; pag. 27

“Sistema de todos desconocido”<sup>18</sup>

“Sistema de gobierno implantado tal vez de modo prematuro en un pueblo que carecía de las tradiciones de las prácticas del americano, cuya Constitución se copio...”<sup>19</sup>

“Copia inadaptable a México de la Constitución norteamericana.”<sup>20</sup>

#### 1. 4. Desarrollo del Federalismo a Partir de 1857

La Constitución de 1824 no contuvo ni un conjunto de principios en materia fiscal, ni una división de potestades tributarias entre la Federación y los Estados. Se concretó a seguir el camino de las declaraciones generales, así como lo señala el artículo 50, fracción VIII que faculta al Congreso para fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno; y el artículo 110, fracción V, señaló entre las atribuciones del Presidente de la República, la de: Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo de las leyes, es decir, todo se dejó a la

---

<sup>17</sup> Bulnes, Francisco, *Las Grandes Mentiras de Nuestra Historia*. Editora Nacional, S. A. México 1951; pag. 19 Citado por Arrijo Vizcaíno. Obra Citada

<sup>18</sup> Olavarría y Ferrari, Enrique. *México A través de los siglos*. Tomo tercero. Editorial Cumbre, S. A. Sexta edición México 1967; pag. 111 Citado por Arrijo Vizcaíno

<sup>19</sup> Vallarta, Ignacio L. *Votos*. Tomo segundo. Imprenta de Francisco Díaz de León. México 1881; pag. 133

<sup>20</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *Derecho Fiscal*. Editorial Themis, S. A. De C. V. Décima Edición. México, 1995; pag. 136

buena voluntad del legislador ordinario, de la legislación secundaria y del poder presidencial.

De lo anterior podemos decir que la República Federal se fundó sobre bases de racionalismo fiscal, al establecerse de acuerdo a las circunstancias que prevalecían en esa época.

Desafortunadamente al no haberse establecido dentro de la Constitución la distribución de competencias y de hecho, como sucede hasta la fecha, quedó sujeta a la legislación secundaria con sus inconsistencias y adecuaciones según el periodo presidencial en turno.

Los puntos de vista de los constituyentes Bustamante, Fernández y García a pesar de estar fundados en los principios universales de generalidad, justicia, proporcionalidad, equidad y legalidad tributaria se desviaron hacia cuestionamientos secundarios de importancia transitoria y circunstancial.

En la Constitución de 1824 se omitieron los capítulos relativos a los derechos de los contribuyentes y a la distribución de potestades tributarias además de que las leyes secundarias fueron congruentes durante los primeros cuatro años y después cayeron en la práctica de las adecuaciones dejando a la interpretación jurídica su aplicación.

Por lo anterior se puede decir, que en ninguna de nuestras constituciones, la de 1824, 1857 y la actual 1917, se ha establecido las mutuas libertades hacendarias de la federación y de las subdivisiones políticas que se considera un requisito indispensable para que el Estado Federal pueda efectivamente poner en práctica los fines para los que fue creado.

Queda, una vez más, claro que la problemática del federalismo, tema de esta investigación, representa un reto a vencer y que vincula los orígenes históricos de la república con las esperanzas de lo representa el nuevo federalismo en este siglo XXI que inicia.

La Constitución de 1857 no fue tan importante como la Carta Magna de 1824 ya que no difiere mucho de la Constitución de 1917 en los aspectos de competencia tributaria y distribución de potestades que actualmente nos rigen, que en esencia es el punto medular de la problemática entre los Estados y la Federación y que en mi investigación se refiere en particular a la existente entre la Federación y el Estado de Nuevo León.

## 1. 5. Características del Estado Federal

Expuesto lo anterior, y tomando en cuenta la necesidad de comprender en que consiste un Estado Federal, a continuación y de manera enumerada

menciona las principales características que el autor Arrijo Vizcaíno establece del mismo:

1. "El Estado Federal, se integra por un conjunto de subdivisiones políticas autónomas en lo concerniente a su régimen interior que configuran una entidad suprema, conocida como Federación o Gobierno Federal, que debe tener a su cargo la atención y gestión de todas aquellas cuestiones que afecten tanto la integración como el desarrollo de la propia unión política, incluyendo de manera especial las necesidades de las subdivisiones políticas consideradas como un todo geográfico y jurídico.
2. El Estado Federal para realizarse, en lo jurídico y en lo político, presupone la existencia de una nación. Es decir, de una comunidad de vida, costumbres, tradiciones, lenguaje y lazos de sangre, asentada en un territorio geográficamente delimitado e históricamente definido.
3. En el Estado Federal no se divide la soberanía nacional, sino que se deposita en la federación que la ejerce como poder supremo en los ámbitos interno y externo, reservándose a las subdivisiones políticas, a través del principio constitucional conocido como "de las facultades implícitas", un conjunto de facultades y atribuciones, de carácter tanto político como administrativo, para el manejo y solución de todos aquellos asuntos y problemas que correspondan estrictamente a su régimen interior.
4. El Estado Federal tanto para existir jurídicamente como para poseer legitimidad y autoridad moral, debe contar con un ordenamiento supremo, es decir con una constitución Política, que por una parte señale las facultades y atribuciones del Gobierno Federal, y que por la otra, preserve la autonomía interna de las subdivisiones políticas, sin la cual no puede concebirse la existencia de un genuino federalismo.

5. La Constitución Política, como orden supremo del federalismo, debe reservar, en forma exclusiva, al Gobierno Federal las siguientes atribuciones: la seguridad nacional en lo político, social y de prevención de la criminalidad; la conducción de la política exterior; la construcción, administración y desarrollo de las vías generales de comunicación; la emisión de moneda y la utilización del crédito público, particularmente en lo relativo a la contratación y manejo de la deuda externa; la facultad de intervenir en los asuntos internos de las subdivisiones políticas, cuando estas últimas adopten medidas de gobierno y/o aprueben leyes que pongan en peligro la seguridad y subsistencia de la Federación, o bien contravengan la naturaleza constitucional del Estado Federal; la regulación del comercio interior, evitando la existencia de aduanas interiores y de los impuestos alcabulatorios a los que dan origen; la regulación del comercio y de la industria nacional, particularmente en lo relativo a la supresión de los monopolios y otras formas de concentración económica que atenten en contra de la libre competencia y el derecho de establecer un sistema fiscal que permita una recaudación tributaria suficiente para la realización de las funciones propias del Gobierno Federal, pero sin privar a las entidades políticas de fuentes fiscales propias que les permitan ser efectivamente autónomas en todo lo concerniente a su régimen interior.
6. El principio de las facultades implícitas que se enuncia diciendo que: "las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los del los Estados", debe constituir la esencia del pacto federal, desde el momento mismo en el que por una parte restringe el campo de acción del gobierno Federal al ejercicio único y exclusivo de las facultades y atribuciones que, de manera expresa, le otorgue la Constitución, y por la otra, permite que las entidades políticas puedan llevar a cabo todos los actos de gobierno que consideren pertinentes.
7. La importancia del conocido Principio de la División de Poderes –consistente en que las funciones de dictar las leyes, ejecutarlas y resolver las



controversias que su ejecución origine, debe encomendarse, por mandato constitucional, a tres órganos de gobierno independientes y distintos entre sí, dando lugar a la existencia de los Poderes Legislativo, ejecutivo y Judicial - en el Estado Federal radica en el hecho de que este Estado sólo se concibe en una sociedad en la que exista un verdadero juego democrático que presuponga no solamente la elección directa de los titulares de los poderes Legislativo y Ejecutivo, sino la alternancia en el poder y la posibilidad de que estos dos poderes puedan estar simultáneamente controlados por individuos pertenecientes a distintos partidos políticos.

8. Para que el Estado Federal pueda operar con la debida congruencia jurídica, es requisito indispensable que las subdivisiones políticas adopten en lo concerniente a su régimen interior, el principio de la división de poderes bajo los mismos lineamientos adoptados para el gobierno de la Federación.
9. El federalismo tiene que actuar fiscalmente sobre determinadas fuentes de riqueza que generalmente están limitadas por los recursos existentes en el país y por la capacidad de los ciudadanos, y de sus empresas, de generar esos recursos. La única alternativa lógica que se presenta es la de que, por mandato constitucional, las fuentes de riqueza existentes y disponibles en el país se dividan, buscando el mayor equilibrio posible, entre la potestad tributaria de la Federación y la potestad tributaria de los estados.
10. Para poder hablar del federalismo fiscal lo primero que se requiere es que tanto en la Constitución Política como en la práctica tributaria, las entidades tengan aseguradas fuentes propias de ingresos fiscales que sean intocables para el Gobierno Federal. Puesto que tal garantía, no sólo permite la subsistencia de la autonomía interna de las entidades, sino que implica el debido respeto al derecho que todo contribuyente-ciudadano posee de tributar en forma proporcional a su respectiva capacidad económica. Principio de proporcionalidad – o de justicia – que no se da cuando el mismo ingreso o

fuerza de riqueza es gravada dos ó más veces mediante la imposición de diversos tributos, sean éstos federales o locales.

11. Si la Constitución Política aspira a crear un verdadero Estado Federal, debe asegurar a las entidades fuentes propias de ingresos tributarios que no puedan ser afectadas, en ninguna forma posible, por la Federación; con el objeto de que no vayan a ser cuestiones meramente financieras las que destruyan el objetivo del pacto federal.
12. El Estado Federal sólo puede configurarse a través de la concentración y no de la desconcentración. Si no existen antecedentes de libertad, o al menos autonomía en las entidades, el Federalismo se presenta como una especie de estrategia política.<sup>21</sup>

Tomando palabras de la obra de Adolfo Arrijoa Vizcaino, cito:

“El Estado Federal, para ser viable, debe configurarse a partir de un proceso de concentración por virtud del cual diversas regiones anteriormente descentralizadas o desconcentradas y, por consiguiente, poseedoras de un cierto grado de autonomía política y administrativa así como de fuentes propias de riqueza, se unen, mediante la suscripción del correspondiente pacto federal, en una sola Federación, con el objeto de que, sin menoscabo de su autonomía local y regional, se puedan alcanzar metas comunes no sólo en los ámbitos de las relaciones internacionales y de la defensa nacional, sino también en lo tocante a la gestión y satisfacción de todas las necesidades colectivas relacionadas con el bienestar y la prosperidad de esas comunidades regionales que aspiran a transformarse en una comunidad nacional.”<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Arrijoa Vizcaino, Adolfo, *El Federalismo Mexicano Hacia el siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. México. Marzo 1999. Pags. 38-41

<sup>22</sup> *Ibidem*. Pag. 42

Podemos decir, que un Estado Federal, por una parte une regiones que poseen autonomía política y administrativa en cierto grado para la obtención de metas comunes, pero por otro lado no debe afectar dicha autonomía. El grado de autonomía óptima en los diferentes ámbitos de gobierno es el punto importante que crea conflicto ya que por la diversidad de características propias de cada región la Federación al buscar el bien común, participa de diferente manera en cada una de ellas ocasionando ciertas inequidades.

## 1. 6. Funciones del Gobierno Federal

Como punto final de este capítulo me referiré a las funciones que dentro de un Sistema Federal tiene el Estado ya que son fundamentales en la toma de decisiones respecto a las necesidades de las diferentes entidades que forman la Federación.

También, es importante tener claro cuales son las funciones de los distintos niveles de gobierno con el fin de establecer el alcance y limitaciones que los instrumentos de política fiscal ofrecen, en función del nivel de gobierno que decida emplearlo.

Según la teoría económica las principales funciones del Estado Federal son las siguientes:

*Estabilización.* De acuerdo a los objetivos económicos de esta función, el alcance de las políticas de los Estados y municipios están restringidos geográficamente. Los instrumentos de mayor impacto para el logro de los objetivos de estabilización son la política monetaria y de deuda, que generalmente no están a disposición de los gobiernos estatales y municipales, por lo que dicha función debe estar a cargo del Estado Federal.

*Distribución.* Considerando la alta movilidad de factores entre las distintas entidades de la federación y la ausencia de mecanismos que la impidan, la efectividad de los gobiernos estatales y municipales en materia de distribución del ingreso es limitada. Por ello se acepta que sea el gobierno federal quien mejor puede desarrollar una política de distribución del ingreso.

*Asignación.* Debido al impacto sobre el bienestar de la población, el proceso de asignación de recursos que debe realizar el Estado Federal reviste especial importancia para el logro de los objetivos de crecimiento y desarrollo económico de un país. Dentro de la Federación, la división de poderes y la existencia de distintos ámbitos de gobierno con autonomía e instituciones propias, ayudan a que la función asignatoria se realice en forma más eficiente.

Dentro de esta última función, la asignación se ve regida por el principio del beneficio:

“ Se distinguen los bienes y servicios públicos según el impacto territorial (bienes con impacto nacional, regional o local). En el caso de bienes y servicios cuyo beneficio es aprovechado únicamente por los residentes de determinada jurisdicción se sugiere que sea la autoridad de dicha jurisdicción la encargada de su provisión así como de establecer las fuentes para su financiamiento. Cuando se trata de bienes cuyo beneficio no es posible circunscribirlos al límite territorial de una jurisdicción y por lo tanto es aprovechado por ciudadanos no residentes de las mismas, se propone que sea un nivel superior de gobierno quien lo proporcione y financie.”<sup>23</sup>

Dentro de la asignación de recursos, se toman en cuenta otros elementos que son:

- *Las preferencias.* Deben conocerse las preferencias de los individuos, debido a que la provisión a cargo del Estado Federal, generalmente tiende a ser uniforme, provocando pérdidas, debido al desperdicio por la mayor o menor demanda sobre dichos bienes o servicios.
- *Generación de externalidades.* Cuando el beneficio de la provisión rebasa los límites de territorio objetivo, da lugar a la aparición de externalidades, por lo que se recomienda que sea el Estado Federal el que lo asigne. El caso contrario es cuando la carga fiscal o nivel de imposición incide en residentes ajenos a la entidad beneficiada.

---

<sup>23</sup> Michel Uribe, Hugo Alberto. *Distribución Óptima de Potestades Tributarias*. INDETEC Revista bimestral No. 119 Diciembre 1999.

- *Economías de escala.* Un elemento adicional a considerar en la distribución de la función asignativa, es la existencia de economías de escala en la prestación de servicios públicos. Cuando esto es posible, se sugiere que sea el Estado Federal el responsable de la provisión.

Lo anterior, de manera práctica nos da un panorama amplio de las funciones correspondientes a un Estado Federal. En el capítulo V se tratará la problemática de estas funciones en la realidad y en específico en nuestro país.

Hasta aquí, la investigación acerca de los conceptos del Federalismo, el federalismo mexicano, su configuración histórica y principales funciones quedan documentadas.

## CAPITULO II

### LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

#### 2.1. Definición

Para que dentro de un Sistema Federal surja el Estado Federal, este debe darse dentro de un ámbito democrático. Por lo tanto tiene que ser el resultado de una Constitución, entendiendo a esta:

“... como el Pacto Supremo por virtud del cual las subdivisiones políticas que integran el Estado-Nación (geográficamente delimitado e integrado por una población que comparte lazos comunitarios de sangre, idioma y tradiciones) convienen en unirse para integrar una sola federación regida por un ente supremo, y en cierto sentido supranacional, generalmente conocido como Federación o Gobierno Federal, en el que se deposita el ejercicio de la soberanía nacional, entendida esta última como el poder supremo del Estado - Jean Bodino

- que a nombre del pueblo – John Locke - se ejercita tanto en la esfera interna del gobierno como en el ámbito internacional.”<sup>24</sup>

Una definición general de constitución es:

“El conjunto de reglas y leyes de acuerdo con las cuales se organizan y estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad. La constitución fija las restricciones institucionales; esto es, delimita lo permitido y lo prohibido, establece los factores decisivos del pacto o contrato social, y define el tipo de sistema y régimen económico y político. La constitución contiene reglas prescriptivas - ¿Quién tomará decisiones? -, reglas proscriptivas - ¿Quién no tomará decisiones? – y reglas numéricas – porcentaje requerido de apoyo para ganar -. En general una constitución especifica las reglas de lección colectiva de la sociedad.”<sup>25</sup>

La Constitución Política constituye la Ley Suprema que regula dos aspectos: Los Derechos del hombre y la Organización del Estado. En la presente investigación la parte que nos interesa de la Constitución es la referente a la Organización del Estado con respecto a las facultades fiscales que otorga al Congreso de la Unión así como, las funciones y facultades de los Estados y Municipios en el mismo ámbito.

Dentro de nuestra Constitución, el primer lugar en donde se le otorga la calidad de sujeto activo a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, es el artículo 31, fracción IV, que establece:

---

<sup>24</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*, Editorial THEMIS, 1era edición marzo 1999. Pag. 7

<sup>25</sup> Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana Primera Edición. Julio del 2000. México. pag. 216



“Es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

De este artículo emana la obligación tributaria que consiste en:

“...el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria, excepcionalmente en especie.”<sup>26</sup>

Para definir más ampliamente, podemos mencionar algunas características que diferencian sustancialmente a la obligación tributaria que pertenece al Derecho público de las obligaciones creadas dentro del Derecho Privado. Como similitud se puede mencionar que en ambas encontramos dos sujetos; acreedor y deudor y un objeto, y como características de la obligación tributaria mencionare:

- Su única fuente es la Ley (vía Ley, Decreto, Circular, etc.)
- El acreedor o sujeto activo es siempre el Estado.
- El objeto es único y consiste siempre en dar, el cuál sólo se satisface en efectivo ó excepcionalmente en especie.

---

<sup>26</sup> Margain Manatou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*, Editorial Porrúa, Decimotercera Edición Actualizada, México 1997. Pag. 226

- Tiene como finalidad recabar las cantidades necesarias para sufragar el gasto público.
- Sólo surge de hechos o actos jurídicos imputables al sujeto pasivo directo.
- Responsabiliza al tercero que interviene en el acto, ya sea representante o mandatario del sujeto pasivo.

Cabe señalar que existe una excepción al considerarse organismos acreedores de créditos fiscales:

“...al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto Nacional de Fomento de la Vivienda para los Trabajadores, organismos descentralizados, considerados por sus leyes como organismos fiscales autónomos, que han recibido el respaldo de los tribunales, el primero para determinar créditos fiscales y recaudarlos directamente y el segundo para determinar diferencias pero sin derecho de recaudarlos directamente.”<sup>27</sup>

Habiendo definido al sujeto activo en la obligación tributaria, el punto importante de análisis dentro de la Constitución, es la competencia tributaria que esta otorga a las esferas de poder que existen en la estructura política y administrativa del Sistema Federal Mexicano: La Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*. Pag. 227

Los artículos de la Constitución Mexicana que contienen las reglas respectivas a la competencia tributaria correspondiente a La Federación, los Entidades y los Municipios son el 124, 73 fracción XXIX, 73 fracción VII, 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I que se analizan a continuación.

## 2. 2. Análisis de los Artículos Constitucionales 124, 73 fracción XXIX, 73 fracción VII, 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I

Los artículos que nos interesan se ubican dentro de la estructura de la Constitución de la siguiente manera:

## ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TÍTULO PRIMERO	1 - 38
CAPÍTULO I.	De Las Garantías Individuales
CAPÍTULO II.	De los Mexicanos <b>Art. 31 fracción IV</b>
CAPÍTULO III.	De los Extranjeros
CAPÍTULO IV.	De los Ciudadanos Mexicanos
TÍTULO SEGUNDO.	39 - 48
CAPÍTULO I.	De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno
CAPÍTULO II.	De las Partes Integrantes de La Federación y del Territorio Nacional.
TÍTULO TERCERO.	49 - 107
CAPÍTULO I.	De la División de Poderes
CAPÍTULO II.	Del Poder Legislativo
SECCION I.	De la Elección e Instalación del Congreso
SECCION II.	De la Iniciativa y Formación de las Leyes
<b>SECCIÓN III. De las Facultades del Congreso</b>	
<b>Art. 73. Fracción VII y XXIX</b>	
SECCIÓN IV.	De la Comisión Permanente
CAPÍTULO III.	Del Poder Ejecutivo
CAPÍTULO IV.	Del Poder Judicial
TÍTULO CUARTO.	108 - 114
De Las Responsabilidades de los Servidores Públicos	
TÍTULO QUINTO	115 - 122
<b>De los Estados de la Federación y Del Distrito Federal</b>	
<b>Art. 117 fracción IV; V; VI y VII Art. 118 Fracción I</b>	
TÍTULO SEXTO	123
Del Trabajo y de La Previsión Social	
TÍTULO SÉPTIMO	124 - 134
<b>Prevenciones Generales Art. 124</b>	
TÍTULO OCTAVO	135
De las Reformas de la Constitución	
TÍTULO NOVENO	136
De la Inviolabilidad de la Constitución	

### 2. 2. 1. Artículo 124

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

A pesar que es hasta el título Séptimo constitucional en donde se establece una competencia reservada a los estados, es necesario que sea este artículo el primero en analizarse ya que conlleva un contenido histórico referente al inicio del federalismo en nuestro país.

Varios autores coinciden en que su texto deriva de la décima Enmienda efectuada a la Constitución de los Estados Unidos de América, la cual tenía por objeto resolver las disputas por motivos de competencia entre la Federación y las localidades en ese país. Se adopta casi textualmente sin considerar las diferencias y tradiciones históricas de centralismo en México, por lo que fortaleció al Gobierno Federal afectando a las entidades.

El artículo 124, también conocido como el de las “facultades Implícitas” se refiere a que:

“...las atribuciones que la Carta Magna no confiera a los poderes federales, **implícitamente** podrán ser ejercidas por los de las entidades federativas. De ahí el incesante proceso de reformas al que, particularmente en los últimos años,

ha estado sujeta nuestra Ley Fundamental, con el objeto de ampliar en la mayor medida posible la esfera de facultades de la Federación.”<sup>28</sup>

El punto medular y más confuso del art. 124 es que la propia constitución no aclara cuáles eran las facultades concedidas a “los funcionarios federales”.

En 1925 y 1932 fueron convocadas la Primera y Segunda convención Nacional Fiscal en donde se elaboraron diversos proyectos con el objeto de establecer un sistema de competencia constitucional entre la federación y las entidades.

Adolfo Arrijo Vizcaino, en su libro *Derecho Fiscal*, cita parte de la Exposición de Motivos de una iniciativa enviada al Congreso de la Unión por el Presidente Lázaro Cárdenas en 1936, en donde el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez, expresa el caos de nuestra organización fiscal por la falta de elementos para poder aplicar correctamente la regla contenida en el art. 124 y que a continuación transcribo por parecerme el principio para la reforma de la fracción XXIX del artículo 73 que entró en vigor en 1943:

“En nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y de los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual

---

<sup>28</sup> Arrijo Vizcaino, Adolfo. *Obra Citada*. Pag. 602

fuente – lo que en sí mismo es un mal – sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, porque las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre uno y otro, destructoras del desarrollo de la nación, en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República...

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 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 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 origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales del territorio patrio, que adquirirían soberanía 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 provocan la improductividad de los gravámenes fiscales.**<sup>29</sup>

Esta iniciativa Presidencial expuso los problemas que ocasiona un sistema mal definido, poco claro y preciso de potestades tributarias ya que un sistema

---

<sup>29</sup> Citado por Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Derecho Fiscal*, Editorial Themis. México 1997. Pag. 144

de libre imposición a lo que conduce es a la concurrencia fiscal. Su objetivo era sustituir el principio del artículo 124 de las facultades implícitas por un sistema constitucional de potestades tributarias bien definido y, sobre todo, claro. El Congreso de la Unión no le dio trámite alguno a la Iniciativa del Presidente Cárdenas por motivos que aún se desconocen.

Es hasta 1943, que lo establecido en el artículo 124 es más claro con la reforma del artículo 73 fracción XXIX que a continuación se analiza.

### **2. 2. 2. Artículo 73**

ARTÍCULO 73. - El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

XXIX. Para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior;
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4to y 5to del art. 27;
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
5. Especiales sobre:
  - a. Energía Eléctrica;
  - b. Producción y consumo de tabacos labrados;
  - c. Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
  - d. Cerillos y Fósforos;
  - e. Aguardiente y productos de su fermentación;



- f. Explotación forestal; y
- g. Producción y consumo de cerveza.

Las entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.”

Con la reforma a la fracción XXIX del art. 73, parecía que quedaba resuelto el problema que causaba la imprecisión del artículo 124 ya que se entiende que la imposición de gravámenes sobre cualquier fuente de ingresos distinta a las enumeradas en la modificación, es reservada a la potestad tributaria de los estados o municipios, en su caso.

El error ante esta modificación fue que no se incluyeron los créditos fiscales más importantes de la hacienda Federal: El Impuesto Sobre la Renta y El Impuesto al Valor Agregado. Entonces, se recurrió a una interpretación general de lo que establece la fracción VII del artículo 73 que, según Adolfo Arrijoa Vizcaino en su libro *El Federalismo Mexicano hacia el Siglo XXI* escribe:

“...si bien corresponde a los prosaicos dictados de la realidad, ha sido la principal causante del centralismo fiscal que hasta la fecha se vive en México.”<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Arrijoa vizcaino, Adolfo. *El Federalismo Mexicano Hacia el siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. Marzo 1999. Pag. 604

Mencionaré la interpretación que sobre esta fracción plantea el fiscalista

Emilio Margáin Manatou:

“En la fracción XXIX se enumeran determinadas fuentes impositivas que sólo pueden ser gravadas por la Federación, pero sin que ello signifique que está impedida para gravar otras fuentes, en cuanto sea necesario para cubrir los gastos públicos, en los términos de la fracción VII del mismo artículo constitucional; en otras palabras, que si las contribuciones que se establecen gravando las fuentes que consigna la citada fracción XXIX no son suficientes para cubrir el presupuesto, entonces la Federación puede concurrir con los Estados, afectando otras fuentes, hasta obtener los recursos suficientes.”<sup>31</sup>

Esta tesis es plenamente aceptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a la siguiente jurisprudencia:

“Es inexacto que la fracción XXIX del Artículo 73 constitucional limite a la VII del mismo precepto, que faculta al Congreso a imponer contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto. No puede considerarse como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del Artículo 73, como una limitación al congreso de la Unión para establecer los impuestos aun federales que sean indispensables para cubrir el gasto público.”<sup>32</sup>

Para finalizar este análisis y como resultado de la aplicación de lo establecido en los artículos 124 y 73 fracción VII y XXIX, se puede afirmar que la competencia fiscal de la Federación es tan amplia que prácticamente no

---

<sup>31</sup> Margain Manatou, Emilio. Obra Citada. Pag. 230

<sup>32</sup> *Semanario Judicial de la Federación*. Sexta época. Volumen XXVI, Primera Parte. Pag. 35 Citado por Arrijo Vizcaino en Obra Citada

existe algún recurso económico generado en el país que no pueda ser objeto de un gravamen federal.

Por otro lado, la Constitución en sus artículos 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118 fracción I, establecen a los Estados y Distrito Federal, prohibiciones en materia tributaria que apoyan nuevamente el centralismo fiscal.

## **2. 2. 3. Artículo 117 Fracciones IV, V, VI y VII y Artículo 118**

### **Fracción I.**

#### **2 2. 3. 1. ARTÍCULO 117.**

Los estados no pueden, en ningún caso:

- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la

procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;

## 2 2. 3. 2. ARTÍCULO 118.

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;

Básicamente, estos artículos en las fracciones citadas, limitan los gravámenes al comercio exterior e interior en algunos casos, al poder Federal.

El antecedente histórico que promovió y dio origen a lo establecido en estos artículos se remonta a finales del siglo XIX, durante el gobierno del Presidente Porfirio Díaz a través de una reforma constitucional elaborada por los entonces Secretarios de Hacienda y Crédito Público Manuel Dublán y José Ives Limantour y que entró en vigor el 1 de julio de 1896.

El objetivo de dicha reforma era acabar con el sistema de impuestos alcabalatorios y de aduanas interiores que existía desde los tiempos de la colonia.

Tomada del historiador Daniel Cosío Villegas en su libro *Historia Moderna de México*, cito los hechos existentes en materia fiscal que prevalecían durante el porfiriato:

"Sintiéndose, en efecto, independientes, cada una de las entidades federativas amplió más sus facultades impositivas y, para ello, no vacilaron siquiera en tomar como modelo la legislación federal. Así aparecieron en cada una, leyes, reglamentos y procedimientos fiscales, sin preocuparse de las leyes y reglamentos de los otros. Surgieron las invasiones recíprocas que estorbaban e impedían el desarrollo del comercio y de la industria, dando lugar a un cúmulo de exigencias y procedimientos derivados de la diversidad de cuotas y formalidades a que eran obligados los comerciantes. Todo ello concluyó en crear una verdadera confusión general."<sup>33</sup>

A mediados del siglo XIX, el diputado Francisco Zarco, alertó a sus colegas en el Congreso Constituyente de 1857 acerca de la gravedad de la situación explicando lo absurdo que era la aplicación de tantas y distintas leyes por los estados a las actividades de comercio interior que lo único que ocasionaban era mantener una situación de crisis en la agricultura y en la industria. Mencionaba desde entonces que:

---

<sup>33</sup> Cosío Villegas, Daniel. *Historia Moderna de México. El Porfiriato, Vida Económica. Tomo II. Tercera Edición. Editorial Hermes. México 1985. Pag. 906*

“ A las trabas de guías y tornaguías y todas las molestias fiscales, hay que añadir que no gravitan sobre el capital ni el rédito, sino sobre los consumos. En vano se quiere gravar el producto, el impuesto lo paga siempre el consumidor..”<sup>34</sup>

A pesar del conocimiento de esta situación desde 1857, la guerra de reforma, la intervención francesa, el imperio de Maximiliano de Habsburgo y la inestabilidad de la República Restaurada, no fue hasta la consolidación del Gobierno de Porfirio Díaz y con la reforma de los artículos 117 y 118, que las alcabalas y las aduanas interiores, que existieron por más de tres siglos, desaparecieron de todo el territorio nacional.

Fue correcta, desde el punto de vista económico y comercial, la terminación de dichos impuestos; pero La Federación, con su política de equilibrio presupuestal, negociación de su deuda pública y abolición de alcabalas, acaparo todas las fuentes gravables, siendo los impuestos indirectos su fuente principal, restando importancia a los estados.

La concurrencia impositiva debe eliminarse por considerarse antieconómica, pero no sacrificando la competencia tributaria de las entidades cuyo objetivo es buscar una distribución equilibrada de las fuentes de ingresos gravables entre la Federación y las entidades de una forma en que no se

---

<sup>34</sup> *Ibidem*. Pag. 908

afecten sus respectivos ámbitos de competencia, con el mayor grado de autosuficiencia fiscal posible.

En el Fisco Federal, existe una doble competencia tributaria; la expresa y la tácita.

En la primera, se le permite imponer tributos en forma exclusiva sobre el comercio exterior, aprovechamientos y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 Constitucional, instituciones de crédito y seguros, servicios públicos concesionados, especiales (art. 73, XXIX punto 5) y tonelaje y maniobras portuarias.

En la tácita, se le otorga el derecho de gravar cualquier otra fuente de riqueza disponible cuando sea necesario para cubrir el presupuesto federal.

En el caso de los estados, se considera una competencia derivada, ya que sólo pueden establecer tributos sobre aquellas fuentes no consideradas contribuciones federales, corriendo el riesgo de perderlas en el momento en que el Congreso de la Unión decida destinarlas a la Federación.

A continuación, cito la tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resume esta situación:

“La Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: a) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (art. 73, fracción VII, y 124); b) Limitaciones a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73, fracción XXIX); c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118)”<sup>35</sup>

Con esto, nos podemos dar cuenta de que existen errores en nuestra Carta Magna acerca de la delimitación clara de la competencia tributaria llegando al mismo punto al que llegamos al finalizar el tema del capítulo I, es decir, se respeta por un lado la autonomía de las entidades, pero no es claro el grado de competencia, en este caso, tributaria que a cada una le corresponde.

Hasta aquí, el análisis de la Constitución Política. En el siguiente capítulo se analizará el tema de la Coordinación Fiscal.

---

<sup>35</sup> *Tesis Jurisprudencial Número 11*. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación año 1965. Primera Parte. Pag. 42 cita por Ariñoja Vizcaino en Obra citada



## CAPÍTULO 3

### LA COORDINACIÓN FISCAL

#### 3. 1. Introducción

En este capítulo abordare el tema de la Coordinación Fiscal desde un punto de vista nacional integrando las causas de su surgimiento en el país, su configuración histórica hasta nuestros días, concepto y reglas para su funcionamiento, desarrollo de la Coordinación y de la fórmula de participaciones desde su inicio, así como el análisis de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por todo lo expuesto en el capítulo anterior y en especial en el capítulo 1, surge la necesidad de cómo resolver e integrar los intereses fiscales de la Federación con los de los estados y los de éstos entre sí; como evitar la doble o

múltiple tributación; eficientar la administración tributaria nacional y solucionar conflictos entre los estados y el gobierno federal.

La herramienta que el Federalismo Fiscal a encontrado es la Coordinación fiscal que toma:

"...como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de servicio público y de oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno."<sup>36</sup>

Actualmente, la intervención de las esferas estatal y municipal en la cuestión tributaria ha sido menos práctica debido a consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración local y por la necesidad del Gobierno Federal de disminuir las desigualdades regionales.

El desarrollo económico de las regiones del país es el producto de la evolución histórica que fue marcando diferencias enormes entre una región y otra, privilegiando a algunas de ellas a costa del empobrecimiento de las otras.

---

<sup>36</sup> Colmenares Páramo, David. *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*. Revista Comercio Exterior, vol. 49, número 5. México mayo de 1999. Pag. 4

Esto se observa claramente en nuestro país en la región norte, cercana a la frontera con Estados Unidos, principal mercado de las exportaciones mexicanas, cuyos niveles de desarrollo son reflejo de una concentración de inversión en infraestructura por el gobierno federal, que indican que el nivel de vida de su población es mucho mayor que el del resto del país.

Esta es la principal razón, según algunos autores, del porque la recaudación de los principales impuestos, como el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y algunos especiales, estén bajo la responsabilidad de la Federación. Es decir, es un motivo de redistribución hacia los estados de acuerdo a sus necesidades de presupuesto, además de la eficiencia recaudatoria que difiere entre cada estado.

Incluyo en esta introducción una definición de Coordinación Fiscal con el fin de desarrollar el capítulo teniendo claro su significado:

“La coordinación fiscal se define como la participación proporcional que, por disposición de la Constitución y de la ley, se otorga a las entidades federativas y a los municipios en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *El Federalismo Mexicano hacia el siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. México, Marzo 1999. Pag. 622

Los siguientes puntos: configuración histórica, datos sobre la fórmula de participaciones y su desarrollo, así como, los cuadros informativos están basados en la información documentada de David Colmenares Páramo en su artículo *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano* por ser una fuente actual y completa en el tema.

### 3. 2. Antecedentes Históricos

La coordinación fiscal en México surge de la necesidad de terminar con la concurrencia impositiva y la diversidad de criterios de los estados en cuanto a los impuestos que cada uno administraba.

En 1925, 1932 y 1947, como se mencionó dentro del análisis de la Constitución en el capítulo anterior, se celebraron tres convenciones nacionales fiscales en las que desde entonces:

“... apuntaron como soluciones la coordinación en materia impositiva y el establecimiento de un régimen de participaciones a los estados y municipios en el rendimiento de diversos impuestos federales.”<sup>38</sup>

De la primera convención no surgió ninguna modificación. En la segunda, surgieron las bases de la reforma a la fracción XXIX del artículo 73

constitucional analizado en el punto 2. 1. 2. además de que algunos impuestos relacionados con la propiedad del suelo quedaron de manera exclusiva en los estados y otros, como el Impuesto Sobre la Renta a las empresas, habrían de ser gravados sólo por la Federación.

Según palabras de David Colmenares Páramo, en su artículo *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano* publicado en la Revista Comercio Exterior de Mayo de 1999:

"En 1942 se da una reforma constitucional que establece lo que constituiría la espina dorsal del Sistema de Coordinación Fiscal de nuestros días, esto es, las participaciones a los estados en el rendimiento de algunos impuestos federales, los especiales que en ese momento estaban reservados a este nivel de gobierno."<sup>39</sup>

En esos mismos años, cerca de la mitad de los estados habían derogado los impuestos locales a la compraventa a cambio de una participación del 40% de la recaudación total del impuesto federal, aunque el rendimiento del impuesto era bajo en relación con lo recaudado en el resto de las entidades. Al mismo tiempo, se ofrecía como incentivo un aumento en el porcentaje de participación que recibirían los estados, lo cual significaba un incremento de

---

<sup>38</sup> *Memoria de la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la SHCP*, Noviembre de 1972 Citado por Colmenares Páramo, David en Revista Comercio Exterior

<sup>39</sup> Colmenares Páramo, David, *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*. Revista Comercio Exterior, Vol. 49, número 5, México, mayo de 1999. Pag. 6

50% en relación con lo percibido anteriormente por las entidades que ya se habían coordinado.

En la tercera convención, en 1947, surgió la creación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) que sustituiría a los numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria. Al mismo tiempo y debido a esto, los estados cobraban una tasa adicional de hasta 1.2%, además de recibir el 10% sobre la participación existente en otros impuestos federales.

La Coordinación tardó varios años en implementarse y es hasta 1971 cuando el estado de Chihuahua se coordina con la Federación con el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles con facultades que van desde la recaudación hasta la fiscalización. Cabe mencionar que el estado de Nuevo León, se coordinó con la Federación en Mazatlán, Sinaloa en Octubre de 1979, se publicó en el Diario oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 1979 y entró el vigor el 1ero de enero de 1980, cuando la Ley de Coordinación Fiscal iniciaba su vigencia. En estos mismos años, los estados recibían ingresos que derivaban de los impuestos especiales de acuerdo a la Constitución, pero además, recibían otras participaciones condicionadas a la eliminación por parte de los estados de gravámenes sobre la misma fuente u objeto que el impuesto clasificado como federal.

Además, las participaciones se daban sobre sistemas muy complejos como por ejemplo, en algunos casos sólo se participaba a los estados en que se realizaba la producción o se efectuaba el consumo; en el caso del ISIM, la participación se pagaba al estado en donde el contribuyente hubiera percibido el ingreso.

Como señala Roberto Hoyo D'Addona en *Antecedentes de la Coordinación Fiscal (1979)*, en Memorias de la Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Guadalajara, Jalisco 1997:

"...la época de pago de las participaciones a las entidades y municipios solía estar desfasada varios meses, contados a partir de la fecha en que el contribuyente pagaba el impuesto que les daba origen [...] el proceso normal duraba de tres a seis meses. En ocasiones, por errores, demoras o ineficiencias en el trámite, el pago se demoraba aún más."<sup>40</sup>

En 1972 se realiza la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en Chihuahua encabezada por Gustavo Petricioli, Secretario de la SHCP, y los gobernadores de los estados de Chihuahua y Durango con el fin:

---

<sup>40</sup> Citado por Colmenares Páramo, David. Obra Citada. Pag. 6

"...de ir eliminando cada vez más vigorosamente la situación de desequilibrio e inequidad que priva en materia de distribución del ingreso fiscal entre federación, estados y municipios." <sup>41</sup>

Los principales logros en esa Primera Reunión fueron:

- La formación de la Comisión Permanente de la Federación y Estados Coordinados,
- La revisión conjunta del sistema tributario y del monto de las participaciones,
- La reforma al artículo 15 de la Ley Federal del ISIM otorgando el 45% de la recaudación de la federación en sus territorios.
- La posibilidad de convenios de coordinación respecto al Ingreso Global de las Empresas de los Causantes Menores, con participación de la recaudación.

A pesar de los avances en materia de coordinación fiscal, hasta aquí, falta un procedimiento que integre y uniforme la distribución de las participaciones, ya que sólo se van arreglando independientemente y de acuerdo al caso específico del impuesto en cuestión.

---

<sup>41</sup> *Memoria de la Primera Reunión Nacional de Tesoreros de Estados Coordinados y la SHCP*, noviembre 1972 Citado Por Colmenares Páramo David, en artículo publicado en Revista Comercio Exterior Mayo 99



### 3. 3. Antecedentes de la Ley de Coordinación Fiscal

El primer precedente que encontramos acerca de la necesidad de una Ley que Coordinara fiscalmente a la Federación con los estados y estos con los municipios se origina en 1976 con Carlos Tello Macías en su *Resumen de los Resultados de la Coordinación Fiscal (1972 -1976)*, Memoria de la IX Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales quien señala:

“...en la cual ya se ha trabajado en materia de tributación y participaciones a nivel de anteproyecto, en donde se establezcan los principios rectores de las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios. Esta Ley será el resultado de un proceso de definiciones y acuerdos a todos los niveles de gobierno para elegir las alternativas idóneas que han de normar con carácter obligatorio la administración fiscal. En este documento habrán de establecerse los principios que regirán la concesión y entrega de participaciones, la regulación de la concurrencia tributaria y el gasto público, las condiciones a que habrán de sujetarse los empréstitos que soliciten los gobiernos locales, las responsabilidades de administración en cada uno de estos campos, etcétera.”<sup>42</sup>

La iniciativa para la creación de la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue presentada por el Ejecutivo en 1978. Se considera que esta es la reforma fiscal más importante en los últimos tiempos junto con el Impuesto al Valor Agregado en 1980 en lugar del ISIM.

---

<sup>42</sup> Tello Macías, Carlos. *Memoria de la IX Reunión Nacional de funcionarios Fiscales*, México, 1976

El sistema de participaciones es el punto clave de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 ya que el gobierno federal participa a las entidades de la totalidad de la recaudación de los impuestos federales incluyendo a aquellos que son concurrentes. Con su creación se inició una serie de intercambios de experiencias y sistemas administrativos entre las entidades coordinadas lo cuál favoreció la unificación de criterios y ordenamientos estatales dándole coherencia y unidad al sistema tributario nacional.

Antes de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal, la relación de participaciones equivalía a 12.07% de la recaudación participable y en 1980 los estados que se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmaran el convenio de coordinación con la Federación recibirían el 13% de la recaudación federal total, que se incrementaría con el porcentaje de dicho ingreso en la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades derogaran o suspendieran de acuerdo a su adhesión al convenio de coordinación fiscal.

Otro aspecto importante a considerar con la entrada de la Ley de Coordinación fiscal sería la obligación de que los estados coordinados participen a sus municipios con al menos el 20% de lo que ellos reciban.

### 3. 4. Características y Reglas

Partiendo de la definición mencionada al inicio de este capítulo podemos decir que la Coordinación Fiscal tiene las siguientes características:

<b>CARACTERISTICAS</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Emanan de una norma Constitucional.</li><li>▪ Presupone la existencia de una contribución de naturaleza federal.</li><li>▪ Intervienen las entidades federativas, y en su caso los municipios, en la recaudación y administración de la contribución federal coordinada.</li><li>▪ Otorga a los estados y municipios coordinados una participación proporcional de los rendimientos obtenidos por la federación.</li></ul>

De acuerdo al último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional:

“Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine.”

La Ley secundaria federal que se menciona y que es aplicable en el caso de entidades coordinadas es la Ley de Coordinación Fiscal que inicia su vigencia el 1ero de enero de 1980 y que más adelante en este mismo capítulo se analiza. Para entidades no coordinadas, estas participaran en los impuestos especiales en los términos que establecen las leyes respectivas.

La Coordinación fiscal, ofrece la ventaja de que al impedir la existencia de impuestos locales sobre ingresos gravados por la Federación, evita la concurrencia fiscal y con ello la doble tributación, al mismo tiempo que provee de recursos a los estados y municipios.

### 3. 5. Desarrollo de la Coordinación a partir de 1980

El sistema de participaciones es el punto clave de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 ya que el gobierno federal participa a las entidades de la totalidad de la recaudación de los impuestos federales incluyendo a aquellos que son concurrentes. Con su creación y su entrada en vigor el 1ero de enero de 1980 se inició una serie de intercambios de experiencias y sistemas administrativos entre las entidades coordinadas lo cuál favoreció la unificación de criterios y ordenamientos estatales dándole coherencia y unidad al sistema tributario nacional.

Antes de la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal el 1ero de enero de 1980, la relación de participaciones equivalía a 12.07% de la recaudación participable y en 1980 los estados que se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmaran el convenio de coordinación con la Federación recibirían el 13% de la recaudación federal total, que se incrementaría con el porcentaje de dicho ingreso en la recaudación de

gravámenes locales o municipales que las entidades derogaran o suspendieran de acuerdo a su adhesión al convenio de coordinación fiscal.

El Fondo General de Participaciones (FGP) guardaba una estrecha vinculación con los estados en cuestión de distribución por lo que se generó un efecto negativo en los estados de menor desarrollo económico debido a su débil estructura administrativa y recaudatoria. Por eso es muy importante la creación del Fondo Financiero Complementario (FFC), con 3.5% del Fondo General de Participaciones y un monto adicional aportado por la SHCP equivalente a 3% del mismo fondo. El cuál:

“...se distribuyó entre los estados en proporción inversa a las participaciones que recibían del Fondo General y al gasto corriente en materia educativa que realiza la federación en cada una de las entidades. En esta forma, y tomando en cuenta además la población de cada estado, pueden hacerse llegar recursos adicionales a las entidades menos favorecidas con el funcionamiento normal de participaciones”.<sup>43</sup>

En 1980, con la Ley de Coordinación Fiscal se institucionalizaron los convenios entre la Federación y los estados, que debe considerarse como la base para el desarrollo del sistema tributario nacional.

Dentro del Sistema de Distribución de Participaciones, el punto medular es el Fondo General de Participaciones (FGP) que ha tenido una evolución

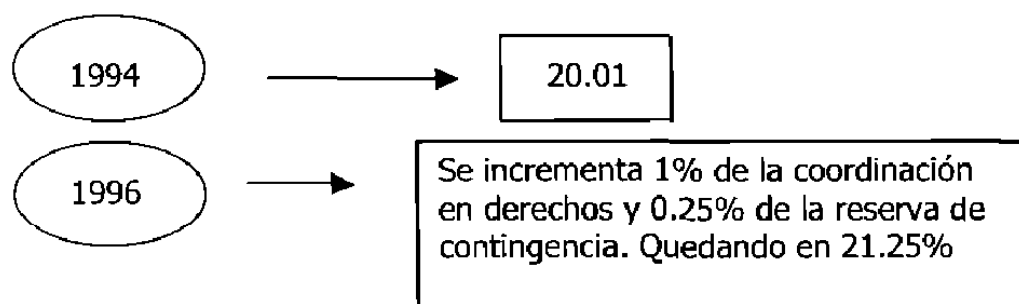
interesante desde 1980, no sólo porque incremento su monto respecto de la Recaudación Fiscal Participable (RFP) sino por lo interesante de su fórmula de distribución hacia los estados. De acuerdo a David Colmenares, en *Retos del Federalismo Fiscal Mexicano*, la evolución del Fondo General de Participaciones fue la siguiente:

EVOLUCIÓN DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES DE 1979 A 1996		
AÑO	PORCENTAJE	OBSERVACIONES
1979	12.07	
1980	16.89	El FGP fue de 13% que con los accesorios llego a 16.8949%
1981	16.94	
1982	17.44	Lo que incluye 0.5% para los estados coordinados en derechos.
1983-1986	17	Durante estos años se observa deterioro cuya tendencia se revierte hasta 1987 y 1988
1987	17.48	Ingresos totales por impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo, gas natural y los de minería.
1988	17.3845	FGP en dos partes, la primera equivalente a 30% de la recaudación del IVA de cada entidad, y la segunda era un fondo ajustado, integrado con 13.0856 y 13.0913 por ciento respectivamente, eliminándose para 1989 el 0.5% de la RFP de los estados coordinados en derechos
1989	17.5008	

<sup>43</sup> SHCP, *Iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal*, México, 1978.

1990	18.26	Se incrementa con el regreso de la administración del IVA al gobierno federal y desaparece el Fondo Financiero Complementario y se reintegra al 0.5% para los estados coordinados en derechos.
1991 y 1992	19.01	Se incrementó con 0.25% de la reserva de contingencia creada para el período de transición de la Fórmula de Distribución aprobada en 1990 más 0.5% para los Estados coordinados en derechos y 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades por concepto de bases especiales de tributación.
1994	20.01	Se incrementa a 1% la participación a los estados coordinados en derechos.
1996	24.489	En dos años se logra incrementar el fondo en casi seis puntos porcentuales por conceptos diversos quedando en 24.489%

Como se puede observar, desde 1979 hasta 1996 el Fondo se ha incrementado en un 100% aproximadamente quedando conformado en 1996 de la siguiente manera:



También en 1996 el fondo se incrementa:

1%	Del Fondo de Fomento Municipal
0.136%	De participaciones directas a municipios
0.623%	De otras participaciones no derivadas de la RFP como es el caso de las bases especiales de tributación recaudadas en 1989
20%	De lo recaudado de IEPS en la entidad
8%	De lo recaudado de tabaco labrado
3.17%	Del derecho adicional sobre extracción de petróleo que se participa a municipios por donde se exporta
1.38%	Aproximadamente por tenencia

Llegando a un total de 24.489% de la Recaudación Fiscal Participable

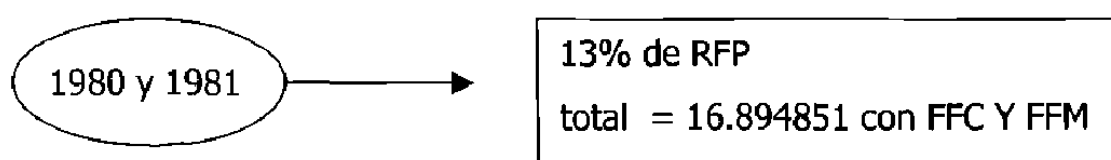
### 3. 6. Desarrollo de la Fórmula de Participaciones

Este punto es un análisis del comportamiento de la distribución de participaciones por medio de la fórmula desde el inicio de su aplicación hasta 1998 realizado por David Colmenares en febrero de 1999, y publicado en la revista Comercio Exterior en mayo de 1999. La parte referente a la evolución de la fórmula se resume de la siguiente manera:



Otro eje del Sistema de Coordinación Fiscal ha sido el Sistema de Distribución de Participaciones, cuya evolución ha tenido cambios radicales. En 1980, los conflictos por los domicilios fiscales, lo variado de las tasas, los conflictos por el criterio, la manipulación de las devoluciones, la tendencia decreciente del porcentaje de disminución de las participaciones, la desaparición del ISIM y la creación del IVA, obligaban a un nuevo Sistema de Distribución de Participaciones que previó la Ley de Coordinación Fiscal.<sup>44</sup>

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 establece las figuras del Convenio de Adhesión y del Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal que cada entidad firmaría con el gobierno federal.



La fórmula compensaba a los estados que recibieran participaciones menores respecto a la anterior, tomando como referencia 1979. La inercia petrolera se mantuvo particularmente para Tabasco y Chiapas y poco menos para Veracruz y Tamaulipas. Los incentivos a la recaudación local afectaron a los estados con estructuras tributarias deprimidas, provocando fuertes inequidades en la distribución.

<sup>44</sup> Colmenares Páramo, David. Obra Citada.

Para 1988 y 1989, al crearse el Fondo Ajustado, para el que se separó y asignó 30% de la recaudación del IVA a los estados, se afectaba a la mayoría de las entidades, dada la concentración recaudatoria de ese gravamen, no por falta de eficiencia administrativa, sino por la debilidad estructural y el tamaño del mercado interno. Su introducción provocó conflictos en Oaxaca, Campeche y Michoacán, que exigían una reserva de compensación; en 1987 fueron muy polémicas las reuniones previas a la creación del Fondo Ajustado.

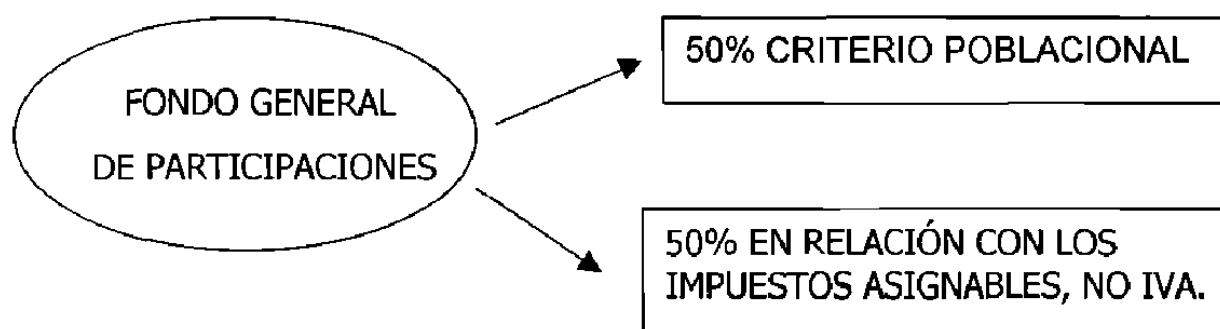
En cuanto a la equidad, de 1979 a 1988 la relación entre lo que recibían los habitantes del estado más favorecido (Tabasco) y el menos favorecido (Oaxaca), era:

AÑO	TABASCO	OAXACA	MOTIVO
1979	15	a 1	
1984	10	a 1	Mecanismo compensatorio
1988	8	a 1	Incentivos a la recaudación de IVA y los incrementos en el tamaño del FFM

La inequidad seguía siendo muy fuerte, lo cual generó numerosas propuestas de las entidades "perdedoras" del Sistema, destacando en 1989 Zacatecas que proponía distribuir la totalidad de las participaciones según la población.

En diciembre de 1989, para entrar en operación en 1990, se aprueba desvincular las participaciones de la recaudación del IVA y se decide llevar a cien las participaciones vigentes, excepto las destinadas a los municipios, y distribuir la mitad a través de un nuevo fondo similar al FFC basado en la población que tiene cada estado, en el cual las entidades que más ingresos por persona reportan perdieran relativamente en el tiempo (cinco años) y de manera pausada en favor de las demás, lo cual resultaría una forma de distribución más equitativa. Los coeficientes de la otra mitad se moverían en función del crecimiento relativo de algunos impuestos asignables, sin incluir el IVA.

Esto es:



El cuál se igualaría paulatinamente en cuatro años.

En suma, en 1990 los cambios fueron los siguientes:

- La eliminación del antiguo FFC y su remplazo por el criterio poblacional en forma creciente hasta que en 1994 la mitad de las participaciones a

las entidades se distribuyeron según ese criterio fundamentado en la equidad.

- La distribución de la mitad de las participaciones a las entidades mediante una fórmula basada en tres conceptos: las participaciones del año anterior; el incremento de las contribuciones asignables a la entidad, y el incremento de las contribuciones en todo el país. El primer elemento de la fórmula responde al criterio de resarcimiento y de la estabilidad en el reparto de las participaciones; los dos restantes comparan a la recaudación de la entidad relativa al país, dando vigencia al criterio recaudatorio.
- La conformación de un régimen de transición, en el cual los porcentajes del FGP, repartidos según los puntos 1) y 2), varían de 80/20, 70/30 y 60/40 en los años 1991 a 1993.
- La constitución de una reserva de contingencia para compensar a las entidades cuyas participaciones mermaron en los años 1991-1996.
- El cambio en la forma de repartir el FFM, calculando el porcentaje de cada entidad con base en el inverso de las participaciones por habitante en el total del FGP, y no sólo en la parte sujeta a reparto según las contribuciones asignables.

Esto en sí fue un avance, aunque se observaron dos fenómenos que en alguna medida desvirtuaban y operaban en sentido contrario a los resultados del nuevo modelo de participaciones:

1. La desaparición del FFC, el cual beneficiaba fundamentalmente a las entidades con menor per cápita en la distribución de participaciones, generó un efecto negativo ("de columpio") en el período de transición que presentaba resultados contradictorios respecto a la intención de fortalecer el principio de equidad, provocando serios problemas financieros a las entidades que se pretendía favorecer.
2. El régimen de transición resultaba muy brusco para la gran mayoría de estados, y sus resultados en 1991 eran contrarios a los que rendía el sistema en 1994; el cambio efectuado en el FFM reduciría las participaciones de los municipios de los estados beneficiados por los cambios a largo plazo en el FGP, es decir, en sentido opuesto a la equidad.

Así, era urgente eliminar los efectos negativos de la transición, apoyar a las entidades con menor per cápita en el FGP y recuperar el equivalente del FFC para fortalecer el principio de equidad. Por ello, un grupo importante de entidades, encabezadas por Oaxaca, buscaron suavizar y ajustar la fórmula de

transición en forma gradual, sin el "efecto de columpio" que se daba desde 1991, el cual perjudicaba a las entidades cuyas finanzas se buscaba fortalecer.

Oaxaca presentó una propuesta ante el Grupo Técnico de la Fórmula que reduciría la diferencia per cápita en forma gradual durante un período de transición hasta un 4 a 1 en 1994. En la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales realizada en Huatulco (1990), se propuso el cambio de la fórmula, dándose posteriormente un intenso proceso de análisis y debate en el Grupo Técnico y la Comisión Permanente, cuyo resultado sería el cambio más significativo y duradero en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente hasta la fecha.

Para documentar el efecto negativo de la transición sin el FFC, se hizo un ejercicio con el supuesto de crecimiento de la RFP igual a la inflación. Así se apreció que 25 entidades resultarían perjudicadas y sólo siete beneficiadas, debido a la forma de efectuarse la transición entre el sistema vigente en 1990 y el que operaría en 1994.

La causa de este resultado se debía a que el antiguo Fondo Financiero Complementario (FFC) otorgaba porcentajes mayores que el peso poblacional a muchas entidades; de éstas hubo que distinguir dos tipos:

ESTADOS CON BAJOS MONTOS EN EL FONDO GENERAL POR HABITANTE	ESTADOS CON ALTOS MONTOS POR HABITANTE EN EL ANTGUO FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO
<p>Durango Guerrero Hidalgo Michoacán Morelos Oaxaca San Luis Potosí Tlaxcala Yucatán Zacatecas</p>	<p>Aguascalientes Baja California Sur Campeche Colima Durango Hidalgo Guerrero Morelos Nayarit Oaxaca Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Yucatán Zacatecas</p>

Para el cambio de la fórmula, inicialmente se planearon dos opciones:

- A) La continuidad del cálculo de los factores de la segunda parte del FGP de igual manera que en 1990, con lo cual el número de estados perdedores se reduciría a sólo 12 con la utilización de la Reserva de Contingencia, en tanto que 20 entidades se verían favorecidas, y
- B) Conformar un sistema mixto que combinaba el sistema vigente con la primera propuesta, otorgando el mayor porcentaje en cualquiera de los

dos sistemas a la equidad y luego calculando el verdadero porcentaje sobre la base de 100%. Con ello el número de entidades perdedoras se reducía a 14 con el empleo de la Reserva de Contingencia.

Con cualquiera de las dos propuestas se pretendía reducir el número de entidades perdedoras, una transición no violenta para las mismas, abatir las desviaciones de las participaciones por habitante hacia una mayor equidad nacional y no afectar el crecimiento económico de los estados chicos.

La "suma cero" persistía debido a que no se contaba con recursos federales adicionales que facilitaran la transición del sistema anterior al nuevo. Por ello, se propuso conformar una tercera propuesta, en la cual se constituía la Reserva de Contingencia con recursos frescos aportados por la federación, de tal forma que las entidades cuenten con las participaciones ya percibidas en 1990 como la base del cálculo de la aplicación de la Reserva.

En cuanto al Fondo de Fomento Municipal, hubo dos propuestas para corregir la deficiencia señalada:

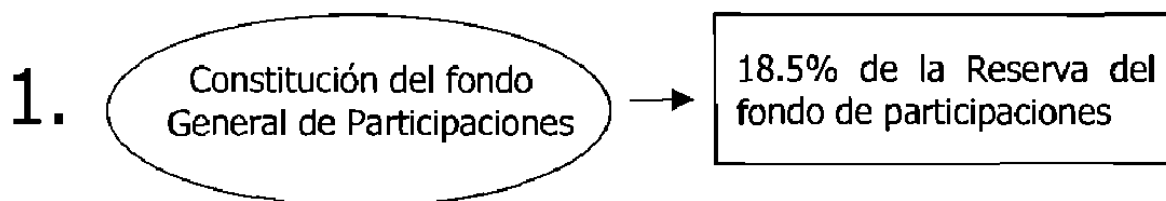
1. Calcular las participaciones con base en el sistema vigente hasta 1989 y el de 1990, permitiéndose a las entidades escoger la mayor de las dos opciones. La federación aportaría un monto adicional equivalente a



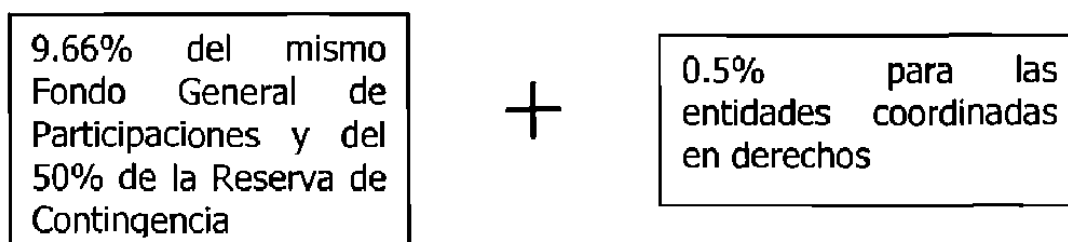
0.037143% de la RFP para compensar a las entidades cuyos municipios resultaron perjudicados por las reformas al FFM, y

2. Corregir una limitación grave para la gran mayoría de los municipios del país. Para atemperar la insuficiencia de recursos mínimos necesarios para su solvencia financiera, se propuso que la federación aportara al FFM 1% de la RFP: 0.42% se distribuiría de acuerdo con lo anterior y 0.58% según el número de municipios de cada estado.

Por último, la base de la propuesta de Oaxaca, enriquecida por las entidades y la propia Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, fue la siguiente:



Se crea una tercera fracción:



Esta tercera fracción se distribuiría con la misma mecánica con que operó el FFC, esto es, la inversa per cápita de los otros dos.

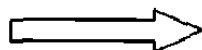
- 2.** De 1991 a 1994 el Fondo General de participaciones se distribuiría acuerdo con los siguientes porcentajes:

	1991	1992	1993	1994
Primera Parte Población	18.05	27.10	36.15	45.17
Segunda Parte Asignables	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercera Parte Inversa per Cápita De FGP	9.66	9.66	9.66	9.66

- 3.** Cambiar la fórmula de distribución de la segunda parte del Fondo, excluyendo la tasa de crecimiento de predial y agua de la fórmula de los coeficientes de esta segunda parte pasándola al FFM e introduciendo como asignables la recaudación de impuestos especiales.

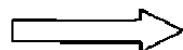
- 4.** Cambiar la fórmula de distribución del FFM para incorporar en ella el crecimiento de la recaudación de predial y agua, de tal forma que la dinámica de los coeficientes estuviera dada por la dinámica de la recaudación por estos conceptos. Quedando con 0.42% de la RFP que obtuviera la federación en un ejercicio y se distribuiría conforme a lo siguiente:

30%



Se destinaría a formar un Fondo de Fomento Municipal para todos los estados

70%



Correspondería a los estados coordinados en materia de derechos

**5.** Cambiar la dinámica de la Reserva de Contingencia, pasando ésta a garantizar un crecimiento en términos reales del total de las participaciones igual al crecimiento real de la RFC.

La filosofía de cambio propuesta en la fórmula fue la de concretar uno de los fundamentos del federalismo fiscal, esto es, compensar mediante transferencias no condicionadas la desigualdad fiscal estructural entre las entidades, contribuyendo con un *mínimo* de recursos al adecuado funcionamiento de la administración pública de las entidades de menor tamaño, además de participarles ingresos de acuerdo con su población y compensar la desigualdad per cápita con la tercera fracción del FGP. También buscó acelerar la redistribución entre las entidades durante la transición por medio de la mecánica de la Reserva de Contingencia.

Su introducción no fue una cosa sencilla: en 1990 se celebraron una reunión nacional, aproximadamente diez reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, a la que asistieron todas las entidades, y varias del Grupo Técnico de la Fórmula. La propuesta se aprobó en diciembre de 1990 en la Ciudad de México. En la reunión de la Comisión Permanente se decidió por consenso adoptar la propuesta enriquecida por las entidades y la SHCP, la cual la presentó en el Paquete Fiscal a la Cámara de Diputados, donde fue aprobada para el Ejercicio Fiscal de 1991. Así quedó integrada una nueva Fórmula de Distribución de Participaciones para el período 1991-1994 en la Ley de Coordinación Fiscal que respeta la filosofía redistributiva de los cambios de 1990, cuando se incorpora el criterio poblacional y se le reintegran con su filosofía original los recursos del FFC, en la tercera fracción del FGP. La fórmula mantiene sus elementos esenciales, esto es, la equidad y el estímulo a la recaudación local, al incorporarse sugerencias de diferentes secretarios de finanzas en el sentido de asignar la recaudación de predial y agua al FFM, a la luz de las dificultades para captar y contabilizar oportuna y exactamente estos conceptos para el FGP. Asimismo, se resolvió el problema de transición, consistente en que algunas entidades que mejoran con la nueva fórmula verían su situación empeorada en la etapa de transición.

Dado lo difícil de la negociación, particularmente con el Distrito Federal, se introdujo un transitorio en la Ley, mediante el cual participaba 180 000 millones

de pesos al Distrito Federal en el FFM que se mantiene hasta la fecha, a pesar de no contar con municipios. El 1 de enero de 1991 entró en operación la nueva fórmula.

El saldo de la operación de la fórmula es positivo al dotar de mayor equidad y alentar la recaudación local, corrigiendo no sólo parte de las deformaciones estructurales del modelo económico, sino también las del modelo fiscal, como la concentración de domicilios en unas cuantas entidades. Los estados más beneficiados por el cambio de la fórmula son los que registran menores participaciones per cápita en el FGP y tienen los factores más bajos en las mismas. Evidentemente, no se resuelven todos los problemas de la inequidad estructural, ni las limitaciones del efecto de la "suma cero"; sin embargo, se dio un paso adelante para que el sistema de coordinación intergubernamental pudiese, por medio de una mayor eficiencia de la recaudación de los impuestos federales, compensar a las entidades con menores participaciones per cápita.

Al revisar la evolución de los factores de distribución de participaciones de las entidades en el período de transición (1990-1994), se encuentra que sólo dos perdieron, otros no fueron beneficiados y otros más si lo fueron:

## EVOLUCIÓN DE LOS FACTORES DE DISTRIBUCIÓN DE PARTICIPACIONES DE LAS ENTIDADES (1994-1998)

### 1. ENTIDADES PERDEDORAS Y NO BENEFICIADAS

ENTIDAD	% DE CAÍDA EN SU FACTOR DE PARTICIPACION DESDE 1990	
	1994	1998
Distrito Federal	27.14	34.5
Tabasco	22.09	14.4
Sonora	14.79	14.94
Nuevo León	11.48	12.66
Baja California	7.44	
Sinaloa	7.	
Baja California Sur	9.99	
Tamaulipas	5.2	

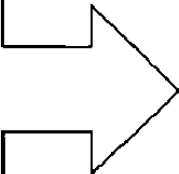
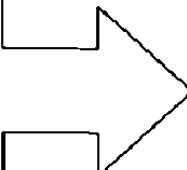
### 2. ENTIDADES BENEFICIADAS.

ENTIDAD	PORCENTAJE DE GANANCIA EN SU FACTOR DE PARTICIPACION DESDE 1990	
	1994	1998
Oaxaca	63.3	51.21
Michoacán	40.41	40.93
Guerrero	34.32	34.85
Puebla	33.58	34.46
Guanajuato	32.55	34.46
Hidalgo	28.9	31.69

De 1990 a 1998 las tendencias son más o menos las mismas, con algunos pequeños cambios como se puede observar derivados de una pérdida de dinamismo en la recaudación del predial de algunas entidades con bajo índice de participación en el FGP, de 1995 a 1998, dada la vinculación de este esfuerzo con el factor del FFM.

No obstante los avances del Sistema en términos de equidad, aún se presenta una concentración de las participaciones en algunos estados:

### CONCENTRACIÓN DE PARTICIPACIONES

	1991	1998
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">           Distrito Federal            Estado de México            Veracruz            Tabasco            Jalisco         </div> 	<b>45.51%</b>	<b>41.59%</b>
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">           Aguascalientes            Nayarit            Colima            Quintana Roo            Baja California Sur         </div> 	<b>4.15%</b>	<b>4.36%</b>

Sin embargo, el indicador más preciso para medir el grado de equidad del sistema es el per cápita de participaciones que como se menciono la relación es del número de veces que la entidad más favorecida recibe participaciones en relación con la menos favorecida. Las entidades que se encuentran en los extremos son Tabasco con el per cápita mas alto y Oaxaca y Michoacán en 1992, las que están en el per cápita más bajo. Esto demuestra la importancia de la recaudación de predial en el sistema de participaciones.

#### GRADO DE EQUIDAD DE ACUERDO AL INDICADOR PER CÁPITA DE PARTICIPACIONES

AÑO	ENTIDADES EN LOS EXTREMOS PER CÁPITA		
	TABASCO MAYOR (número de veces que rebasa la mayor a la menor)	OAXACA MENOR	MICHOACÁN MENOR
1988	8	1	
1990	6.8	1	
1992	4		1
1993-1996	3.2		1
1997	3.3		1
1998	3.6	1	

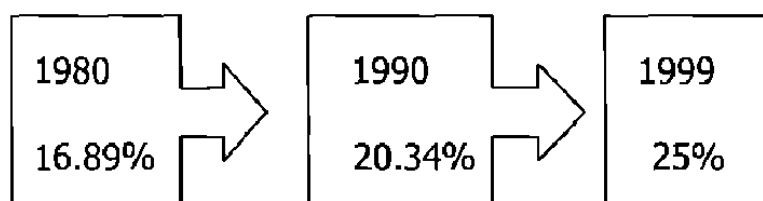


El cambio en la fórmula de distribución de participaciones, vigente desde 1991, ha sido positivo para la mayor parte de las entidades, aun con el patrón de la "suma cero". Otros avances importantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son los siguientes:

1. Al hacer un comparativo del crecimiento acumulado del PIB, RFP, FGP y participaciones totales, resulta que partiendo de 1981, hacia 1998 el PIB tuvo un crecimiento acumulado debido al crecimiento del porcentaje en 1993, cuando se crea el Fondo de Reordenamiento Urbano con 0.54% de la RFP que se integra en 1996 al FFM para que éste sea 1%. El incremento también obedece al aumento de 18.5 a 20 por ciento del FGP en 1996 y a las participaciones en IEPS, impuesto sobre automóviles nuevos y tenencia, fundamentalmente a partir de 1996 y 1997.

CRECIMIENTO ACUMULADO DEL PIB, RFP, FGP Y PARTICIPACIONES TOTALES En porcentaje				
	PIB	RFP	FGP	PT
1981 A 1998	53.47	32.47	56.81	90.09

2. El porcentaje respecto a la recaudación federal participable se ha incrementado paulatinamente de la siguiente manera:



3. En 1996 se permite a los estados ejercer nuevas potestades, en particular en hospedaje, anuncios y derechos sobre venta de bebidas alcohólicas. Sin embargo, algunas de éstas no han sido ejercidas por todas las entidades. Igual sucede con el impuesto sobre nóminas, tan importante en las finanzas del Distrito Federal. A fines de 1998, únicamente cinco estados gravan la totalidad de las actividades y los servicios que la Ley les permite, sin con ello decir que lo hacen de manera eficiente.
4. De 1989 a 1994 se da un crecimiento importante en la recaudación del impuesto predial, al pasar de 0.08% del PIB a 0.25%, aunque en 1997 se redujo a 0.2%. Ello demuestra una pérdida de dinamismo en algunas entidades, lo que se refleja en su factor del FFM. Si al bajo potencial recaudatorio de los impuestos locales se agrega el desinterés fiscal que se da en muchos estados y en la mayoría de los municipios que desatienden su responsabilidad fiscal y es casi nulo su esfuerzo recaudatorio, se puede explicar el estancamiento de la recaudación del

predial y el insuficiente uso de potestades otorgadas. La causa real es el costo político de cobrar impuestos, aunque no es correcto pedir más facultades sin asumir parte del costo que implica obtenerlas.

5. Excepto para el Distrito Federal, entidad en la cual los ingresos propios representan casi la mitad de sus ingresos, en el resto de las entidades no rebasa 10%.

“Ante la dificultad para romper la suma cero, algunas entidades como Nuevo León o el Distrito Federal han presentado propuestas en 1996 y 1997 con el fin de cambiar la mecánica de distribución de la fórmula, con base en indicadores que tienen que ver con la aportación de cada entidad al PIB o el monto de lo recaudado por el gobierno federal en cada uno de los estados. Sin embargo, dada la suma cero, el efecto en un gran número de entidades es tan negativo que no pudo generar siquiera una discusión que trascendiera a la opinión pública y la fórmula se mantuvo sin cambio.”<sup>45</sup>

El análisis anterior nos sirve para entender que todo sistema pasa por un período de adaptación durante el cuál sufre modificaciones y adaptaciones.

Lo importante aquí, es tomar en cuenta que las decisiones acerca de la modificación de la fórmula de participaciones se han tomado tratando de cumplir con los objetivos del federalismo acerca de atender las necesidades de los Estados menos favorecidos y cumpliendo con los principios de equidad.

---

<sup>45</sup> Colmenares Páramo, David. Obra Citada

### 3. 7. Análisis De La Ley De Coordinación Fiscal Vigente en el 2000

#### LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

##### INDICE GENERAL

	Artículos
CAPITULO I De las Participaciones de los Estados, Municipio y Distrito Federal en Ingresos Federales	1 a 9-A
CAPITULO II Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	10 a 12
CAPITULO III De la Colaboración Administrativa entre las Entidades de la Federación	13 a 15
CAPITULO IV De los Organismos en Materia de Coordinación	16 a 24
CAPITULO V De los Fondos de Aportaciones Federales	25 a 46
TRANSITORIOS	

Analizando esta Ley, se encontró que dentro de la misma se establecen las bases de coordinación, definiciones, reglas, procedimiento de defensa de particulares por incumplimiento, mecánica de cálculo de las participaciones, sistemas de recaudación, la colaboración administrativa de las entidades así como sus facultades y un capítulo acerca de los fondos de las aportaciones federales. Es decir, es una Ley que abarca todo lo relacionado a las participaciones y aportaciones a las entidades coordinadas.

En Convenio de adhesión del Estado de Nuevo León se señala:

"Que la nueva Ley de Coordinación Fiscal establece un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que se pueden adherir los Estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los cuales las entidades recibirán por cientos fijos de todos los impuestos federales, lo que representará para las entidades federativas, no sólo mayores recursos, sino proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política."

Con esto, se considera como punto medular, como se mencionó anteriormente, la creación de un sistema de coordinación regulado en la ley y que mejora enormemente las condiciones de los convenios unificando criterios entre los Estados.

Para efectos de la presente investigación, el análisis de la Ley de Coordinación Fiscal debe hacerse en el siguiente orden: artículo 1, capítulo II, III, I a partir del artículo 2, IV y V ya que de esa forma partimos de las disposiciones generales de la ley, objeto, explicación del sistema de coordinación, de las participaciones, mecánica de cálculo, etcétera.

### 3. 7. 1. Artículo 1

Este artículo, aunque se encuentra dentro del capítulo I De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales, puede considerarse como las Disposiciones Generales de la Ley ya que en el se establece el objeto de la misma, aclara a que se refiere la expresión "entidades" utilizada repetidamente a través de toda la Ley y menciona el medio que se utilizará para adherir a las entidades al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Sólo al final de su último párrafo hace mención de las participaciones y su distribución que es el tema del capítulo I.

#### 3. 7. 1. 1. Objeto

Esta Ley tiene por objeto:

- **Coordinar** el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y distrito Federal, (capítulo II)
- **Establecer** la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, (capítulo I)
- **Distribuir** entre ellos dichas participaciones, (capítulo I)
- **Fijar** reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, (capítulo III)
- **Constituir** los organismos en materia de coordinación fiscal y (capítulo IV)

- ***Dar*** las bases de su organización y funcionamiento. (capítulo IV)

Se reconoce la expresión "entidades", refiriéndose a los Estados y al Distrito Federal. Desde el primer capítulo de la presente investigación se ha utilizado esta expresión porque reconoce en el federalismo al Distrito Federal como una entidad independiente de la Federación como Gobierno, con los mismos derechos y obligaciones que los Estados.

En el último párrafo del artículo 1 se establece el medio para coordinarse fiscalmente con la Federación:

"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."

Es aquí y se repite en el art. 10 de esta Ley, en donde queda establecido que la coordinación fiscal de las entidades con la Federación es opcional y que debe realizarse solo con las entidades que así lo deseen y soliciten.

### **3. 7. 2. Capítulo II. Del Sistema Nacional De Coordinación Fiscal**

En este capítulo se establece la forma en que los Estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deben hacerlo.

En el artículo 10 se establece que para que los Estados que deseen adherirse a este sistema reciban las participaciones que esta misma Ley establece, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser aprobado por su Legislatura. También, con autorización de la cual podrán dar por terminado el convenio. Dicho convenio se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Es importante mencionar, que la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe ser íntegramente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación. En el capítulo I se analizará como se integran los ingresos de la federación participables.

En el mismo artículo se establece que el Distrito Federal queda incorporado al Sistema, siendo la única entidad adherida mediante Ley. En el artículo 10-A el distrito Federal es coordinado también en derechos mediante ley.

Los Estados que no deseen adherirse, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el punto 5 de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, es decir:

“Es facultad del Congreso establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su



fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza de las cuales las entidades participarán en el rendimiento, en la proporción que la ley secundaria federal determine.”

Se hace esta aclaración en ley para no contravenir en perjuicio con lo establecido con anterioridad en otras leyes federales secundarias y como se mencionó dichos estados no coordinados se regularán en estos impuestos especiales por la ley respectiva como ley secundaria.

Se deja la opción a las entidades de coordinarse en derechos los cuales en su caso, no mantendrán en vigor los que esta ley menciona. Esta Ley considera derechos, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación. Además de las contribuciones u otros cobros aún cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones. (art. 10-A y 10-B)

En el artículo 10- A del capítulo referente al Sistema Nacional de Coordinación fiscal, se establecen los derechos que no deben mantenerse vigentes al estar una entidad coordinada con la Federación y aquí mismo se

encuentra el fundamento para los que mantienen su vigencia y que son excepciones a los mismos. Por ejemplo, no deben mantenerse vigentes:

Fracción I. Artículo 10-A. Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los (derechos) que resulten como consecuencia de permitir o tolerar, excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, a excepción de las siguientes (licencias):

- Licencias de construcción,
- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado,
- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos,
- Licencias para conducir vehículos
- Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos, entre otras.

Estos derechos se mantienen vigentes y tienen la naturaleza de derechos estatales, es decir su cobro se considera ingreso local y no participan en los convenios en derechos celebrados por el estado y la Federación. Lo anterior es

sólo un ejemplo para su análisis ya que en el mismo artículo se establecen otras excepciones.

El artículo 10-B establece la posibilidad de estar no estar coordinados en derechos y seguir adheridos al sistema. También establece la posibilidad que tiene la Secretaría de hacienda y Crédito Público de emitir declaratoria de suspensión de coordinación cuando exista violación de las disposiciones del convenio.

Es interesante, mencionar que dentro de la misma Ley, en su artículo 11-A se establece un medio de defensa para las personas que resulten afectadas por el incumplimiento de las disposiciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de las de coordinación en materia de derechos o de adquisición de inmuebles. Se señala que podrán presentar en cualquier tiempo recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cuál se tramitará conforme a las disposiciones que sobre el recurso de revocación establece el Código Fiscal de la Federación, y en el mismo artículo se establecen las modalidades para el caso:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a la entidad de que se trate, solicitará un dictamen técnico a la Junta de Coordinación Fiscal, resolverá el recurso en un mes a partir de que reciba el dictamen y en la resolución podrá

ordenar a la Tesorería de la Federación la devolución de las cantidades cobradas indebidamente, con cargo a las participaciones de la entidad aplicándoles lo que establece el Código Fiscal de la Federación. También esta resolución puede ser impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación por los promoventes.

Básicamente, el procedimiento es el mismo y las modalidades se refieren a la disminución del plazo para resolver, a la solicitud de un dictamen técnico y al cargo de las devoluciones a las participaciones de la entidad correspondiente.

En el caso de que exista una declaratoria por la que se considera que un Estado deja de estar adherido, ese estado podrá solicitar su anulación ante la SCJN y siguiendo un procedimiento señalado en el mismo artículo. (art. 12)

### **3. 7. 3. Capítulo I. De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales**

En este capítulo se establece la mecánica que debe seguir la coordinación fiscal, como se forman los fondos de recaudación participable, su distribución y las fórmulas para el cálculo de la participación a cada entidad.

Como primer punto, hay que aclarar que es la recaudación federal participable, ya que se ha hablado de que las entidades convienen y se adhieren

a un sistema en el cuál aseguran porcentajes de ingresos fijos de un fondo formado con lo que todas y cada una de ellas recauda por concepto de impuestos y derechos, según sea el caso y que de acuerdo a una fórmula la Federación distribuye a los Estados y estos a su vez a sus municipios, pero es importante conocer la mecánica actual desde la formación del fondo, la fórmula de participación y la distribución del mismo.

Todo esto se encuentra establecido en los artículos 2 al 9-A del capítulo I, *De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales*, de la Ley de Coordinación Fiscal que a continuación se analizan.

La recaudación federal participable es la que obtiene la Federación por todos sus impuestos, por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería menos las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluyen en la recaudación federal participable:

- Los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo,
- Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa.

- Los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y automóviles nuevos para las entidades que hayan celebrado convenio de colaboración administrativa.
- La parte de la recaudación correspondiente al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios en que participen las entidades de acuerdo a las proporciones establecidas en el artículo 3-A de esta Ley: 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y 8% en la de tabacos labrados.
- La parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños de acuerdo a la proporción que establece el artículo 3-B de esta Ley que es de un 80%. Los municipios podrán convenir con los gobiernos de los Estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los Municipios participarán del 75% de la recaudación de los contribuyentes que se incorporen a partir del 1ero de enero de 2000 como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, los estados con el 10% y la Federación con el 15%.
- El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios (rifas, loterías, etc.) que establecen los artículos 130 y 158 de la LISR y que es del 6%.

De acuerdo a lo anterior se integra el total de la recaudación federal participable. El 20% de éste total forma lo que se llama el Fondo General de participaciones que someramente, es lo que se reparte entre las entidades coordinadas.

De acuerdo a la Ley, artículo 2, este fondo se adicionará en un 1% (de la recaudación federal participable) sólo para las entidades que estén coordinadas en materia de derechos. La cantidad que resulte de aplicar el 1% al total de la recaudación federal participable en el ejercicio, se distribuirá de acuerdo al coeficiente obtenido para cada entidad, pero sólo entre aquellas que estén coordinadas en derechos.

El fondo también se adicionará con un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por concepto de las bases especiales de tributación actualizado de acuerdo al artículo 17-A de Código fiscal de la federación desde junio de 1989 hasta junio del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto dividido entre doce, se distribuirá mensualmente y en proporción de acuerdo al 80% de lo recaudado por cada entidad en 1989.

Por último, 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 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, explotación o arrendamiento de terrenos o bosques nacionales.

Analizando lo anterior y tomando palabras de David Colmenares en su análisis ya mencionado en el punto de desarrollo de la coordinación en este mismo capítulo, se puede decir que:

“A partir de 1996 El total de participaciones e incentivos asciende así a 24.489% de la Recaudación Federal Participable, aproximadamente.”<sup>46</sup>

En el artículo 4 se establece una reserva de contingencia que equivale al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva se entregará mensualmente y el 10% restante al cierre del ejercicio y empezando con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor hasta agotarse. La finalidad de esta reserva es apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y municipal no alcancen el crecimiento experimentado por la recaudación federal con respecto a la de 1990.

---

<sup>46</sup> Colmenares Páramo, David. Obra Citada



### 3. 7. 3. 1. Distribución del Fondo General de Participaciones

En este punto sólo se indicará lo establecido en la Ley en su artículo 2 ya que el análisis que se incluye en el punto anterior sobre el desarrollo de la fórmula que describe detalladamente los cambios que ha sufrido la misma así como los elementos que se consideran para su integración.

El fondo General de participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

- I. El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate. (Información oficial del INEGI)
- II. El 45.17%, de acuerdo al coeficiente de participación que establece el artículo 3 de esta Ley.
- III. El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, que son la suma de las participaciones de las fracciones I y II.

### 3. 7. 3. 2. Cálculo del Coeficiente de Participación. (Art. 3)

Los cálculos de participaciones se harán para todas las entidades federativas, aunque alguna o varias no se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las participaciones de las Entidades no

adheridos serán deducidas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal. (art. 5 LCF)

El cálculo el coeficiente lo realiza la Secretaría de Hacienda y crédito público y para efectos de esta investigación sólo mencionaremos que se base en datos históricos de cada entidad como son el coeficiente de participación de la entidad i, los impuestos asignables de la Entidad i del año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo y los impuestos asignables de la Entidad i en el segundo año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo. Los impuestos asignables que se mencionan son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos. En el artículo quinto transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal, se establece la mecánica de cálculo para el ejercicio 1980 ya que no existen datos anteriores que sirvan para el cálculo a la vigencia de la Ley. A partir de 1981 se aplica lo establecido en el artículo 3 de ley.

La mecánica es la siguiente:

1.	Coeficiente de participación del año anterior	por	Importe de los impuestos asignables de la entidad del mismo año
----	---	-----	---

$$2. \quad \frac{\text{Resultado del número 1}}{\text{Impuestos Asignables de la entidad en el segundo año inmediato}}$$

3. El coeficiente de participación de la entidad i en el año para el que se efectúa el cálculo se obtiene dividiendo:

$$\frac{\text{Resultado del número 2}}{\text{Total de cocientes obtenidos de las demás entidades}}$$

### 3. 7. 3. 3. Forma de Pago de las Participaciones. (Art. 7 LCF)

- La Federación en forma provisional, hará un cálculo mensual tomando en cuenta la Recaudación Federal Participable obtenida en el mes inmediato anterior.
- Las Entidades recibirán dentro del mismo mes en que se efectúe el cálculo mencionado, las cantidades que les correspondan como anticipos a cuenta de participaciones.
- Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación real obtenida

en ese período. Las diferencias obtenidas se les liquidarán a las entidades dentro de los dos meses siguientes.

- A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.
  
- Así mismo, durante los primeros cinco meses del nuevo ejercicio, se tomará como base los datos del ejercicio anterior para efectuar los anticipos de los mismos.

#### 3. 7. 3. 4. Participaciones a los Municipios. (Artículos 2-A, 6 y 9)

Estos artículos establecen las reglas que deben cumplir los Estados con los municipios así como los medios de protección de las participaciones municipales. En el artículo 2 –A se establece el cálculo de las participaciones municipales que deben hacer los Estados, la cuál es similar a la que calcula la Federación para los Estados con la variante de que al final, la participación que reciban los

municipios del fondo general de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado.

El Estado tiene cinco días siguientes a aquel en que recibe sus participaciones para entregar a cada municipio las que les correspondan. El retraso en esto causará intereses. Se establece también que las participaciones deberán ser cubiertas en efectivo, no en obra y son inembargables: no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los municipios.

#### 3. 7. 3. 5. Convenio para Aportaciones en Puentes de Peaje

La Federación, los Estados y los Municipios, podrán convenir en crear fondos en donde aportarán el Estado, el Municipio, o ambos, el 20% del monto total que aporte la Federación sin que esta última exceda del 25% del total de ingresos que se obtengan por la operación de los mismos. La particularidad de este convenio es que lo que se aporte será proveniente de la operación de los puentes y los recursos obtenidos del mismo se destinarán únicamente a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, nunca se destinarán al gasto corriente de la entidad. (artículo 9-A)

### **3.7.4. Capítulo III. De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación**

El capítulo III de la Ley de Coordinación Fiscal establece la posibilidad que tienen las entidades para celebrar un convenio referente a una colaboración administrativa de los ingresos federales.

Así es como el artículo 13 de esta Ley, establece que el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales que comprenden funciones como el registro federal de los contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades estatales o municipales cuando así se estipule.

En los convenios, se especificará los ingresos de que se trate, las facultades que podrá ejercer el estado y sus limitaciones. Cualquiera de las partes podrá dar por terminado total o parcialmente este convenio.

Cabe mencionar que por las actividades de administración fiscal que se realicen, las entidades participantes recibirán percepciones que se señalarán en los convenios.

Al igual que en el convenio de adhesión y en derechos, el Ejecutivo Federal, coordinará a la Secretaría de Hacienda y al Departamento del Distrito Federal en materia de colaboración administrativa.

El artículo 14 del mismo precepto establece que las autoridades fiscales estatales adheridas serán consideradas como autoridades fiscales federales y que en contra de los actos que realicen sólo procederán los recursos y medios de defensa que establezcan las leyes federales.

Una de las facultades que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conserva, es la de fijar a los estados y municipios los criterios generales de interpretación y aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa señaladas en los convenios.

En el artículo 15 se establece el procedimiento de recaudación de manera general que las entidades deben seguir de acuerdo además a los convenios celebrados.

Los ingresos federales que recaude la entidad se concentrarán directamente a la Secretaría y se dará cuenta pormenorizada de la misma. De igual forma, la Secretaría hará el pago correspondiente del fondo General de Participaciones poniendo a disposición de la entidad la información

correspondiente. Si en el convenio se acuerda, puede establecerse un procedimiento de compensación permanente entre las partes. Como ya se había mencionado anteriormente, la falta de cumplimiento en el plazo establecido, dará lugar a actualización y a intereses autorizados para pago a plazo de contribuciones.

### 3. 8. Conclusiones Acerca de la Coordinación Fiscal y la Colaboración Administrativa

Tomando en consideración lo antes expuesto, la Coordinación Fiscal puede considerarse por si sola como una forma de distribuir de una manera más equitativa la recaudación fiscal, ya que disminuye las diferencias marcadas por el desarrollo regional entre estados y municipios relativamente ricos como los del norte de la República y los pobres como los del sur del país.

Actualmente, la anterior, es la razón principal de la existencia de la coordinación y aunque el Gobierno de la Federación considere que es uno de los principales objetivos del Federalismo, contrapone también al mismo ya que no da autonomía tributaria a los Estados y municipios. En palabras de Adolfo Arriola Vizcaino:



“Esto último, como contrapartida, conlleva una gran desventaja, pues conduce al centralismo fiscal, opuesto por esencia a la naturaleza jurídico-constitucional del sistema federal en el que supuestamente vivimos. La Coordinación, en la práctica, nos está llevando a un régimen tributario en el que solamente subsistan contribuciones federales y una serie de participaciones que, a manera de donaciones gratuitas alimenten la subsistencia presupuestaria de las entidades federativas y de los municipios. Semejante contexto, que es ya una realidad palpable en nuestro medio, significa sólo una cosa: el centralismo político-económico, que convierte la teórica autonomía constitucional de las entidades y de los municipios en letra muerta, pues sin autosuficiencia tributaria no puede hablarse de “autonomía”, “soberanía en lo concerniente a su régimen interior”, “municipio libre”, ni de nada que se le asemeje.”<sup>47</sup>

La Coordinación Fiscal resuelve efectivamente la doble tributación creando solo contribuciones de carácter federal, pero al mismo tiempo, y como se menciono en el párrafo anterior, va en contra del sistema federal al privar a las entidades y municipios de ingresos propios y convertirlos en dependientes económicos del Gobierno Federal quien además, puede retener o desembolsar las participaciones correspondientes a cada entidad.

Otro punto importante, es que la coordinación lejos de ser la solución idónea, representa un obstáculo, al complejo problema de competencia que se da entre la federación y las entidades y entre las entidades y sus municipios que al seguir creciendo generará nuevos y mayores intereses creados. Por esto se puede decir, que es una cuestión que requiere de reforma constitucional, pero

---

<sup>47</sup> Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *El Federalismo Mexicano Hacia el Siglo XXI*. Editorial Themis. Primera Edición. México Marzo 1999. Pag. 625

basada en el proyecto de Cárdenas de 1936 ya que en él se encuentran las bases fundamentales que permiten mantener la estructura política y constitucional del Estado Mexicano como una República Federal:

“- División expresa, clara y precisa, entre las fuentes de riqueza gravables exclusivas para la Federación y las reservadas a los fiscos de las entidades y municipios.

- Fortalecimiento de las economías locales mediante la asignación permanente de ingresos tributarios a las entidades y municipios, intocables para el Fisco Federal; y en el caso de los municipios, intocables también para las respectivas legislaturas locales.”<sup>48</sup>

El Gobierno Federal, tratando de minimizar esta situación de centralismo, utiliza los convenios de colaboración administrativa con los que se les otorga mayor responsabilidad fiscal a las entidades otorgándoles percepciones adicionales por sus actividades administrativas como lo señala la propia Ley de Coordinación Fiscal.

Sobre este tema, podemos mencionar el artículo que el INDETEC publicó en la revista TRIMESTRE FISCAL No. 66 tomado del libro Federalismo Fiscal en México de Jaime Sempere y Horacio Sobarzo de El Colegio de México acerca de las relaciones Intergubernamentales y que considero tratan el tema desde un punto de vista económico y no político que resulta más analítico que crítico.

Estos autores consideran que el objetivo es buscar el punto óptimo de descentralización de las funciones gubernamentales entre los tres ámbitos de gobierno en una federación el cuál se basa en tres objetivos principales: eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal. En la práctica encontramos que con frecuencia estos objetivos no son compatibles.

A través del conocimiento de los convenios de coordinación fiscal y colaboración administrativa nos damos cuenta que efectivamente buscan nivelar estos objetivos de eficiencia, equidad y responsabilidad fiscal entre la federación y las entidades.

En el caso de la Coordinación Fiscal, la aplicación de la fórmula de participación trata de ser **equitativa** al distribuir el fondo y buscar apoyar a los Estados más débiles económicamente aunque esto, a veces perjudique a los más productivos.

Refiriéndome a la eficiencia y responsabilidad fiscal, es a través de los convenios de colaboración administrativa que se logra en cierto grado y que en la teoría económica se considera que:

---

<sup>48</sup> Ibidem.

"...es conveniente aumentar la **responsabilidad fiscal** de los Estados. Sí estos únicamente reciben transferencias federales para financiar sus gastos, no tienen ningún aliciente para gastar en forma **eficiente**." <sup>49</sup>

A través de la diversa literatura consultada, encontré un sinnúmero de opiniones y teorías respecto al federalismo y sí su aplicación en relación a la Coordinación Fiscal es la correcta.

Hasta aquí, concluyo el tema de manera general. En la siguiente y segunda parte de esta investigación, se analiza de manera específica, al Estado de Nuevo León, su problemática fiscal y la Federación.

---

<sup>49</sup> Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio, *Relaciones Intergubernamentales*. Publicado en trimestre Fiscal No. 66 de INDETEC. Abril-mayo 1999.

## CAPITULO IV

### NUEVO LEON

#### 4.1. Introducción

En este capítulo se incluye un perfil general del estado de Nuevo León así como sus avances, economía y estructura de gobierno con datos tomados de la página de internet del gobierno de Nuevo León.<sup>50</sup> En otro punto, se analizará el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 de Nuevo León ya que es ahí donde se contemplan y diagnostican los aspectos primordiales que el gobierno debe atender. De manera más amplia veremos lo referente a como se encuentra coordinado el estado de Nuevo León con la Federación, la Ley de hacienda del Estado y el presupuesto de ingresos y egresos 2000.

Nuestro Gobierno se rige por un sistema federal como sabemos, por lo que hay que considerar que lo que motivó a realizar esta investigación es comprobar

si efectivamente existe una problemática en la relación Estado – Federación y que es lo que la ocasiona. No podemos tratar a una entidad aisladamente precisamente porque pertenece a una federación, lo que implica que la información que obtengamos con respecto a los ingresos que obtiene de la federación así como los propios siempre se comparará con las demás entidades y tomando como punto muy importante su desarrollo económico.

## 4.2. Perfil y Avances

### 4.2.1. Ubicación y Geografía

El estado de Nuevo León se localiza en la región noreste del país entre los paralelos 23° 10´00" Y 27° 47´30" de latitud norte y los 98° 24´38" y 101° 12´09" de longitud oeste. Su forma es la de un rombo irregular que mide en su eje norte-sur 504 kms. y en la parte más ancha 310 kms. Tiene una extensión de 64,555 kms<sup>2</sup> y ocupa un 3.3% de la superficie total de la República Mexicana.

Limita al norte con el Río Bravo, que lo comunica con el condado de Webb en el estado norteamericano de Texas, y el estado mexicano de Coahuila, el

---

<sup>50</sup> [www.nl.gob.mx](http://www.nl.gob.mx)

este con Tamaulipas; al oeste con San Luis Potosí y Coahuila; y al sur con Tamaulipas y San Luis Potosí.

El nombre del estado tiene su origen en la capitulación dada por el rey español Felipe II, originario del Reino de León en España, a Luis Carvajal y de la Cueva el 31 de mayo de 1579, teniendo como eje histórico a Saltillo, Monterrey y Cerralvo.

La superficie territorial de Nuevo León se divide en 51 municipios donde se encuentran más de 700 localidades entre ciudades, pueblos, rancherías, haciendas y colonias.

#### **4.2.2. Desarrollo Económico**

Como consecuencia del movimiento revolucionario, desde 1910 el país se convirtió en una nación más desarrollada y con una visión del futuro mucho más clara ocupando un lugar importante el Estado de Nuevo León.

Algunos de los factores que motivaron esto fue la entrega de tierras a los campesinos, el apoyo a las organizaciones obreras y el renacimiento de la educación ya que presentó una consolidación y estabilización política provocando un notorio avance económico.

En el aspecto de la agricultura y ganadería se superó la problemática de sequías constantes, enfermedades y robo de ganado ya que los nuevoleonenses construyeron presas y con sus sistemas de riego se abrieron más extensiones para el cultivo. Este apoyo a los ganaderos dio como resultado una elevada producción en 1950.

La industria ya contaba con las fábricas de hilados y tejidos La Fama creada en 1856; el Porvenir, en 1872, y la Leona en 1874.

El desarrollo industrial propiamente dicho inició el 1890, a partir de la creación de la empresa Cervecería Cuauthémoc y de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, en 1900. A partir de ese momento, el Estado se pobló con una gran cantidad de empresas, entre ellas, sobresalió Hojalata y Lámina en 1942. Gracias a la creación y al establecimiento de las primeras empresas se considera a Nuevo León como un Estado de gran producción y potencial industrial.

Actualmente ocupa el cuarto lugar en producción mundial de cemento y el primero en vidrio del Continente Americano. Destaca también nacionalmente en la producción de cerveza, acero, aparatos de aire acondicionado, entre otros.



Dentro del área de comunicaciones y transportes, se consideran a éstos como los aspectos que le permitieron al estado su desarrollo económico. Una vez que se fortalecieron, se les designó mayor capital y se instalaron Juntas de Mejoras Materiales en los municipios para dotar a la población con empleos en construcción de carreteras, caminos, escuelas, tendidos de líneas telefónicas, jardines, plazas y otro tipo de obras.

En los años 50's se hicieron caminos para la explotación de los recursos naturales del estado. Por tal motivo, Monterrey se convirtió en el segundo centro ferrocarrilero de México. En 1962, se construyó e inauguró el primer tren rápido de Monterrey a la Ciudad de México, El Regiomontano.

La creciente mejora comercial del Estado no hubiera sido posible sin el interés y la inclinación por las actividades comerciales y financieras de los neoloneses. Poco a Poco fue fortaleciendo sus bases para servir de apoyo a la riqueza existente en el Estado. Por tanto, en la actualidad, se cuenta con establecimientos comerciales que se dedican a la venta de productos alimenticios elaborados, equipos de transporte, artículos para el hogar, materiales para la construcción, combustible y lubricantes, por mencionar algunos.

Se puede decir, que a nivel nacional, el estado de nuevo León es líder en lo que se refiere a educación, cultura, economía, investigación y creación de escuelas superiores considerándolo como un estado de gran desarrollo económico con respecto a los demás.

### 4.3. Gobierno

#### 4.3.1. Introducción

Nuevo León, como todas las entidades de la Federación, se rige, como máxima legislación, por lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los demás Ordenamientos federales. A su vez, cada entidad cuenta con legislaciones locales que regulan su funcionamiento de acuerdo a las características propias de cada una de ellas como geografía, economía, población, cultura, etc. Ninguno de los ordenamientos locales contravienen a las leyes de aplicación federal, pero en primera instancia se aplican las leyes locales ya que las entidades de una federación se consideran estados libres y soberanos (autónomos).

Para ampliar lo anterior, podemos mencionar que:

“La idea de los federalistas norteamericanos, por ejemplo, Madison, era que el estado nacional y los gobiernos tienen sus propias esferas de poder, pero la preservación de la unión impone límites sobre lo que debe hacer cada uno de ellos en su competencia. Para Hamilton, otro conspicuo federalista, no bastaba con la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; era necesario, además, separar al gobierno federal o central de los gobiernos locales y municipales.”<sup>51</sup>

En el caso de la soberanía podemos entenderla como:

“El reclamo de ser la última autoridad, no sujeta a ningún poder, en el cumplimiento y vigilancia de las leyes.”<sup>52</sup>

Todas las entidades pertenecientes a una federación deben observar los lineamientos generales de esta, aunque se respeta la soberanía en áreas como la impartición de justicia. En la actualidad el federalismo de nuestro país puede considerarse un federalismo centralizado.

#### **4.3.2. Organización**

En el Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece lo referente a la organización política de cada entidad.

##### **4.3.2.1. Artículo 115 Constitucional**

El artículo 115 Constitucional establece:

---

<sup>51</sup> Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición. Julio 2000. México. Pag. 294.

“Los Estados Adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.”

Es aquí en donde se establecen las bases de organización política así como las de funcionamiento de los municipios.

#### 4.3.2.2. Artículo 116 Constitucional

La división de poderes públicos se fundamenta en este artículo:

“El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.”

También establece que dichos poderes se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos sujetándose a las siguientes normas, entre otras:

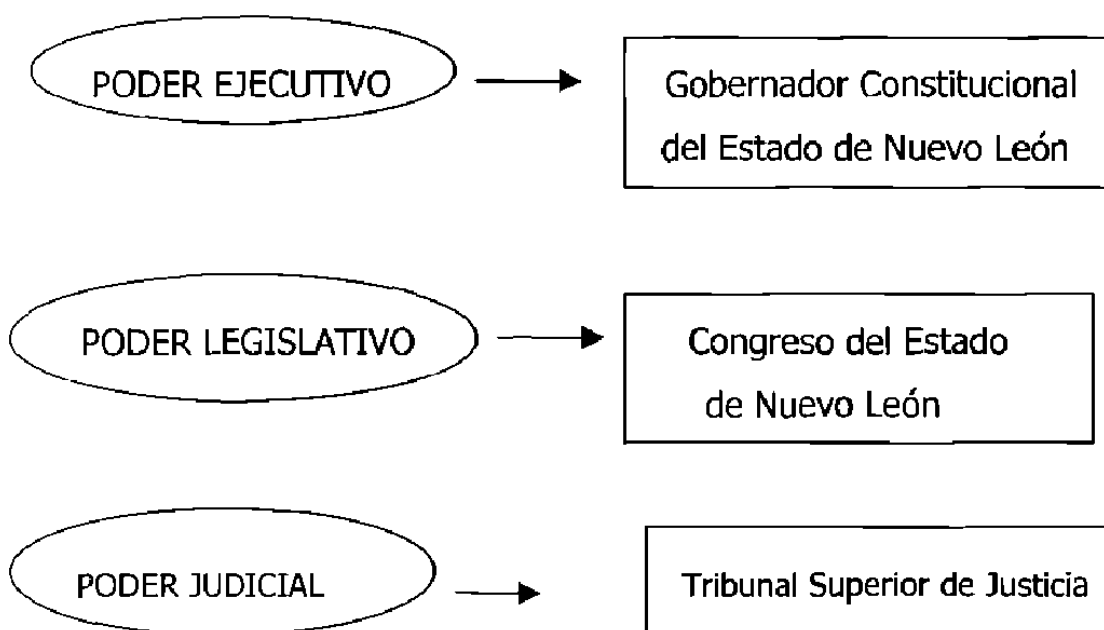
- Duración de la Gestión del Gobernador no mayor a 6 años
- El gobernador deberá ser ciudadano mexicano por nacimiento con residencia efectiva no menor de cinco años inmediata anterior al día de elección.
- El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al número de sus habitantes

---

<sup>52</sup> Ibidem. Pag. 131

- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas
- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

En Nuevo León la división de poderes es la siguiente y se analizarán en punto 4.3.3. :



#### 4.3.2.3. Artículo 117, 118 y 120 Constitucional

En los artículos 117 y 118 se establece lo que los estados en ningún caso pueden hacer como:

- Celebrar alianza con otros Estados
- Acuñar moneda
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio
- Contraer deudas con gobiernos de otros países, entre otras.

Y ni podrán sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- Establecer derechos de tonelaje, no otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
- Tener tropa permanente ni buques de guerra
- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera

El artículo 120 Constitucional establece la obligación de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Como se observa las bases generales de la conformación del gobierno estatal se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quien a su vez reconoce la Constitución Estatal como fundamental en la organización y funcionamiento de cada una de las entidades.

### 4. 3. 3. División Política

Como se mencionó el estado de Nuevo León esta dividido en 51 municipios en los cuales se puede apreciar diferentes grados de desarrollo económico debido a su situación geográfica, población y economía propia. El área metropolitana del Estado o mejor conocida como el Area Metropolitana de Monterrey (AMM), está formada por 9 municipios: Monterrey, San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Guadalupe, Apodaca, Santa Catarina, General Escobedo, Juárez y García. El resto de los municipios se han agrupado tradicionalmente en cinco grandes regiones:

REGION	No de Municipios
Centro-Periferica	8
Región Sur	6
Valle del Pílon	7
Noroeste	9
Noreste	12

#### 4. 3. 4. El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo recae sobre una sola persona que ocupa el puesto de Gobernador Constitucional del Estado y cuya función principal, además de ser el representante del gobierno local ante la federación y las demás entidades, es lograr la eficiencia económica y administrativa en los objetivos establecidos al inicio de su gestión.

Podemos definir al Ejecutivo, en el sector público, como:

“La rama del gobierno encargada de la ejecución de la política. El papel del Ejecutivo cambia de acuerdo con las características de un régimen político. La economía pública moderna introduce la importancia de esta institución en la toma de decisiones, así como el papel del Ejecutivo para la consecución de la eficiencia económica.”<sup>53</sup>

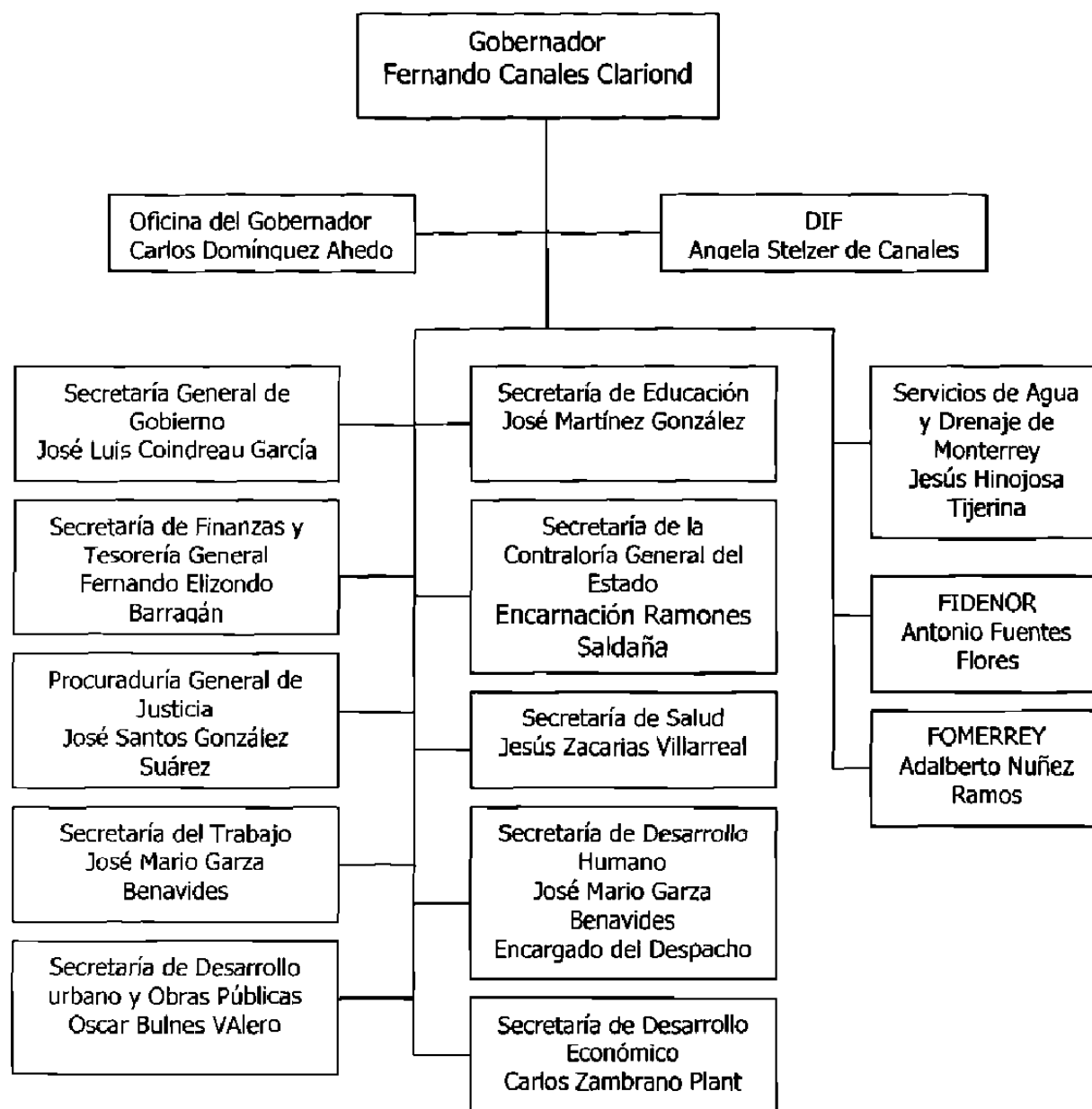
El Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León a partir del 4 de octubre de 1997 y hasta el 3 de octubre del año 2003 es el Lic. Fernando Canales Clariond quien representa al Poder Ejecutivo del Estado. El poder Ejecutivo cuenta con un gabinete quien dirige las distintas secretarías como apoyo para el logro de sus funciones.

---

<sup>53</sup> *Ibidem*. Pag. 120



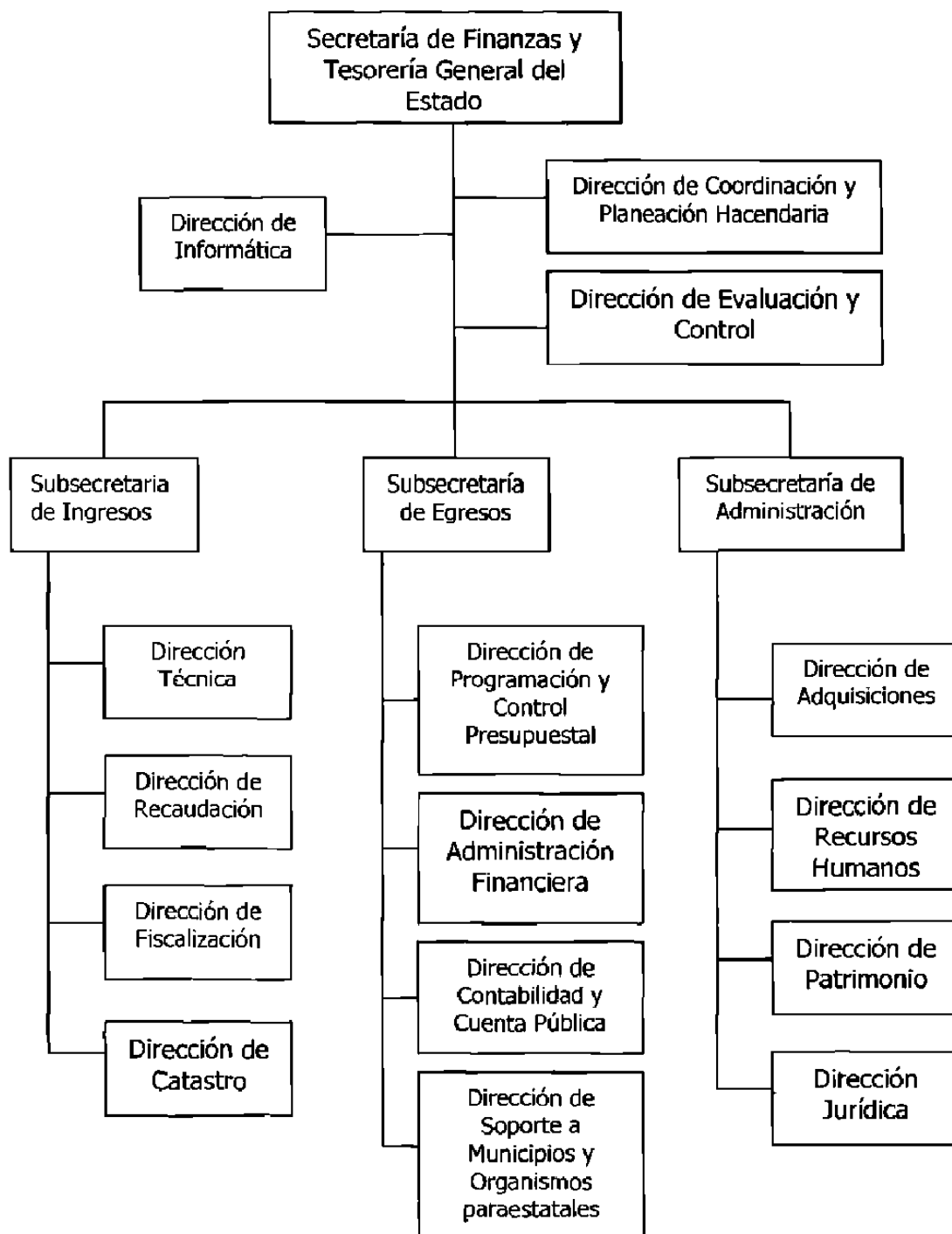
## Estructura del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León (Administración 1997-2003)



Dentro del Poder Ejecutivo y para efectos de mi investigación es de gran importancia la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado por ser el organismo encargado de la administración de los ingresos y egresos del estado así como de la asignación correcta a cada una de las dependencias

gubernamentales del presupuesto aprobado para cada año, la cuál, en el Estado de Nuevo León está estructurada de la siguiente manera:

## ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA TESORERIA



La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado se rige internamente por el Reglamento Interior de la misma en donde se establece su competencia y organización, funciones del secretario y legislación bajo la cual funciona como la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado y las demás Leyes, Decretos, Reglamentos, Acuerdos, Convenios y Ordenes del Gobernador del Estado.

Como se puede observar, la estructura de la Tesorería del Estado cuenta con la organización necesaria para la administración tanto de los ingresos como de los egresos. Punto muy importante para efectos de coordinación fiscal ya que las participaciones están muy ligadas a la capacidad recaudatoria de la entidad y está a su vez está relacionada al tamaño, organización y eficiencia de la tesorería del estado y de los municipios que en el caso de Nuevo León es de las más avanzadas del país.

#### **4. 3. 5. El Poder legislativo**

El Poder Legislativo, tanto a nivel federal como estatal, se integra por un congreso integrado por representantes de las diferentes entidades o distritos según sea el caso, así como por los diferentes partidos políticos existentes, elegidos de manera democrática por la ciudadanía con el objeto de que a través de ellos, se debata y apruebe la legislación que regirá a la sociedad.

Para efectos de integrar el Congreso del Estado, se puede decir que es a través de una democracia representativa ya que:

"Cuando la colectividad es muy numerosa para reunirse, es necesario elegir representantes por algún procedimiento. Es decir, los votantes eligen individuos que representen sus posiciones. La teoría de la elección pública se ha ocupado de tres rasgos de la democracia representativa: La conducta de los representantes, antes y durante su gestión; la conducta de los votantes al elegir representantes, y las características de los resultados que se presentan en la democracia representativa."<sup>54</sup>

En Nuevo León, se celebran elecciones en donde toda la sociedad mayor de 18 años y con residencia en el estado y distrito correspondiente puede votar por el partido de preferencia, por lo que se considera efectivamente, la del congreso, una democracia representativa.

#### 4. 3. 5. 1. Configuración Histórica

El 7 de mayo de 1824, el Congreso General Constituyente declaró mediante el Decreto No. 45, que Nuevo León sería en lo sucesivo un Estado de la Federación.

El 3 de Junio de 1825 se declaró el Primer Congreso constitucional en el estado con una gestión de 3 años, por lo que desde esa fecha el Poder

---

<sup>54</sup> Ibidem. Pag. 218

Legislativo Estatal se ha renovado en 68 ocasiones, motivo por el cual a la actual legislatura se le denomina LXVIII.

Fue hasta 1917 en la XXVII Legislatura que el número de Diputados aumentó a 12 y posteriormente la XXXVIII se integró por 15 Diputados. El 19 de octubre de 1928 se decretó la reducción del número de Diputados, pasando de 15 a 8 legisladores, constituyéndose nuevamente en 15 diputados en 1973, para la LX Legislatura.

A partir de 1979 la LXII Legislatura se integró con 15 Diputados propietarios y 5 de representación proporcional, estableciéndose así la primera Legislatura pluripartidista. En cada Legislatura se fue aumentando la participación de los Diputados de representación proporcional.

En 1985 se establecen 26 Distritos Electorales y se incrementa a 40 el número de Diputados en la Cámara, para llegar a 42 durante la instalación de la LXVII Legislatura y hasta la fecha.

#### 4. 3. 5. 2. Conformación

El Poder legislativo del Estado de Nuevo León en su LXVIII Legislatura está integrado por 42 diputados, 26 de los cuáles son electos por el principio de mayoría relativa, es decir, son los diputados que ganaron las elecciones en sus

distritos electorales; los 16 legisladores restantes son electos por el principio de representación proporcional establecido durante la Administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) obteniendo una participación mínima obligatoria multipartidista dentro de la Cámara con el objeto de que hubiera representación de oposición.

La presente Legislatura (LXVIII) esta integrada con representación de cuatro partidos de la siguiente manera:

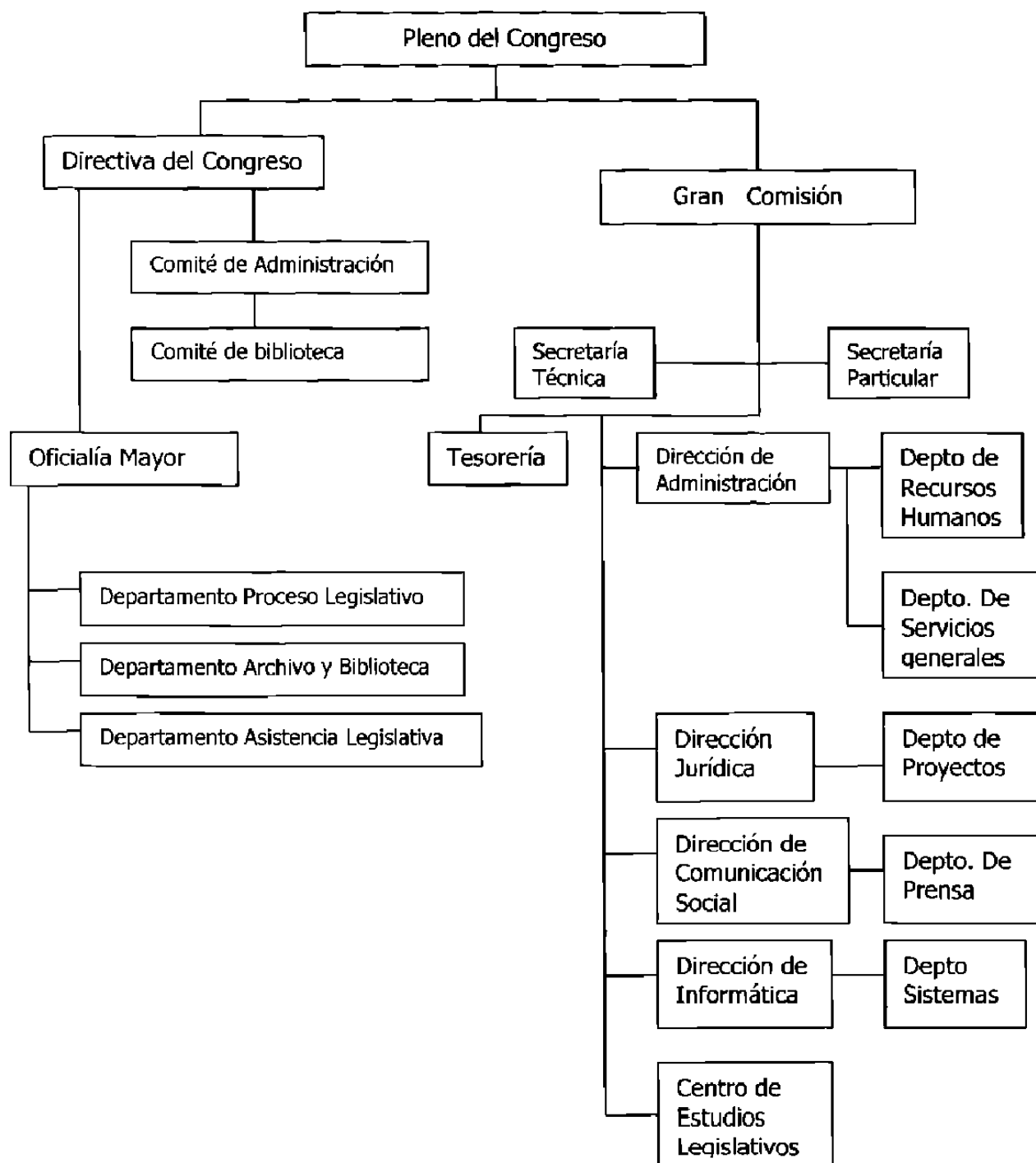
PARTIDO	Siglas	No Diputados
ACCION NACIONAL	PAN	24
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	PRI	14
DEL TRABAJO	PT	2
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	PRD	2

El 15 de octubre de 2000 se instaló la LXIX Legislatura manteniendo el PAN mayoría.

#### 4. 3. 5. 3. Estructura

El Congreso del Estado de Nuevo León en el año 2000 y en su LXVIII Legislatura está estructurado de la siguiente manera:

## ESTRUCTURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN LXVIII LEGISLATURA



Dentro de la estructura del Congreso del Estado cabe mencionar por su importancia, a la Oficialía Mayor como el órgano técnico legislativo que tiene a

su cargo formular, preparar la documentación y prestar los servicios que requiera el Congreso para el desarrollo del trabajo legislativo. El oficial Mayor del congreso es designado por el Pleno del Congreso a propuesta de la gran Comisión.

Los artículos 66 y 65 del Capítulo II del Título Cuarto del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, establecen que el Oficial Mayor será nombrado por el Pleno del Congreso en los términos del artículo 79 de la Ley Orgánica del Poder legislativo y las funciones de la misma respectivamente.

El Procedimiento y responsabilidades de la Oficialia Mayor y sus departamentos se encuentran descritos en el manual de organización del Poder Legislativo en su capítulo II.

Otro órgano relevante, que esta bajo la supervisión de la Comisión de Vigilancia del Congreso del Estado, es la Contaduría Mayor de Hacienda creada por el Decreto No. 55 del 8 de Mayo de 1992 e iniciando su vigencia al día siguiente.

La Ley otorga carácter de Organó técnico y Organismo Superior de Fiscalización y Control Gubernamental, que tiene por objeto regular la



fiscalización, control y evaluación de la actividad financiera del Gobierno del Estado y de sus municipios rendida en sus respectivas cuentas públicas, así como de las entidades que dentro del mismo realicen gasto público estatal o municipal.

#### 4.3.5.4. Leyes del Estado de Nuevo León

Como se mencionó, cada entidad se rige por sus leyes locales, las cuales no contravienen a lo establecido en las leyes federales correspondientes pero contienen lo específico aprobado por el Congreso Local y que se aplica exclusivamente para esa entidad. Las leyes que regulan de manera local al Estado de Nuevo León son las siguientes:

- Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León
- Código Civil para el Estado de Nuevo León
- Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León
- Código Penal Para el Estado de Nuevo León
- Constitución Política del Estado de Nuevo León
- Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios para la Administración Pública del Estado de Nuevo León
- Ley de la Defensoria de Oficio
- Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Desarrollo del Estado de Nuevo León

- Ley de Hacienda del Estado
- Ley de hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León
- Ley de Obras Públicas para el Estado de Nuevo León
- Ley del Catastro del Estado
- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León
- Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Nuevo León
- Ley Electoral del Estado de Nuevo León
- Ley Estatal de Salud
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León
- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León

#### 4. 3. 5. 5. Diagnóstico del Poder Legislativo en el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003

De acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo de la administración 1997-2003:

“El Poder legislativo ha evolucionado en los últimos años. Sus funciones de elaborar normas jurídicas de carácter general, así como de verificar la eficiencia y aplicación de los presupuestos de distintas instancias gubernamentales, se han visto fortalecidas.... El número de asuntos que se reciben en el Congreso ha ido en aumento. Tomando como referencia el primer periodo ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional, en la LXVI Legislatura se recibieron 31 asuntos y se generaron 43 decretos, en la LXVII fueron recibidos 84 asuntos y 29 decretos, mientras que en la actual LXVIII Legislatura se recibieron 189 asuntos y generaron 41 decretos. El Congreso cuenta actualmente con un procedimiento formal para la revisión de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo, situación que anteriormente no existía. De esta manera se favorece el necesario equilibrio entre ambos poderes.”<sup>55</sup>

También podemos mencionar que la estrategia para el logro del objetivo planteado en el mismo documento es:

“Fortalecer la autonomía técnica, financiera y política del Poder Legislativo con el fin de respaldar su función de representación ciudadana.”<sup>56</sup>

Como se puede observar, el Poder Legislativo es de vital importancia ya que es a través de él que la ciudadanía esta representada en la forma de legislarse a si misma cumpliéndose uno de los principios del Federalismo: la democracia.

---

<sup>55</sup> Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003. Fuente Internet [www.nl.gob.mx](http://www.nl.gob.mx)

#### 4. 3. 6. El Poder Judicial

La fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de la República Mexicana establece las normas bajo las cuales debe funcionar el Poder Judicial de los Estados y faculta a las Constituciones respectivas a que establezcan sus propios tribunales, esto es:

“III. El Poder judicial del los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta constitución...”

Este mismo artículo, en su fracción IV establece que:

“IV. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”

---

<sup>56</sup> Ibidem

Esta fracción es de especial importancia ya que da autonomía judicial a los estados. En el caso de Nuevo León y como se menciona en el Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, la constitución orgánica y formal del Poder Judicial requiere de reformas profundas para que su organización obtenga la autonomía administrativa, pero fundamentalmente financiera, que le permita lograr una plena independencia.

El Poder Judicial del Estado aplica la ley a través del Tribunal superior de Justicia, juzgados de lo civil, familiar, penal, mixtos y supernumerarios, los alcaldes judiciales y demás funcionarios y auxiliares de la administración de justicia. En su división jurisdiccional, el estado comprende 12 distritos judiciales. El Tribunal Superior de Justicia se compone de 7 Magistrados. El nombramiento de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia es hecho por el gobernador del Estado y ratificado por el Congreso del Estado.

De acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, en este punto considera que la falta de recursos ha provocado que el número de juzgados sea insuficiente para atender el gran volumen de asuntos que le son turnados. Lo anterior trae como consecuencia que el trabajo se acumule existiendo un fuerte rezago de expedientes, limitando seriamente la impartición de una justicia expedita, completa e imparcial.

Para corregir esto se plantea la estrategia de:

“Promover una legislación que permita al Poder Judicial autonomía técnica, financiera y política para fortalecer su función jurisdiccional y de impartición de justicia.

Promover la ampliación del número de juzgados y del personal que labora en ellos, así como el uso de tecnología moderna para la impartición de justicia.”

De acuerdo a lo anterior podemos decir que el poder judicial en el estado de Nuevo León requiere de atención especial para el logro de su autonomía.

## 4. 4. La Coordinación Fiscal de Nuevo León

### 4.4.1. Introducción

El capítulo III de esta investigación abarca el tema de la Coordinación Fiscal en sus aspectos de definición, configuración histórica, desarrollo de la fórmula de distribución, análisis de la legislación correspondiente y estados coordinados.

En este punto y de manera analítica, se tratará la situación de Nuevo León y su coordinación fiscal con la Federación.

#### **4.4.2. Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**

El estado de Nuevo León se coordinó con la federación a través de un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado y suscrito por el Estado y la Secretaría de hacienda y Crédito Público en la Ciudad de Mazatlán, Sinaloa, el 19 de Octubre de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 28 de diciembre de 1979 e iniciando su vigencia el 1ero de enero de 1980.

De acuerdo a la cláusula Tercera del convenio de Adhesión del Estado de Nuevo León, se consideran impuestos federales, cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable, los siguientes:

- I. Al valor agregado
- II. Sobre Producción y consumo de cerveza
- III. Sobre envasamiento de bebidas alcohólicas
- IV. Sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos
- V. Sobre tabacos labrados
- VI. Sobre venta de gasolina
- VII. Sobre enajenación de vehículos nuevos

## VIII. Sobre tenencia o uso de vehículos

IX. Al ingreso global de las empresas, sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados que deba ser retenido y al valor agregado pagado mediante el sistema de estimativa, correspondientes a causantes menores del impuesto sobre la renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales e tributación en actividades agrícolas, ganaderas, de pesca y conexas en materia del citado impuesto sobre la renta.

El funcionamiento de la Coordinación Fiscal se refiere a que los Estados recaudan las contribuciones totales transfiriendo a la federación el importe de lo recaudado de las contribuciones coordinadas que se rigen para su funcionamiento por las leyes federales correspondientes, dejando suspendidas las leyes locales de dichos impuestos durante la vigencia de los convenios celebrados.

### 4. 4. 2. 1. Estadísticas en Coordinación del Estado de Nuevo León

En este punto se analiza la situación del Estado de nuevo León con respecto a las demás entidades en cuanto nivel de recaudación, participaciones federales, Producto Interno bruto, entre otros. La información es tomada de datos del



Instituto Nacional de estadística, Geografía e Informática que a su vez realiza los comparativos con información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En primer lugar tenemos la recaudación fiscal bruta de ingresos tributarios y no tributarios según entidad federativa para ubicar a Nuevo León dentro del contexto nacional.

Nuevo León, después del Distrito Federal es la entidad que más recauda en relación a ingresos tributarios como se puede observar en la siguiente tabla cuya fuente es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (INEGI)

RECAUDACIÓN FISCAL BRUTA DE INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA EN 1997 (Millones de Pesos)		
Los que más recaudaron:		
ENTIDAD	TRIBUTARIOS	NO TRIBUTARIOS
Distrito Federal	4'975,214	216'765,902
Nuevo León	1'322,036	723,809
Estado de México	1'026,389	294,3220
Jalisco	647,715	146,288
Guerrero	506,225	520,199
Baja California Sur	399,818	226,393
Coahuila	330,519	85,747
Tamaulipas	322,817	692,537
Los que menos recaudaron:		
Nayarit	32,499	10,505
Tlaxcala	41,111	13,961
Colima	44,079	64,145
Durango	56,627	22,850
Campeche	63,072	20,719
Zacatecas	66,607	19,432
Oaxaca	71,112	24,549
Chiapas	85,071	31,155

Lo anterior muestra las entidades que mayor recaudación obtienen por ingresos tributarios y no tributarios locales. Lo importante aquí, es señalar que se

mantiene el mismo comportamiento en proporción en la recaudación de impuestos federales ya que depende de la estructura administrativa así como del tamaño de la base de contribuyentes que está relacionada con el número de habitantes y la fiscalización de los mismos.

En el caso de Nuevo León, como ya se mencionó, lo interesante es que se encuentra dentro de las ocho entidades que más recaudan ocupando el segundo lugar después del Distrito Federal.

El siguiente cuadro contiene el importe de participaciones pagadas por el Gobierno Federal a las entidades en 1997.

Las que más recibieron:

ENTIDAD	IMPORTE
Distrito Federal	14,349.3
Estado de México	10,107.2
Veracruz	5,663.6
Jalisco	5,631.9
Nuevo León	4,311.8
Tabasco	4,201.5
Puebla	3,542.6
Chiapas	3,521.7

Las que menos recibieron:

ENTIDAD	IMPORTE
Baja California Sur	573.0
Colima	696.7
Quintana Roo	866.6
Tlaxcala	948.3
Nayarit	967.3
Aguascalientes	997.3
Campeche	1,093.7
Zacatecas	1,205.5

Nuevo León se encuentra en el quinto lugar en ingresos totales recibidos de la Federación en 1997. Estas cifras no son determinantes pero si nos dan una idea bastante clara de la ubicación en cuestión de capacidad recaudatoria del Estado de Nuevo León y que el regreso de los ingresos no es similar.

La mayoría de los estados se encuentran en una situación de inequidad ya que independientemente de su capacidad recaudatoria, desarrollo económico y tamaño de su población, los recursos que recibe de la federación no guardan ninguna relación estrecha con sus necesidades.

De acuerdo a este análisis podemos decir que Nuevo León, a pesar de ser una de las entidades más desarrolladas económicamente y que por su

estructura hacendaria pudiera administrar sus ingresos totales, depende en casi un 85% de ingresos federales los cuáles no representan la misma proporción de lo recaudado ya que el Fondo de participaciones totales se distribuye de acuerdo a la fórmula vigente que no tiene relación directa con la capacidad recaudatoria ni con el desarrollo económico de las entidades.

#### **4.4.3. Convenio de Colaboración Administrativa**

El Estado de Nuevo León celebró y suscribió el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal, el 25 de Octubre de 1996.

Básicamente el convenio de colaboración administrativa tiene por objeto dar atribuciones referente a la ejecución de funciones administrativas de los ingresos federales coordinados por el Estado tales como el cobro, fiscalización, cálculo de omisiones, accesorios, llevar a cabo procedimientos administrativos de ejecución, exigencia y seguimiento de la garantía de interés fiscal con el objetivo de que mediante estas acciones se premie su colaboración con el aumento de sus ingresos locales.

Es a través de la colaboración administrativa que el estado de Nuevo León por contar con una estructura hacendaria organizada puede aumentar sus

ingresos por realizar las funciones administrativas que la federación le cede a través del mismo.

## 4.5. Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003

### 4.5.1. Introducción

El Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León, es el documento que contiene el diagnóstico, objetivos y estrategias a seguir en la gestión del Poder Ejecutivo. Es aquí en donde se ven plasmadas las políticas económicas y planeación que el Gobernador y su gabinete establecen para la realización de sus funciones y quehacer político. Es el instrumento base de la acción gubernamental.

Incluyo una definición para tener claro su concepto:

“Es el instrumento rector de la planeación estatal de desarrollo, que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público, social y privado. Documento normativo de mediano plazo en el que se definen los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo estatal, así como los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico-sociales del mismo.”<sup>57</sup>

De acuerdo al texto mismo del Plan Estatal de Desarrollo se menciona en su presentación que contiene los propósitos y compromisos fundamentales de su administración. Que se plantean en él las estrategias para responder con acciones, como gobierno y sociedad, a la confianza y esperanza de los ciudadanos.

Para efectos de mi investigación se analizará el tema 1. Gobierno para el Cambio que incluye los subtemas: Democracia y participación, Eficiencia administrativa, Finanzas Públicas, Equilibrio de Poderes y Relación Estado – Federación ya que son los relacionados al tema de la misma.

#### **4.5.2. Estructura**

El Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 cuenta en su primera parte con una presentación del mismo por el gobernador del Estado en donde explica los motivos y forma en que se elaboro el plan. Menciona la participación de la ciudadanía, de los poderes legislativo y judicial, de los presidentes municipales, especialistas, instituciones educativas, asociaciones civiles, etc.

---

<sup>57</sup> Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera Edición. Julio 2000. México. pag. 196

Ha sido estructurado en siete ejes temáticos que incluyen el diagnóstico de la realidad actual, una visión del futuro deseado, el objetivo y las estrategias que se realizarán para alcanzarlos.

TEMAS
1. Gobierno para el Cambio
2. Educación y Formación Integral
3. Seguridad y Justicia
4. Empleo y Desarrollo Económico
5. Calidad de vida y Desarrollo Social
6. Desarrollo Urbano y comunicaciones
7. Desarrollo Municipal y Regional

#### **4.5.3. Gobierno para el Cambio**

La visión que se plantea en el documento con respecto al gobierno en general es la siguiente:

“Un Nuevo León con un gobierno democrático, humanista, justo, honesto y con una estructura administrativa ágil que, en un marco de libertad y participación ciudadana, logra mejorar continuamente la calidad de vida de los nuevoleonenses y el desarrollo integral del estado.”



Para lograrlo se elaboró un diagnóstico, se fijó un objetivo y una estrategia en los siguientes puntos relacionados a la administración pública:

#### 4.5.3.1. Democracia y Participación.

La participación ciudadana en las diferentes elecciones ha ido en incremento en los últimos 15 años como se puede observar en el siguiente cuadro:

ELECCIONES PARA GOBERNADOR	
<b>AÑO</b>	<b>% de PARTICIPACION</b>
1985	50%
1991	60%
1997	63.5%

Hacen falta mecanismos para promover una participación ciudadana más activa, que incida tanto en la toma de decisiones como en la ejecución de algunos programas de gobierno. El fortalecimiento de la democracia en sus diversas manifestaciones es uno de los aspectos importantes a lograr en el nuevo gobierno.

## OBJETIVO

Crear las condiciones para elevar la participación de los ciudadanos en los procesos políticos, económicos y sociales, y construir una cultura en la que los ciudadanos y gobiernos trabajen para el bien común.

## ESTRATEGIAS

- Educar para la democracia y la participación ciudadana por medio de programas de educación formal y no formal, de manera que los ciudadanos asimilen y practiquen procesos democráticos, y que esto se constituya como un elemento distintivo de la cultura del nuevoleonés.
- Auspiciar la actualización de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León.
- Establecer mecanismos como el plebiscito, el referéndum y otras formas de participación, a través de los cuales la opinión de los ciudadanos defina el contenido y el rumbo de las decisiones de mayor trascendencia en el Estado.

Analizando lo anterior, podemos decir que la política a seguir en esta administración apoya y busca la democracia mediante la participación ciudadana como objetivo principal incluyéndola en el tema de un gobierno para el cambio.

#### 4.5.3.2. Eficiencia Administrativa

En este punto el diagnóstico fue que a pesar del programa creado en 1994 de capacitación en calidad para mejorar la eficiencia de los servidores públicos, sus resultados no pudieron reflejarse en un mejor servicio. También considera que a pesar de que existen diversos sistemas de control interno en las distintas dependencias, se carece de un sistema general que cubra todo el aparato gubernamental y sirva para medir los avances en cuanto a la calidad y eficiencia en el servicio a la comunidad.

#### OBJETIVO

Crear un sistema de administración pública orientado al servicio, integrado por personas capacitadas y bien remuneradas, basado en estructuras y procesos que funcionen de manera eficiente, cuyo fin sea la satisfacción de las demandas y expectativas de los ciudadanos.

#### ESTRATEGIAS

Las estrategias que establece Plan Estatal de Desarrollo son una serie de procedimientos encaminados a mejorar la eficiencia administrativa a través de controles de calidad, capacitación, simplificación administrativa y reducción de los márgenes de actuación discrecional de los servidores públicos.

En esta área podemos decir que a 3 años de inicio de la presente administración todavía falta implementar por mucho la cultura de servicio de calidad en el sector público. Esta deficiencia puede observarse desde la atención al contribuyente en cualquier mostrador público hasta los niveles más altos en donde se han dado a conocer varios casos de desvíos de fondos por parte de la autoridad misma. El objetivo y las estrategias del gobierno estatal pueden estar establecidos en este instrumento pero si no se llevan a la práctica, la ineficiencia administrativa afecta grandemente a la capacidad de recaudación fiscal disminuyendo los ingresos de los impuestos estatales y municipales y aumentando la evasión fiscal a falta de una fiscalización efectiva.

#### 4.5.3.3. Finanzas Públicas

El diagnóstico se efectuó en Deuda Pública, en el servicio de pensionados de ISSSTELEON y en los ingresos por participaciones y propios.

Uno de los principales problemas de las finanzas públicas del Estado es la enorme deuda que se ha acumulado en el pasado inmediato de la cual se tomó como saldo inicial las siguientes cantidades:

DEUDA PÚBLICA AL 31 DICIEMBRE DE 1997	
Saldo Deuda pública	6,898.9 millones de pesos

Para actualizar la información del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 incluyo el contenido del Primer Informe de la Deuda Pública 2000.<sup>58</sup>

DEUDA PÚBLICA AL 31 DE MARZO DEL 2000		
Tipo de Banca	Deuda	%
Comercial	2,316 mil millones de pesos	26.7
De desarrollo	6,371 mil millones de pesos	73.3

Distribuida entre los organismos de la siguiente manera:

<sup>58</sup> [www.nl.gob.mx](http://www.nl.gob.mx)

DEUDOR	PORCENTAJE	
	1997	2000
Gobierno Central	44.3	45.9
Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey	33.4	31.3
METRRORREY	14.1	14.1
<b>FIDEVALLE</b>	<b>3.4</b>	<b>5.3</b>
FIDENOR	2.4	1.8
<b>FOMERREY</b>	<b>1.2</b>	<b>.6</b>
SIMEPRODE	1.1	1

Se puede observar que el aumento de la deuda pública se basa en la inflación y en los montos de los intereses devengados, el porcentaje correspondiente a cada organismo se mantiene con una ligera variación.

Por otra parte, el problema financiero derivado del sistema pensionario de los trabajadores del Estado (ISSSTELEON), significa un pasivo virtual muy superior al pasivo bancario y requiere de un servicio también mayor.

Con respecto a los ingresos del Estado, estos han disminuido con relación a los ingresos de todos los estados del país en casi un punto porcentual. A

principios de la presente década (1990) representaban 5.5% de los recursos participables, actualmente representan el 4.5%.

Como consecuencia del actual sistema de coordinación fiscal, los recursos del Estado de Nuevo León son principalmente de origen federal.

Para 1998, de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 se estima lo siguiente:

Ingreso Total	8.8 mil millones de pesos
---------------	---------------------------

Participaciones Federales	44%
Aportaciones Federales (Educación y Salud)	38%
Impuestos, aprovechamientos, Derechos y productos estatales	18%

Para el año 2000, que se analiza en el 4.6.2. punto de presupuesto de ingresos, el total de ingresos federales asciende al 87.33% de los ingresos totales.

Es importante mencionar que en el impuesto del 2% sobre nómina, que es el principal impuesto estatal, se registra un alto índice de evasión.

Lo anterior es el diagnóstico efectuado dentro del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003, de donde se desprenden el objetivo y estrategias a seguir por la administración y que a continuación se analizan:

## OBJETIVO

Lograr unas finanzas públicas sanas que permitan la realización de inversión pública y de programas de beneficio social.

## ESTRATEGIAS

- Actualizar y modernizar las leyes fiscales a fin de simplificar su cumplimiento.
- Revisar y mejorar el sistema presupuestal con el objeto de hacerlo más operativo y eficiente.



- Buscar fuentes de financiamiento con esquemas nuevos de federalismo financiero, mercado de valores y otros, adecuados a los procesos de administración pública.
- Gestionar un reparto más equitativo de los recursos federales en el rubro de educación.
- Gestionar que los ingresos del Estado por concepto de participaciones vuelvan a los niveles que tenían, como proporción de la recaudación federal, cuando se inició el sistema de coordinación fiscal.
- Lograr que la suma correspondiente al servicio de la deuda, más los pagos de pensiones con cargo al presupuesto, no excedan al 8% del gasto estatal de origen no federal.
- Hacer frente a las obligaciones del Gobierno del Estado dando una solución viable y de largo plazo al sistema de pensiones y a los programas de seguridad social de los Trabajadores del Estado.
- Crear conciencia en los ciudadanos de Nuevo León de que, en la medida en que se cumplan de manera justa y conforme a la ley con sus obligaciones fiscales, están contribuyendo a que nuestro Estado reciba mayores participaciones federales.
- Impulsar modificaciones al Sistema nacional de Coordinación Fiscal tendientes a premiar el esfuerzo recaudatorio del Estado.

El tema de las finanzas públicas está íntimamente relacionado con la Federación por la dependencia que el Estado tiene en cuanto a ingresos se refiere. Se reconoce que debe aumentarse el esfuerzo recaudatorio para sanear las finanzas públicas, eficientar la administración pública y crear la cultura de participación de la ciudadanía cumpliendo con sus contribuciones.

Por otro lado, la Deuda Pública del Estado de Nuevo León es tema que se piensa llevar al Congreso de la Unión por los Diputados Federales representantes del Estado para negociarla y esperar mayor apoyo en la nueva Administración Federal 2000-2006. Lo tocante a este tema, ambiente político en el 2000, se analiza en el capítulo V de la presente investigación.

#### **4.5.4. Relación Estado – Federación**

La relación Estado - Federación, es el tema central de mi investigación y en lo que está basada mi hipótesis. En este punto se analiza el contenido del Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 en el cual encontré que mi hipótesis se confirma desde el punto de vista de la autoridad Estatal. Por la importancia del tema a continuación transcribo y analizo el diagnóstico, objetivo y estrategias que el documento citado establece:

La relación financiera del Estado de Nuevo León con la Federación está normada por la Ley de Coordinación Fiscal y por la asignación de aportaciones del gobierno federal a los estados y municipios.

En las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal han sido favorecidos los criterios redistributivos y de tamaño de población, relegando el criterio de capacidad recaudatoria. Así, podemos decir que:

FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN		
CONCEPTO	1991	1998
Tamaño de la Población	18.05%	45.17%
Generación de Ingresos por Estado	72.29%	45.17%
Compensación Redistributiva	9.66%	9.66%

Los cambios en la fórmula no han beneficiado a Nuevo León: