



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
ALUMNOS PROFESIONALES

**"LA POSIBILIDAD DE SEPARACION DE UN ESTADO DEL
SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL,
MECANISMO DE CONFIRMACION CONSTITUCIONAL".**



DERECHO
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA ELENA MEDINA AGUIRRE

México, D. F.

Octubre de 1988



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA POSIBILIDAD DE SEPARACION DE UN ESTADO DEL SISTEMA
NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

MECANISMO DE CONFIRMACION CONSTITUCIONAL

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO I

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

I.- El concepto	1
II.- La materia de la coordinación	13
III.- Los fondos y la distribución de participaciones	21
IV.- La colaboración administrativa	23
V.- Los cuerpos políticos involucrados	31
VI.- La Constitucionalidad del sistema	35
VII.- La coordinación actual y sus posibilidades futuras.	50

CAPITULO SEGUNDO.

LA ADHESION AL SISTEMA

I.- La formación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	56
II.- La adhesión de los Estados	60
III.- Los elementos del convenio de adhesión	65
1.- Esenciales	65
2.- Formales	66
IV.- El caso del Distrito Federal	69
V.- Los efectos del convenio de adhesión	72

CAPITULO TERCERO

LA SEPARACION VOLUNTARIA

I.- El fundamento legal	75
II.- La decisión estatal. Situación del Distrito Federal	79
III.- La complejidad del acto de separación	81
IV.- Los actos de separación voluntaria del Sistema	83
1.- El mutuo consentimiento	83
2.- Los actos unilaterales. Dificultad de su aplicación.	87
a). Denuncia por incumplimiento. (cláusula - - rebus sic stantibus)	87
b). Retiro	94
c). Requisitos mínimos de los actos unilaterales.	95
V.- Los procedimientos y formalidades	
1.- El procedimiento	100
2.- Las formalidades	101
3.- La autoridad competente	102
VI.- Los efectos de la separación	
1.- Las participaciones	105
2.- La reanudación de los Impuestos Locales y Municipales en suspenso y el establecimiento de nuevas contribuciones locales y municipales.	106
3.- El caso de los municipios	107
4.- Los contribuyentes	108

CAPITULO CUARTO.

LA SEPARACION POR INCUMPLIMIENTO

I.- El incumplimiento	110
II.- La controversia	112
III.- El mecanismo administrativo de solución	115

IV.- La declaratoria de que el Estado deja de estar Adherido al Sistema	119
V.- Los efectos	123
1.- Las demás entidades adheridas	123
2.- La entidad separada del Sistema	124
3.- Los cuerpos políticos	124
4.- Los contribuyentes	125

CAPITULO QUINTO.

EL JUICIO ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

I.- El Artículo 105 Constitucional	127
II.- La naturaleza del conflicto	132
III.- El Carácter del juicio en la Ley de Coordinación Fiscal.	134
IV.- La substanciación del juicio	138
V.- La suspensión y sus efectos	145
VI.- La sentencia y sus efectos	148

CONCLUSIONES	151
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA	156
--------------	-----

I N T R O D U C C I O N

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente en la República Mexicana ha sido creado con la -- idea de administrar y distribuir ordenada y equitativa- mente los recursos financieros de la Nación Mexicana en tre la Federación, todos los Estados integrantes de la Unión Federal, el Distrito Federal y los Municipios del país para lograr su superación y desarrollo económico.

El citado Sistema trata de evitar la multipli- cidad de impuestos, situación ocasionada porque tanto - la Federación como los Estados son cuerpos políticos -- con capacidad legal otorgada por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear e - imponer obligaciones tributarias.

Todos los Estados que integran la Federación, en uso de su soberanía se han adherido al referido Sis- tema a través de Convenios de Adhesión y el Distrito Fe- deral ha quedado adherido por disposición de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

La composición Nacional del Sistema es un fac- tor muy importante para su buen funcionamiento.

El objeto de este trabajo es formular una sen- cilla aportación al estudio de un tema de singular im- portancia Constitucional, conceptual y de coherencia --

del citado Sistema que es precisamente la posibilidad de separación de los Estados como parte integrante del mismos.

El estudio está dividido en cinco capítulos, en los que se analiza:

En el primero, un panorama general del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con la finalidad de dar a conocer al lector la integración y el funcionamiento de dicho Sistema, asimismo, informar del ordenamiento que, como base jurídica, sostiene al Sistema de referencia.

En el segundo capítulo, está contenida la forma en que los Estados de la Unión Federal se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través de los convenios de adhesión celebrados entre la Federación y los propios Estados.

En los capítulos tercero y cuarto, están contenidos los diversos supuestos por los cuales las entidades federativas pueden quedar separadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Así, en el tercer capítulo, queda planteada la posibilidad de Separación voluntaria, misma que se da cuando un Estado considera conveniente a sus intereses particulares, separarse del Sistema, tomando como base de su separación a la Ley de Coordinación Fiscal.

En el cuarto capítulo se analiza otra forma de separación de las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como consecuencia del incumplimiento o la violación a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal.

Se analiza, únicamente, el alcance de la Ley de Coordinación Fiscal hasta la declaratoria emitida -- por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la -- cual se manifiesta que el Estado que ha incurrido en -- los supuestos de violación, queda separado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En el quinto capítulo, analizo el diseño teórico que estructura el juicio seguido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consecuencia de la oposición de algún Estado a la declaratoria emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la cual -- queda separado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, o bien, la inconformidad por el incumplimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las disposiciones legales o a los convenios de Coordinación Fiscal.

Es importante señalar, que en los tres últimos capítulos del presente trabajo, se tratan los temas en forma teórica, puesto que, en realidad, no se ha presentado hasta el momento y, esperamos que nunca se presente, controversia alguna de esta naturaleza.

Finalmente, se exponen las conclusiones a que se llega después de analizar e investigar el tema tratado en el trabajo que nos ocupa.

CAPITULO PRIMERO

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

I.- EL CONCEPTO

El Ejecutivo de la Unión sometió al Poder Legislativo, en noviembre de 1978, la iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal por la que se han coordinado facultades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, en lo referente a la obligación que la Constitución Mexicana nos impone de contribuir al gasto público de dichos cuerpos políticos.

La iniciativa en cuestión fue resultado de la preocupación de las más altas autoridades federales y estatales por encontrar una fórmula que evite la doble o múltiple imposición interna y cristalice el antiguo anhelo de las finanzas públicas nacionales para beneficio del país y de su desarrollo económico.

Es sabido que la Constitución no establece -- una clara delimitación de competencias entre los entes públicos con capacidad para establecer impuestos, con salvedad de lo establecido en los artículos 73, fracciones VII y XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX y 118, -- fracción I.

Los preceptos constitucionales señalados, no incluyen los impuestos mas representativos para el Gobierno Federal, establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación, como son: el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado.

Por lo cual, es importante describir el régimen constitucional de competencias en materia impositiva que se desprende de un examen integral de la Constitución.

Según este estudio, la distribución constitucional de competencias en materia impositiva es compleja, caracterizada por:

1o. Un campo exclusivo de la Federación que comprende, según lo dispone el artículo 73, fracción XXIX, a las

A).- Contribuciones federales de cuyo -- rendimiento no participan los Estados, señaladas en los incisos 1o. a 4o. de dicha fracción, que gravan:

- a).- El comercio exterior;
- b).- El aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;
- c).- Las instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- d).- Los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

B).- Contribuciones de cuyo rendimiento la Federación debe participar a los Estados, según se establece en el inciso 5o. y que comprende a las contribuciones especiales:

- a).- Energía Eléctrica;
- b).- Producción y consumo de tabacos labrados;
- c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d).- Cerillos y fósforos;
- e).- Agua miel y productos de su fermentación;
- f).- Explotación forestal y
- g).- Producción y consumo de cerveza.

2o. Un campo prohibido a los Estados, por lo dispuesto en el artículo 117 fracción III, en relación con el 28 y 73 fracción X, ya que: ". no -- pueden en ningún caso: Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillitas ni papel sellado".

3o. Un campo prohibido a la Federación, el -- Distrito Federal y los Estados, contenido en las fracciones IV a VII del artículo 117, en relación con el artículo 131, primer párrafo, en lo que concierne a:

- 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;

4

VI.- Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción 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 éstas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. . . .

"Artículo 131.- ; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan -- las fracciones VI y VII del artículo 117".

4o.- Un campo concurrente limitado a los Estados, delineado expresamente por la fracción IX del artículo 117 y 118 fracción I, que restringen su facultad al hecho de que el Congreso de la Unión los autorice para:

Artículo 117.- IX.- Gravar la producción, el acopio o venta de tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Artículo 118.- I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

50. Un campo concurrente en el resto de las -
materias impositivas, en favor de la Federación, de los
Estados y del Distrito Federal, establecido en los ar-
tículos 31 fracción IV, 73 fracciones VI y VII:

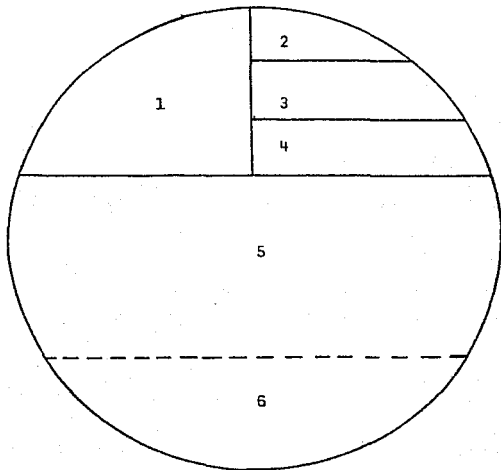
Artículo 31.- Son obligaciones de los mexica-
nos. . . .IV.- Contribuir para los gastos públicos, así
de la Federación como del Estado y Municipio en que re-
sidan, de la manera proporcional y equitativa que dis-
pongan las leyes.

Artículo 73.- VI.- Para legislar en -
todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a --
las bases siguientes. . . . VII.- Para imponer las --
contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

60. Un campo restringido a los Estados en la
percepción de ingresos, configurado por las contribucio-
nes sobre la propiedad inmobiliaria que es campo exclu-
sivo de los municipios, según lo dispuesto por el ar-
tículo 115, fracción IV: "Los municipios administrarán
libremente su hacienda. . . .a).- Percibirán las contri-
buciones, incluyendo tasas adicionales, que establez-
can los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su
fraccionamiento, división, consolidación, traslación y
mejora así como las que tengan por base el cambio de va-
lor de los inmuebles.".

Para mayor objetividad de lo antes mencionado, en seguida se expresa en forma gráfica la amplitud del campo impositivo a que hacemos referencia.

Al respecto se observa:



- 1 Exclusivo de la Federación.
- 2 Prohibido a los Estados.
- 3 Prohibido a la Federación, el Distrito Federal y los Estados.
- 4 Concurrente limitados a los Estados.
- 5 Concurrente con la Federación, los Estados y el Distrito Federal.
- 6 Restringido a los Estados y Exclusivo de los Municipios.

La doble o múltiple imposición, según el Sistema complejo antes descrito, ha tratado de resolverse mediante la coordinación Fiscal, misma que para hacerse posible se ha extendido incluso a los impuestos federales exclusivos.

Para definir al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, expresando un concepto adecuado, es necesario analizar cuidadosamente la ley en cuestión, pues en su propio contenido se encuentra el concepto requerido.

En principio, la propia ley en su artículo -- 10. señala que su objeto es:

a).- Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los demás Estados, Municipios y Distrito Federal;

b).- Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales;

c).- Distribuir entre ellos dichas participaciones;

d).- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales;

e).- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal;

f).- Dar las bases de su organización y funcionamiento.

En estos puntos se encierra todo un conjunto de esfuerzos y experiencias de las autoridades federales, que dieron lugar a la Ley de Coordinación Fiscal.

En cada uno de ellos se nos da una parte del panorama del sistema que se estudia, por lo que se analizarán individualmente.

a).- "Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal".

Al respecto, los fines y objetos que persigue son los siguientes:

"Terminar con la confusión entre las leyes de las distintas jurisdicciones, facilitar la administración y cumplimiento de las obligaciones tributarias, aumentar los ingresos de los erarios locales; uniformar los criterios para determinar la base impositiva; impedir que el gravitar en exceso el régimen impositivo sobre una sola actividad, esta disminuya o se agote". (1)

b).- "Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales".

(1) Aguirre de Arriaga, Margarita, Coordinación Fiscal y el Contencioso Administrativo Federal y Local, Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años, México. 1982. -- pág, 580.

La Ley estructura la coordinación estableciendo, a través de diferentes "Fondos", la participación de los Estados y Municipios en el total de los impuestos federales recaudados y en los otros ingresos de la Federación que más adelante se mencionarán. De todos los ingresos federales, serán partícipes los Estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante un convenio que celebre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados que así lo deseen.

c).- "Distribuir entre ellos dichas participaciones".

d).- "Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales".

Por la importancia del contenido de estos dos puntos, se consideró necesario estudiarlos por separado a través de los incisos III y IV de este capítulo.

e).- "Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal".

¿Cuáles son dichos organismos y cómo se constituyen?

La Ley de Coordinación Fiscal, por medio de su artículo 16, establece la forma en que el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los Estados a través de su órgano hacendario, participan en el desarrollo, vigilan

cia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por medio de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales; y, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

f).- "Dar las bases de su organización y funcionamiento".

El Sistema Fiscal Nacional debe estar apoyado por reglas que faciliten su funcionamiento y lo hagan como un cuerpo cuyos movimientos sean armónicos y razonables, por ello en seguida se apuntan algunas normas congruentes de un Sistema Fiscal Nacional:

A.- La coordinación, como producto del poder fiscal de la Federación, Estados y Municipios, por medio de participaciones en los ingresos federales y la suspensión de impuestos locales y municipales.

B.- La celebración voluntaria de convenios de coordinación fiscal, como un mecanismo Constitucional válido por el cual las Entidades Federativas se adhieren, se mantienen separadas o se retiran de la coordinación fiscal.

C.- La capacidad y suficiencia para distribuir de manera proporcional los ingresos federales para complementar y compensar el monto de ingresos por impuestos estatales y municipales que se dejen en suspenso.

D.- La equidad en la distribución de las participaciones federales considerando los desiguales - estados en desarrollo económico y social de las entidades federativas.

E.- La colaboración administrativa para mejorar la eficiencia en la aplicación de las leyes fiscales federales.

F.- "Fijar los principios que permitan la existencia de una misma base impositiva para efectos de los gravámenes aplicados por varios Estados sobre la -- misma materia, haciéndose la recaudación en forma independiente por cada Estado pero sobre las mismas bases.

Establecer una recaudación conjunta cuando la recaudación se origina en fuentes de ingresos comunes - para evitar la necesidad de presentar y controlar múltiples declaraciones del causante. Lo anterior requiere - de la imperiosa necesidad de la colaboración de los Estados entre sí para adoptar una misma terminología, así como una base técnica que permita que los mismos conceptos se apliquen con el mismo contenido". (2)

De las anteriores normas se observa que el Sis tema Nacional de Coordinación Fiscal, al llevarlas a ca bo como bases de organización y funcionamiento, ha logra do avances de gran importancia en el movimiento financie

(2) Aguirre de Arriaga, Margarita, op. cit., pág. 580.

ro, como la formación de un espacio económico nacional.

Para concluir, podemos definir el concepto de Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como:

El Sistema Nacional Jurídico-Administrativo - en donde a través de acuerdos y convenios, se plasma en forma expresa la voluntad soberana de los dos entes con capacidad tributaria, Federación y Estados de establecer las relaciones entre ellos, con el fin de señalar - las bases de su organización y funcionamiento, las participaciones que a los Estados y Municipios correspondan y la mecánica de su distribución y administrativa, asimismo se fijan las bases de colaboración entre unos y otros, tendientes a armonizar y simplificar la compleja legislación fiscal positiva y por ende, hacer realidad a la Reforma Administrativa Federal.

II.- LA MATERIA DE LA COORDINACION

La Ley de Coordinación Fiscal, publicada el - 22 de diciembre de 1978, en vigor desde el 1o. de enero de 1980 y que abrogó a la de 1953, establece que la materia de la coordinación fiscal comprende:

1.- Todos los impuestos federales, sean estos:

- a).- Exclusivos
- b).- Exclusivos participables, o
- c).- Concurrentes

2.- Algunos derechos, en los que oportunamente los Estados se han coordinado, a partir de 1982.

3.- Los impuestos y derechos locales y municipales que no podrán mantenerse en vigor.

Para tal efecto, las leyes del Impuesto al Valor Agregado, del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, sobre Tenencia o Uso de Vehículo y Sobre Adquisición de Inmuebles, establecen cuales son los efectos de la coordinación para las entidades federativas, esto es, que ellas no podrán establecer impuestos locales o municipales que graven las mismas materias de los impuestos federales mencionados, a saber:

a).- En la Ley de Impuesto al Valor Agregado:

- Los actos o actividades por los que deba pagarse el Impuesto al Valor Agregado o sobre las prestaciones o contraprestaciones que se deriven de los mismos, ni sobre la producción de bienes cuando por su enajenación deba pagarse dicho impuesto.

- La enajenación de bienes o prestación de servicios cuando una u otra se exporten o sean de -- los señalados en el artículo 2o.-A de esta ley (materias primas destinadas a la alimentación, no industrializadas, maquinaria e implementos agrícolas y demás elementos necesarios para la agricultura o ganadería).

- Los bienes que integren el activo o -- sobre la utilidad o el capital de las empresas.

- Los intereses, los títulos de crédito y los productos o rendimientos derivados de su propiedad o enajenación.

- El uso o goce temporal de casa habitación.

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

En el caso del Distrito Federal se establece por ley que no se mantendrán en vigor gravámenes

locales en las materias antes citadas.

Las anteriores son las reglas generales, previendo la ley como excepción la de impuestos locales sobre enajenación de construcciones por las que deba pagar el impuesto al valor agregado.

Asimismo admite la ley que los Estados y el Distrito Federal pueden gravar con impuestos locales o municipales la propiedad o posesión del suelo o construcciones, la transmisión de la propiedad de los mismos o la plusvalía o mejoría específica, siempre que no discrimine en contra de los contribuyentes del impuesto al valor agregado.

En cuanto a energía eléctrica las entidades federativas tampoco podrán decretar impuestos, en virtud de ser una materia reservada exclusivamente para la Federación, si bien se exceptúa de lo antes señalado, el impuesto a la propiedad privada que grava la tierra, pero no las mejoras y la urbana que pertenezca a las plantas productoras e importadoras de energía eléctrica.

b).- En la Ley del Impuesto especial sobre producción y servicios:

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

- Los actos de organización de los contribuyentes del impuesto establecido en esta ley.

- La expedición o emisión de títulos, acciones u obligaciones y las operaciones relativas a los mismos por los contribuyentes del impuesto que la misma ley establece.

El Distrito Federal no establecerá ni mantendrá en vigor los gravámenes a que se refiere esta ley.

c).- En la Ley del Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos se prevé que las entidades federativas no podrán establecer gravámenes locales o municipales sobre la citada tenencia o el uso de vehículos.

Del mismo modo que en las anteriores leyes, el Distrito Federal no establecerá ni mantendrá en vigor los gravámenes referidos en esta ley.

d).- En la Ley del Impuesto sobre adquisición de Inmuebles.

En 1982, por declaratoria de cada uno de los Estados, éstos y la Federación, llegan al acuerdo de dejar en total suspenso este impuesto, aplicándose las leyes locales al respecto. De lo obtenido por éstos impuestos, las entidades le darán una parte a la Federación, así lo manifiesta el artículo 9o. de la Ley de la materia.

Aún cuando la Ley del Impuesto Sobre la Renta, no señala nada sobre coordinación fiscal, debo decir que ello no afecta absolutamente la inclusión de este impuesto al propio sistema, en virtud de que en los mismos convenios se encuentra establecido, precisando - las materias de coordinación.

Para ilustrar lo anterior, tenemos que los Estados en el anexo al convenio, se han comprometido a no mantener o a suspender gravámenes estatales y municipales, principalmente sobre:

- 1.- Ingresos Mercantiles.
- 2.- Enajenación de Automoviles, Camiones y de más vehículos de motor.
- 3.- Producción y Compraventa de alcohol y sus derivados.
- 4.- Actividades agrícolas y ganaderas.
- 5.- Actividades industriales.
- 6.- Espectáculos y diversiones públicas, y
- 7.- Venta de gasolina y derivados del petróleo.

Posteriormente, en 1980, a través de otro anexo, los Estados suspenden diversos gravámenes estatales y municipales, entre los que se cuentan: La Producción, Enajenación o tenencia de animales y vegetales, - así como productos alimenticios y sus derivados.

De lo anterior se desprende que hay materias que no son de coordinación, por ejemplo: El impuesto predial, algunas operaciones con bienes inmuebles, vehículos de propulsión sin motor, aparatos mecánicos accionados por monedas o ficha, sobre uso de agua de pozos artesianos, sobre autorización de horario extraordinario a establecimientos que realicen actividades comerciales, el impuesto sustitutivo de estacionamientos de vehículos, etc. y derechos, en los cuales no se coordinen.

Por otra parte, la ley de ingresos de la Federación de cada ejercicio señala las contribuciones - cuantitativamente de mayor importancia, los cuales son: El Impuesto sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado, y el Impuesto Especial sobre producción y servicios, de los que se expresan algunos comentarios:

El Impuesto Sobre la Renta, es uno de los -- principales impuestos dentro del Sistema tributario, -- tanto por el monto de ingresos que se obtienen para sufragar los gastos públicos, como por los principios de equidad y proporcionalidad que se logran con dicho gravamen. La estructura actual de la Ley consiste en gravar a las sociedades mercantiles, a personas físicas y a los residentes en el extranjero con fuente de ingreso en territorio nacional. La última reforma fiscal ha implantado una importante modificación en la base del

impuesto de las sociedades mercantiles, así como en el de las personas físicas con actividades empresariales.

Respecto del impuesto al valor agregado, podemos decir que éste se considera de gran importancia para el Sistema impositivo, pues al entrar en vigor esta Ley en 1980, quedaron abrogados 23 impuestos especiales, lo que significa la modernización de tributación al consumo.

Además del Impuesto al Valor Agregado, el Legislador, paralelamente, propuso el establecimiento del nuevo sistema nacional de coordinación fiscal; así el Impuesto al Valor Agregado representa grandes avances para el sistema tributario, pues abarca enajenación de bienes, otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, prestación de servicios independientes e importación de bienes y servicios, sin alterar la carga para los contribuyentes y con medidas sencillas y eficaces.

Como parte complementaria de la modernización del sistema tributario nacional, se crea el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios. En la Ley respectiva, se armonizaron y se unieron en uno solo, los impuestos sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos; envasamiento de bebidas alcohólicas; producción y consumo de cerveza; venta de gasolina; y tabacos labrados, así como en el renglón -

de servicios a los impuestos sobre seguros de vida y -
teléfono, simplificando aún más la lista de impuestos -
federales en beneficio del contribuyente.

III.- LOS FONDOS Y LA DISTRIBUCION DE PARTICIPACIONES

La participación a los Estados adheridos al - Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el total de los ingresos federales recaudados, se distribuye mediante la aplicación de:

- El Fondo General de Participaciones;
- El Fondo Financiero Complementario de Participaciones;
- El Fondo de Fomento Municipal.
- ¿Qué es y cómo se constituye el Fondo General de Participaciones?

Es una de las funciones fundamentales del Sigtema Nacional de Coordinación Fiscal, pues a través de este Fondo, se cumple con uno de los objetivos del propio Sistema: La distribución de los Ingresos de la Federación a los Estados.

Es conveniente señalar que "Las participaciones tradicionales en impuestos federales y aún en funcionamiento del Fondo General de Participaciones, tienen como consecuencia, que las entidades en que se recaudan mayores cantidades por concepto de impuestos federales, son las que también reciben las mayores proporciones por concepto de participaciones; ello es natural y debido, pero produce el inconveniente de que los Estados de menor desarrollo económico relativo, no ob---

tengan de la distribución de participaciones, recursos que los auxilien para acelerar su desarrollo social y económico". (3)

Así, este Fondo se constituye conforme lo establece el artículo 2o., fracción I, párrafos primero y segundo de la Ley de Coordinación Fiscal, con los siguientes elementos: El Fondo General de Participaciones, será la suma del 30% del Impuesto al Valor Agregado que recauden las entidades federativas, más el Fondo Ajustado, menos las devoluciones de la recaudación federal participable atribuibles a dichas entidades, en cada ejercicio fiscal de la Federación.

Ahora bien, el Fondo Ajustado se determinará aplicando el factor de la distribución al monto que resulte de restar de la recaudación federal participable de cada año, el 30% del Impuesto al Valor Agregado que recauden las entidades federativas en el mismo período.

El factor de distribución será el que se determine para el Fondo Ajustado a partir de 1988, en forma constante para los ejercicios siguientes; y sólo se modificará cuando: a).- La federación y entidades con-
vengan en derogar o dejar en suspenso determinados gravámenes en el año en que se derogan o suspenden entre -

(3) Exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, publicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1979, Tomo 2, México, pág. 54

la recaudación federal participable, menos el 30% de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, obtenido -- por las entidades en el mismo período. b).--Las entida-- des se coordinen o cuando dejen de estar coordinadas -- por la federación en materia de Derecho. En estos im--- puestos se aumentará o disminuirá el factor de distribu-- ción correspondiente a todas las entidades, según sea - el caso, con el cociente resultante de dividir el monto que se determine multiplicando el coeficiente obtenido para el año de 1987, conforme a la fracción II, del artículo 3o. vigente en ese año, por el 0.5 de la recaudación federal participable entre la recaudación fede-- ral participable menos el 30% del Impuesto al Valor --- Agregado del año que corresponda.

Para los efectos de estas disposiciones, los ingresos totales anuales de la federación serán los que ésta obtenga en cada ejercicio por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y minería, menos el total de las devoluciones por los mismos conceptos. La recaudación federal participable se formará por dichos ingresos sin excluir las devoluciones.

La parte de las devoluciones atribuibles a -- las entidades, serán las cantidades que resulten de --- aplicar al total de las devoluciones, el cociente que - se obtenga de dividir la suma del Fondo Ajustado, más -

el 30% del Impuesto al Valor Agregado recaudado por las entidades, entre la recaudación federal participable. - Cuando en esta Ley se haga referencia a devoluciones se entenderá que también quedan incluidas las compensaciones.

El Fondo General de Participaciones no será inferior al resultado de aplicar el 17.351061% a los ingresos totales anuales. Si el Fondo General de Participaciones, calculado conforme a las disposiciones vigentes a partir de 1988, resultara inferior a esta cantidad, la federación aportará la diferencia al Fondo Ajustado. El por ciento a que se refiere este párrafo se modificará en los términos previstos en el inciso b señalado.

Por lo anterior, podemos afirmar que el Fondo General de Participaciones, viene a ser una de las partes fundamentales del desarrollo económico tanto Municipal, como Estatal, y por consecuencia del propio país, que es el objetivo fundamental de la Ley de Coordinación Fiscal.

- ¿Qué es y cómo se integra el Fondo Financiero Complementario de Participaciones?

Este Fondo, es producto del entendimiento entre los Estados y la Federación, pues con el mismo podemos considerar que se ha encontrado un camino adecuado para corregir situaciones que hacen notar la desigual-

dad económica entre los Estados, observada en el momento en que unos reciben más participación que otro, por eso, con la creación "en forma permanente, de un Fondo Financiero Complementario de Participaciones, que se distribuye entre los Estados en proporción inversa a las participaciones que reciben del Fondo General y al gasto corriente en materia educativa que realicen la federación en cada una de las entidades 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". (4)

Así, la Ley de Coordinación Fiscal a través del párrafo primero de la fracción II del artículo 2o., señala que el Fondo de referencia se integra con el 0.50% de los ingresos totales anuales que reciba la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería, más el 3% del Fondo General de Participaciones y otra cantidad igual a esta última, con cargo a la Federación.

Para incrementar el Fondo las entidades adicionalmente participan en recargos sobre impuestos federal y en multas por infracción a las leyes federa-

(4) Exposición de Motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, Publicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1979, Tomo 2, pág. 54.

les señaladas en los convenios o acuerdos respectivos, en la proporción fijada en los mismos.

Cabe señalar que de los productos de la Federación que se relacionan con bienes o bosques definidos por las leyes como nacionales y que se encuentren ubicados dentro del territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de la venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o bosques nacionales, pero no se incluye entre los ingresos totales anuales ni en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, y gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones, ni tampoco el derecho adicional del 5% sobre el de los hidrocarburos que se exporten. Los incentivos que se otorgan a las entidades por recaudar o fiscalizar, no se computarán sobre el 30% del Impuesto al Valor Agregado recaudado por las entidades.

- ¿Qué es y como se integra el Fondo de Fomento Municipal?

Con el fin de apoyar la economía de los Municipios de los Estados Federados del país, puesto que el Municipio es la base fundamental de la democracia en México, como lo establece el primer párrafo del artículo 115 Constitucional, lo que viene a darle una enorme importancia a estos entes públicos; así, por esa importan

cia tan grande que reviste para el país que los Municipios sean autónomos tanto en el aspecto político como en el económico, la Ley de Coordinación Fiscal, a través - del artículo 2-A, fracción I, destina una parte importante de los ingresos de la Federación en beneficio de los Municipios, por ende, la mencionada ley, detalla la forma y monto de la ayuda que se brinda a los Municipios. Por ejemplo, existen Municipios en el país, en cuyo territorio se encuentran establecidas alguna o algunas aduanas fronterizas o marítimas, tal es el caso del Municipio de Acapulco, Estado de Guerrero, donde se realizan actos (operaciones mercantiles o comerciales) realizados con la importación o exportación de productos que causen un impuesto, esto es, el impuesto general de importación o el impuesto general de exportación, participará del 95% del 2.8% de los impuestos general de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación.

Ahora bien, adicionalmente, participarán los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los productos siguientes: Con el 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del 3% sobre el impuesto general en exportaciones -

de petróleo crudo, gas natural y sus derivados; esta -
disposición se observa en la fracción II del artículo -
2-A, de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por otra parte, la fracción III del artículo
2-A de la propia Ley otorga el 0.42% de los ingresos to-
tales anuales que obtenga la Federación por concepto de
impuestos, así como por los derechos sobre minería y -
y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraor-
dinario sobre los mismos, en la siguiente forma:

1.- El 30% se destinará a formar un Fondo de
Fomento Municipal.

2.- El 70% incrementará dicho Fondo de Fomen-
to Municipal y corresponderá únicamente a los Estados -
que se coordinen en materia de derechos.

En cuanto a las cantidades que correspondan
a los Municipios, fuera de éste Fondo de Fomento Muni-
cipal serán pagadas directamente por la Federación a di-
chos Municipios.

IV.- LA COLABORACION ADMINISTRATIVA

Resulta muy ventajoso en el Sistema que se estudia, la colaboración administrativa de las autoridades locales con las federales, pues se logra mayor efectividad en la aplicación de las leyes fiscales federales.

Esta actividad se realiza por medio de Convenios de colaboración administrativa que celebra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como representante de la Federación, con los gobiernos de las diferentes entidades federativas que se encuentren adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Tales convenios de colaboración se dan en materia de administración de ingresos federales, comprendiendo las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, Recaudación, Fiscalización y Administración, funciones que son ejercidas por las autoridades fiscales de los Estados o de los Municipios cuando en los convenios se señale expresamente. En dichos convenios se especifica claramente los ingresos de que se trate, así como las facultades que se ejercerán y las limitaciones que se tienen.

Las autoridades fiscales de los Estados que se encuentren adheridos al Sistema Nacional de Coordina

ción Fiscal y las autoridades de los Municipios son con-
siderados como autoridades fiscales federales en base -
al ejercicio de las facultades contenidas en los conve-
nios respectivos, por eso, contra sus actos que reali-
cen cuando estén actuando como autoridades federales, -
solo producen los recursos y defensas que establecen --
las leyes federales.

En dichos convenios se plasman todas las re--
glas y alcances para una colaboración eficaz.

La colaboración administrativa, como un ele--
mento más en este sistema, ha logrado en mayor eficien-
cia, en virtud de que las autoridades locales y munici-
pales por estar más cerca de los problemas de sus comu-
nidades pueden con mayor facilidad auxiliar en su solu-
ción, pues no es posible que se tenga la misma sensibi-
lidad y conocimiento de las necesidades de las comunida-
des locales desde el centro; dicho lo anterior, es nece-
sario indicar que con anterioridad las autoridades loca-
les no participaban en la ejecución de los programas es-
tatales y municipales de desarrollo económico, por ser
realizado únicamente por el gobierno federal, pero, los
nuevos proyectos ya son ejecutados por los propios Esta-
dos.

V.- LOS CUERPOS POLITICOS INVOLUCRADOS.

La configuración del Sistema es posible gracias a la intervención eficaz de las partes fundamentales del Federalismo Mexicano o sea de la Federación, de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal, así como de los Poderes Públicos que los componen.

Para la existencia y funcionamiento del Sistema participan:

- a).- Los tres poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- b).- Los Poderes Locales: Congresos Locales y Ejecutivos Locales y Municipales.

El Congreso de la Unión ha establecido las bases del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante una Ley, la cual después de seguir el proceso legislativo es promulgada y publicada por el Ejecutivo Federal.

Las atribuciones de éste último, son parte muy importante de este asunto dado que:

- a).- Inició ante el Congreso de la Ley de Coordinación Fiscal.
- b).- La promulgó y publicó
- c).- Aprobó los convenios de adhesión, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, la Ley de Coordinación Fiscal, prevé también la intervención del Poder Judicial Federal mediante la configuración de un proceso seguido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad a lo que dispone el artículo 105 de la Constitución Federal y el artículo 12 de la citada ley.

El mencionado artículo Constitucional, otorga a la Suprema Corte de Justicia, facultad y exclusividad para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de --aquéllas en que la Federación sea parte, en los casos -- que establezca la Ley.

Asimismo la Ley de Coordinación Fiscal prevé la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el caso en que haya conflictos o inconformidades por violaciones a lo pactado en los convenios o a la propia ley, precisando el momento de dicha intervención para el caso concreto que se presentara.

De esta manera se ha expresado la forma en que cada uno de los Poderes de la Unión participa en el Sistema en estudio.

Por lo que concierne a los Estados, éstos, a través de sus representantes, como expresión de sobera-

ña y libertad, tienen opción de aceptar o no adherirse al Sistema, para lo cual celebran convenios en los que intervienen: el Ejecutivo Local, el Secretario General de Gobierno y el Secretario del Ramo, y en la autorización y aprobación del convenio, la Legislatura local. - También, para el caso en que los Estados desearan separarse del Sistema, la propia legislatura local participaría en la aprobación de este acto, de acuerdo a lo -- que dicen las leyes locales respectivas.

Existe otra entidad administrativa local que interviene en el multicitado sistema que participa de -- manera directa en el manejo y ejecución de los conve--- nios. Concretamente, nos referimos a los funcionarios -- de la Secretaría de Finanzas o Tesorería del Estado que conforme a sus leyes o reglamentos tengan facultades en materia fiscal.

Por otra parte, cabe mencionar que existen -- órganos expresamente de coordinación propuestos y aprobados en la ley de referencia, cuyo objetivo es vigilar el buen desarrollo y funcionalidad del Sistema. Los órganos referidos son:

- a).- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- b).- La Comisión Permanente de Funcionarios -- Fiscales.
- c).- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Los órganos mencionados, se integran por los representantes de los Poderes Ejecutivos Federal y de cada Estado.

VI.- LA CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA

La Ley de Coordinación Fiscal y su Sistema, como instrumento básico de las autoridades federales y locales en su afán de crear un país más justo, mediante -- procesos financieros más congruentes a sus necesidades, se apoya en diversas disposiciones de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, a saber:

1.- Facultades del Congreso de la Unión otorgadas por el Artículo 73.

a).- Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (fracción VII).

Sabemos que todo Estado requiere necesariamente del factor económico para su buen funcionamiento, por ello esta fracción ha formado parte del legado Constitucional desde la Constitución de Cádiz del 13 de marzo de 1812, cuyo texto reza: " artículo 131; Las facultades de las Cortes son: Fracción Décimatercia.- Establecer anualmente las contribuciones e impuestos." (5)

Cabe mencionar que se ha modificado el texto - en diversas ocasiones a través de las diferentes Constituciones de nuestro país, pero jamás en su esencia, por tanto, esta facultad siempre ha consistido en la difícil

(5) Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VI, pág. 643.

función de crear impuestos federales.

El cumplimiento de esta fracción es para el Congreso de la Unión una responsabilidad que se termina cuando después de constituir un presupuesto general, -- provee a todos los Estados integrantes de la Unión Federal de recursos económicos tendientes a formar sus presupuestos estatales y municipales, en una partida especial del presupuesto de egresos federales.

De la lectura de esta fracción se observa que se refiere a la obligación de constituir un presupuesto por la vía impositiva, otorgando con ello amplias facultades al Congreso de la Unión para legislar en esta materia, sin considerar que los Estados y Municipios también tienen aptitudes para crear sus propios impuestos, ocasionando la concurrencia impositiva.

Visto lo anterior, la solución que encontró el Congreso de la Unión para poder cumplir con la obligación que la Constitución le ordena en esta fracción -- sin lesionar la soberanía y los derechos de los Estados y en favor del contribuyente es la coordinación de impuestos federales, locales y municipales, creando para el efecto la Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se consigna su funcionamiento y especifica los mecanismos que adoptó el Congreso de la Unión para dar cumplimiento a lo ordenado.

A través de dicha ley, el Congreso proporciona a los Estados un ingreso permanente que contribuye a la formación de sus presupuestos, es decir, que las participaciones son un amplio concepto de egresos federales.

Finalmente, es importante agregar que las participaciones son para los Estados y Municipios la mayor fuente de ingresos para sus haciendas.

b) Impedir que en el comercio de Estado a Estado se impongan restricciones (fracción IX).

Para el análisis de esta fracción me permito señalar los antecedentes más relevantes que motivaron su introducción en nuestro sistema Constitucional, así como su relación con la Ley de Coordinación Fiscal.

Surge en la Constitución de 1824, con un amplio contenido, pues abarcaba también el comercio exterior, cuyo texto dice "artículo 50; fracción XI. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes: Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios". (6)

Posteriormente en la Constitución de 1857, dada su importancia nuevamente se sometió a discusión, y concretamente sobre la 2a. parte de la fracción, los Constituyentes expusieron en la mesa de debates la ra-

(6) Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VI, pág. 648.

zón que motiva su establecimiento, al decir "el fin de la Comisión era evitar de una manera eficaz, que los Es tados gravaran los productos de los otros con derechos más altos que los suyos propios, que establecieran prohi biciones y que se hicieran una guerra de impuestos tan funesta para los pueblos como la que se hace con las ar mas, señalando la situación sufrida por Veracruz con -- los gravámenes decretados por Puebla, partiendo del hecho que esta fracción se adoptó de la Constitución de - 1824 y que su texto se consideraba vago al decir que el Congreso General arreglaría las bases generales al comercio y que mientras estuvo vigente éste, no se dió - un solo paso en el negocio, y los Estados vivieron ha-- ciéndose guerra de impuestos sin que lo remediara el -- Congreso". (7)

De lo anterior se observa que los Constituyen tes se refieren a las restricciones que se provocan con una emisión abundante de impuestos. Asimismo, cabe mencionar que el impuesto que más restringe el comercio es el alcabalarío, por lo que los constituyentes se mani festaron directamente en contra de éste, además de que el plan de ayutla prometía su abolición.

Por ello el texto aprobado para esta fracción fue el siguiente "artículo 72, fracción VII; Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impe-

(7) Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VI, pág. 673 y 674.

dir, por medio de bases generales, que en el comercio -- de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas" (8). En este texto se concentra un conjunto muy amplio de restricciones que se evitan para hacer más fluido el comercio interior, pues se refiere a todas las -- contribuciones que bloquean el desarrollo del comercio.

También en la constitución de 1917, sin mayor discusión se confirma, con una sencilla modificación -- que no significa otra cosa que su depuración quedando -- como sigue "artículo 73, fracción IX; El congreso tiene facultad: Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones".(9)

Finalmente, por reforma publicada en el diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942, la primera parte del texto de la fracción que se comenta se desprendió, quedando únicamente la segunda desde entonces vigente:

Ahora bien, después de señalar sus antecedentes es importante comentar que la amplitud de la fracción ofrece la ventaja de abarcar todas las restricciones posibles, incluyendo a los impuestos, es decir, -- que se considera como una gran restricción o limitante en el comercio de Estado a Estado, el hecho que unos --

(8) Ibidem, pág. 570

(9) Ibidem, pág. 757

graven más que otros esta actividad.

Como complemento de ésta fracción se encuentran los artículos 117 fracciones de la IV a la VII y - 131 párrafo 1o. de la propia Constitución Federal, ya -- transcritos en el inciso I de este capítulo.

Según se observa, este artículo es la pieza - que faltaba en nuestra Constitución para construir un me - jo - r sistema impositivo, pues pensaron los constituyentes que dada la soberanía de los Estados, la fracción IX que se comenta no tendría éxito, pues seguirían emitiendo im - pu - estos sobre el comercio. Finalmente la introducción de este artículo refuerza el propósito del Congreso de la - Unión de evitar restricciones al comercio interior.

El establecimiento de este artículo se conside - ra como una sugerencia de los constituyentes de 1857 en el momento de discutir la fracción IX, al decir que "el tráfico interior goce de garantías, que el comerciante - no se encuentre con trabas a cada paso, en una palabra - que un Estado no grave los productos de los otros con de - rechos más altos que los suyos propios, ni decrete prohi - bi - ciones, esto debe decirlo explícitamente un artículo - constitucional". (10)

Consecuentemente, en 1896, por adición a la -- Constitución de 1857, se agregaron las cuatro fracciones antes citadas.

(10) Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., pág. 674.

Asimismo, este artículo confirma la potestad de la Federación para continuar en forma exclusiva manejando la actividad comercial tanto interior como exterior, con el objeto de evitar toda posibilidad de -- filtración de facultades por parte de los Estados, que entorpezcan las labores de impedir restricciones al co mercio de Estado a Estado.

Por otro lado, la tarea que la Constitución confía al Congreso de la Unión de impedir la existencia de restricciones al comercio interno, es cumplida al expedir la Ley de Coordinación Fiscal, pues a través de ésta se liberan los comerciantes de las limita ciones para ejercer el comercio que se dan cuando se e miten demasiados impuestos en un Estado, pues uno de -- sus objetivos, es precisamente uniformar los criterios de los Estados y establecer un espacio económico nacio nal, mediante la aplicación de impuestos federales --- igual para todos los Estados, asimismo, con la celebra ción de los convenios, las entidades federativas sus-- penden o derogan sus impuestos locales y municipales, produciendo el efecto de la unificación en la suma de cargas de una misma fuente, por lo que un peso será -- gravado en la misma forma tanto en Yucatán como en Baja California.

En consecuencia, la Ley de Coordinación Fiscal cumple con los objetivos de los Constituyentes, al impedir se restrinja el comercio de Estado a Estado, -

con el cúmulo de impuestos de uno sobre otro, favoreciendo el tráfico interior de productos y el comerciante no se encuentre con obstáculos a cada momento.

c) Participación de los Estados en ciertas --
contribuciones federales (fracción XXIX).

Como se manifestó en el subinciso a) de este inciso, la Ley de Coordinación Fiscal, no es sino un instrumento creado por el Congreso de la Unión para dar cumplimiento a las atribuciones que la Constitución le ha asignado.

Por ello, considero que la forma adecuada para otorgar a los Estados un ingreso permanente, era a través de las participaciones de impuestos federales y al efecto creó los Fondos: General de Participaciones, Financiero Complementario de Participaciones y de Fomento Municipal, cuyos programas de funcionamiento se encuentran en la referida Ley de Coordinación Fiscal. Asimismo, toma como base que la propia Constitución permite las participaciones sobre contribuciones especiales desde 1942 que se adicionó esta fracción con un inciso 5o. que en lo conducente señala:

"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 correspon--

diente a los Municipios en sus ingresos por concepto - del impuesto sobre energía eléctrica ".

Por tanto, las participaciones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, son un concepto absolutamente Constitucional, en virtud de que mucho antes de su nacimiento ya era utilizado por nuestra Ley Suprema.

d) Facultades implícitas. (fracción XXX).

Podemos entender por estas facultades a --- aquellas que se encuentran incluidas en una disposi--- ción jurídica, es decir, que sin necesidad de que se - encuentren expresas o literalmente en un texto, quedan sobre entendidas en el momento de interpretar el ordenamiento jurídico respectivo.

La fracción XXX, faculta al Congreso de la - Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las atribuciones concedi-- das al propio Congreso y a los otros poderes de la --- Unión.

Como se observa, en esta fracción la Consti-- tución concede facultades al Congreso de la Unión para crear las leyes necesarias a efecto de dar cumplimen-- to a las que le concede el propio Congreso o a los de-- más poderes de la Unión, por tanto es la base jurídi-- ca en la creación de la Ley de Coordinación Fiscal, en

vidad de que a través de ésta, cumple con las obligaciones de cubrir el presupuesto sin incurrir en la concurrencia impositiva comentada en el subinciso a) (Fracción VII relacionada con el artículo 31 fracción IV y - 124 Constitucionales), e impedir la existencia de restricciones al comercio de Estado a Estado, según comentarios hechos en el subinciso b), (Fracción IX), ambos del presente inciso.

2.- Ejercicio coordinado, razonable y equitativo de la potestad pública para restablecer contribuciones (Artículo 31, fracción IV, 73, fracción VII, 115 y 124).

Decisión coordinada de la Federación, Estados y Distrito Federal para hacer razonable el ejercicio de esta potestad y en beneficio de los contribuyentes para quienes la garantía constitucional de equidad no abarca la protección respecto de las contribuciones de todos los cuerpos políticos del Sistema Federal.

Esta decisión se proyecta en la Ley de Coordinación Fiscal, y constituye un importante avance en la modernización de nuestro sistema impositivo.

Es bien sabido que cuando en un Estado todos los cuerpos políticos tienen las mismas facultades, es muy difícil dar cumplimiento a cada una de las órdenes emitidas, propiciando un sin número de choques que es--

tropean tanto el buen funcionamiento del mismo Estado como su progreso.

Es el caso de nuestro país, que la Constitución Federal otorga facultades para imponer contribuciones a los tres entes públicos, es decir, a la Federación, Estados y Municipios, sin delimitar claramente cada una de ellas, causando graves problemas para el contribuyente, quien en muchas ocasiones prefiere inclinarse por la evasión en virtud de que las cargas -- son sumamente fuertes y no existe recurso alguno que lo favorezca, produciendo asimismo un gran déficit en la recaudación lo cual se refleja en el desarrollo del país.

Ahora bien, finalmente, la decisión de coordinar facultades, favorece al contribuyente cumplido, por lo tanto esta actitud se considera como un logro -- más de los representantes gubernamentales en favor de sus representados.

3.- El modo de establecimiento del Sistema.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal -- se concretiza con la celebración de los convenios y -- las participaciones que reciben los Estados de los impuestos federales. Partiendo de lo anterior podemos ex -- presar que los antecedentes inmediatos que originaron las participaciones a los Estados por impuestos federa -- les se encuentran en el artículo 73 fracción XXIX, in-

ciso 5o. y posteriormente con la introducción del inciso b de la fracción Iy del artículo 115 Constitucionales, también se autorizan las participaciones de diferentes impuestos federales a los Municipios.

Asimismo, las participaciones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, fueron posibles gracias a la celebración de los convenios, considerados éstos como la expresión más clara de la soberanía de los Estados. Los artículos 39, 40 y 41 de la propia Constitución, nos permiten comprender por qué la soberanía es un factor determinante en la celebración de éstos, entendida como la facultad de un pueblo para autogobernarse.

En consecuencia, la celebración de los convenios de adhesión al Sistema se funda en la libertad y soberanía que la Constitución otorga a los Estados para elegir el régimen financiero más acorde a sus necesidades, que impulse su desarrollo económico.

4.- Los cuerpos políticos involucrados.

En el inciso anterior hemos expuesto la importancia Constitucional de los cuerpos políticos que intervienen en la formación del Sistema. Podemos afirmar que la Ley de Coordinación Fiscal contempla la intervención de los tres supremos poderes de la Unión, así como de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales.

El Poder Ejecutivo Federal, presentó la ini

ciativa de la Ley, con fundamento en el artículo 71 -- fracción I de la Constitución Federal, posteriormente -- ya aprobada conforme al artículo 89 fracción I de la -- propia Constitución ordenó su publicación y promulga-- ción, la cual una vez en vigor también intervino en la celebración de los convenios, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Poder Legislativo, con fundamento en el ar-- tículo 73 fracción VII, IX y XXX, aprueba la creación -- de la propia Ley, según se comentó anteriormente.

También prevé la Ley, la posibilidad de in-- tervención del Poder Judicial Federal, cuando exista al guna controversia entre la Federación y un Estado, por violación o incumplimiento a la Ley de Coordinación Fis-- cal o a los convenios. En tal supuesto, el Poder Judi-- cial participará conforme a lo establecido en el artícu-- lo 105 Constitucional.

Cabe mencionar que existe una relación muy -- clara entre la Ley de Coordinación Fiscal y la citada -- Constitución, al considerar que para efectos de la Coor-- dinación Fiscal, la propia Ley resulta ser la reglamen-- taria del artículo 105, pues determina en su materia el procedimiento del juicio que indica.

Por otro lado, se observa la intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales; el primero

en la celebración de los convenios y el segundo en la aprobación tanto de la adhesión al Sistema como de su separación.

En cuanto a este subinciso, confirmo una vez más que la Ley de Coordinación Fiscal y su Sistema han sido aprobados tanto por el Congreso de la Unión como por todas las legislaturas de los Estados, incluyendo al Distrito Federal a través del propio Congreso, lo que significa que dicha Ley tiene un rango Constitucional muy especial. Para aquilatar lo anterior conviene recordar cuales son los requisitos previstos por el artículo 135 Constitucional para adicionar o reformar la Constitución: La aprobación del Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; la aprobación por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

5.- La separación del sistema, confirma la decisión soberana que fundamenta al Sistema.

El objeto de este trabajo, la separación de los Estados del Sistema, es la prueba máxima de su Constitucionalidad, pues confirma la soberanía de los Estados, así se manifestó anteriormente pues los Estados en uso de este derecho pueden decidir la forma de su gobierno, en este caso representa el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para ello la manera más convincente para cubrir sus necesidades y acelerar su de-

sarrollo.

6.- La equidad contributiva en un Sistema Federal.

La Coordinación Fiscal es un mecanismo que -- permite conseguir la equidad contributiva en un Sistema Federal, ya que conforme al artículo 31 fracción IV el ejercicio de la potestad tributaria de la federación y los Estados para establecer contribuciones federales, estatales y municipales es válido y Constitucional, de manera que la carga sumada de dichas contribuciones no puede ser inequitativa sino cuando se convierte en una carga exorbitante o ruinosa, como en el caso de nuestro país.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal -- permite un ejercicio razonable de tales potestades y el conseguir la equidad ante el ejercicio de las mismas, - confirmando con esto el beneficio que otorga a los contribuyentes.

VII.- LA COORDINACION ACTUAL Y SUS POSIBILIDADES FUTURAS.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, - como proyecto en la solución de los diversos problemas en materia tributaria de nuestro país, es en la actualidad una promesa cumplida.

Sabemos, que inicialmente se formó con el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles y que actualmente por su gran evolución positiva ya incluye a todos los impuestos, a los derechos en caso de que los Estados se hubieran coordinado en este gravamen, y algunos aprovechamientos y productos federales.

La Coordinación Fiscal ha logrado evitar la múltiple tributación, el crecimiento desequilibrado de los Estados con mayores recursos económicos, uniformar el criterio impositivo sobre las materias más significativas del país y, modernizar un tanto el Sistema Impositivo Nacional.

El elemento básico en el éxito del Sistema, - ha sido la celebración de convenios de adhesión en los cuales los Estados han aceptado suspender o derogar impuestos locales y municipales cuyas materias sean concurrentes con las federales a cambio de obtener el beneficio de las participaciones provenientes de los Fondos -

General de Participaciones, Financiero Complementario - de Participaciones y de Fomento Municipal, partiendo -- del hecho que éstos se integran con la recaudación que se obtenga del total de los impuestos federales.

Esas participaciones han crecido de tal forma que significan para el Estado y los Municipios la principal fuente de ingresos para sus haciendas. Por ello, las participaciones de ingresos federales cumplen el objetivo de distribuir mejor la riqueza nacional, produ--ciendo el efecto de un crecimiento equilibrado en todos los Estados y Municipios del país.

Por ejemplo, existen Estados que por su pro--pia situación geográfica carecen de recursos económicos y naturales que apoyen su crecimiento, tal es el caso - del Estado de Tlaxcala, que aún cuando dejó en suspenso menos ingresos por concepto de impuestos estatales y mu--nicipales, es en la actualidad uno de los que reciben - participaciones en cantidades similares a otros que como el Estado de Chihuahua es de los más importantes por sus recursos y su ubicación geográfica.

En apoyo a lo anterior, se presenta un esque--ma de las cantidades suspendidas en relación a las recibididas de los fondos, cuyos datos fueron obtenidos del - "análisis del estudio socioeconómico y financiero de -- las 31 entidades federativas" realizado por la L.A.E. -

María Guadalupe Mendoza Izquierdo, en el mes de octubre de 1986 y del anexo 1, al Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

IMPUESTOS ESTATALES Y MUNICIPALES SUSPENDIDOS EN 1979.

	ESTATALES	MUNICIPALES
TLAXCALA	17,209,000.00	2,658,000.00
CHIHUAHUA	111,812,007.00	72,264,050.00

INGRESOS PROVENIENTES DE LOS FONDOS EN 1979 (EN MILES DE PESOS).

	GENERAL DE PARTICIPACIONES	FINANCIERO COMPLEMENTARIO DE PARTICIPACIONES
TLAXCALA	261'907	38'280
CHIHUAHUA	1,810'290	48'120

EN 1986 (EN MILES DE PESOS)		FOMENTO MUNICIPAL
TLAXCALA	6,510'235	7,367'019
CHIHUAHUA	45,109'138	3,691'701
		1,272'340

Lo manifestado anteriormente, no significa que ya no haya carencias en el país, pero sí, que la coordinación fiscal está cumpliendo uno a uno sus objetivos - en forma muy ventajosa y positiva. Asimismo, fomenta el fortalecimiento del Federalismo, evadiendo al negativo centralismo e impulsa la descentralización en el manejo de las finanzas.

Así, podemos ver que la política que se llevaba a cabo anteriormente determinaba las funciones de las entidades estatales, pero también descuidaba el desarrollo de algunas zonas; ahora, a través de los convenios de coordinación fiscal y colaboración administrativa se responsabiliza a las entidades para poder lograr un desarrollo más equitativo e igualitario en todos los Estados y Municipios de la Federación.

Respecto de lo anterior, el Lic. Miguel de la Madrid ha manifestado su apoyo total en esta tarea de la Coordinación Fiscal, argumentando que: "Los compromisos de colaboración tanto fiscal como en otros órdenes son fortalecer el Federalismo, no para fortalecer la presencia de la Federación en los Estados, se trata de fortalecer la participación de los Estados en la tarea del desarrollo regional" (11), y continúa diciendo que "el federalismo no es solamente fortalecer a los Estados sino también a Municipios para encontrar un Estado Nacional fuerte con Estados Federales fuertes y también con municipios igualmente fuertes y auténticamente libres; por ello es indispensable otorgar los incrementos financieros y los elementos necesarios para hacer de él un órgano activo que participe en la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo.

(11) Madrid Hurtado, Miguel de la. "Pensamiento Político". Coordinación General de Documentación y Análisis, P.R.I., México, 1981, pág. 18.

"El gasto municipal debe reestructurarse conforme a la técnica presupuestaria que promueven las reformas administrativas federales y estatales, pues el municipio, según la Constitución Federal es la unidad básica de nuestra organización social y política, pero todavía tiene que recorrer un largo camino para ser verdad operativa del postulado constitucional" (12).

Lo anterior, expresa con firmeza la intención de Presidente Miguel de la Madrid Hurtado de incrementar las participaciones a los municipios para hacer realidad las disposiciones constitucionales de referencia.

En cuanto al futuro de la Coordinación Fiscal, considero que dados los ventajosos resultados obtenidos para el País hasta el momento, se continuará apoyando por el Gobierno Federal y los Estados. Asimismo, en su tarea de perfeccionamiento en las relaciones financieras en los diferentes niveles de gobierno, será necesario que se defina con mayor precisión qué responsabilidades de gasto corresponden a cada nivel.

(12) Ibidem, pág. 20

CAPITULO SEGUNDO

LA ADHESION AL SISTEMA

I.- LA FORMACION DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, - puede definirse como un conjunto ordenado de principios y normas que guardan congruencia y armonía para coordinar, en torno de los impuestos y derechos de la Federación, el sistema fiscal de las entidades federativas y municipios, y establecer una imposición uniforme y suficiente para financiar el gasto público de todas las entidades políticas antes citadas.

El Sistema se forma, concretamente, mediante dos fases muy importantes que son:

1o. La solicitud que un Estado hace a la Federación para recibir las participaciones en los ingresos federales.

2o. La aceptación del Estado de no mantener - en vigor impuestos locales o municipales sobre las materias objeto de la coordinación que ya hemos mencionado en el capítulo Primero de este trabajo (páginas 13 y 14).

Se ha construido así un sistema nacional de - contribuciones uniforme, integrado por los impuestos y

derechos federales en torno a los cuales los Estados -- han manifestado su conformidad en coordinarse.

Desde el punto de vista formal, el sistema se estructura a través de los convenios de adhesión.

En efecto, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha configurado siguiendo el procedimiento establecido por el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, mismo que permite a los Estados que lo decidan, recibir las participaciones en ingresos federales adhiriéndose al citado sistema a través de la celebración del convenio de adhesión correspondiente, mismo que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura.

La Ley de Coordinación Fiscal, complementaria por diversas leyes federales, por los convenios de coordinación, acuerdos, anexos y otros ordenamientos locales y municipales, conforma el marco jurídico del sistema nacional de contribuciones tan perseguido por los gobiernos federales, estatales y municipales.

El convenio de adhesión al sistema se ha pactado en forma general y uniforme por los 3 Estados y -- por incorporación legal del Distrito Federal, que conforman nuestra Federación, por lo que su contenido es -- el mismo para cada uno de ellos. Dicho convenio establece:

a).- Los mismos derechos y obligaciones para

todos los Estados.

b).- La obligación de suspender o derogar los impuestos estatales y municipales.

c).- El criterio uniforme para determinar la distribución de participaciones.

Por lo anterior, diversas leyes federales, en apoyo a los convenios de coordinación fiscal, determinan los impuestos estatales y municipales que no se podrán establecer cuando concurren con los federales ---- (13).

Una vez formado el sistema nacional de contribuciones, se observa que algunos impuestos y contribuciones locales quedan fuera del mismo. (14)

Determinado el campo de competencias, la federación procede a la recaudación para que, posteriormente, distribuya los ingresos recaudados entre todas las entidades adheridas.

(13) Para mayores detalles sobre el tema, véase el inciso II, Capítulo primero, págs. 13, 14 y siguientes de este trabajo.

(14) Para comprobar lo dicho, seguimos el ejemplo de algunos impuestos locales que se mantienen en vigor en el Estado de México. Estos son los que siguen:

a) Estatales:

Sobre erogaciones por remuneraciones al --
trabajo personal; Sobre honorarios por servicios médi--

La distribución de las participaciones se lle
vará a cabo a través de los Fondos General de Participaç
ciones, Financiero Complementario de Participaciones y
de Fomento Municipal, y deberá observar los siguientes
requisitos:

a).- Ser eficiente y equitativo para todas --
las entidades, considerando la desigual situación del -
desarrollo económico y social de cada entidad federati-
va.

b).- Ser suficiente para compensar el monto -
de los ingresos estatales y municipales que suprimen o
suspenden.

Con la distribución de participaciones se com
pleta el panorama general que conforma el Sistema Nacion
al de Coordinación Fiscal.

cos profesionales; Para el Fomento de la Educación Púb-
blica; Los no comprendidos en los numerales precedentes,
causados en ejercicios anteriores, pendientes de liqui-
dación o de pago.

b) Municipales:

Predial; Sobre traslación de Dominio y o--
tras operaciones con bienes inmuebles; Sobre fracciona-
mientos; Sobre anuncios; Sobre vehículos de propulsión
sin motor; Sobre juegos permitidos; espectáculos públi-
cos; aparatos mecánicos accionados por monedas o fichas;
Sobre uso de agua de pozos artesianos; Sobre autoriza-
ción de horario extraordinario a establecimientos que -
realicen actividades comerciales; Del impuesto sustitui-
tivo de estacionamiento de vehículos; y los no compren-
didos en los numerales precedentes causados en ejerci-
cios fiscales anteriores, así como los impuestos pre-
dial, sobre traslación de dominio y otras operaciones
con bienes inmuebles y sobre fraccionamientos causados
a partir del ejercicio fiscal de 1984, pendientes de li-
quidación o de pago.

II.- LA ADHESION DE LOS ESTADOS.

El Congreso de la Unión, al expedir la Ley de Coordinación Fiscal, propone a los Estados un Sistema de Coordinación, misma que somete a la Federación con - la limitante de no poder ser la parte que pueda dar --- por terminado el convenio, pues ello implicaría su propia negación.

Los Estados, examinan la propuesta y según - su elección, se adhieren a dicho Sistema.

La incorporación de un Estado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene como acto preliminar una solicitud de adhesión y se formaliza mediante - la celebración del convenio de adhesión entre la parte solicitante y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, es válido afirmar que estos convenios han venido a constituir el instrumento jurídico fundamental en la formación y operación del Sistema.

Aún cuando diversos preceptos de la Ley de -- Coordinación Fiscal aluden al instrumento jurídico mencionado, consideramos que es claro que el fundamento legal de su utilización en la formación y operación del - Sistema, deriva de lo dispuesto por el artículo 10 de - la Ley de Coordinación Fiscal que en su parte conducen-

te establece; "Los Estados que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta ley, lo harán mediante convenios que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. . .".

El convenio deberá ser autorizado o aprobado por la Legislatura del Estado y publicarse tanto en el Diario Oficial de la Federación, como en el Periódico Oficial del propio Estado. Igualmente deberá publicarse el decreto de aprobación del convenio por parte de la Legislatura estatal.

En cuanto a la norma que establece "que el convenio deberá ser autorizado o aprobado por la legislatura estatal", es pertinente interpretarla en sentido de que la legislatura va a autorizar un convenio por celebrar y aprobarlo cuando ya se haya celebrado.

La Coordinación Fiscal forma parte del derecho interno nacional que regula las relaciones entre la Federación y los Estados; sin embargo, considero que existe cierta correlación con algunas normas que establece el Derecho Internacional Público en cuanto a la forma de regular sus relaciones a través de convenios.

Por ello considero adecuado analizar este tema partiendo de los principios que marca el Derecho Internacional.

Algunos tratadistas como el maestro César Sepúlveda, definen a los convenios o tratados que rigen las relaciones entre los Estados, como el acuerdo entre dos o más Estados soberanos para crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos. (15).

Los convenios de adhesión son sólo una modalidad en su género, por lo que sus propias características lo definen. (16)

Según la doctrina, estos convenios se formalizan cuando una parte propone la adhesión, exponiendo las ventajas que representan, previniendo las condiciones y términos de su contexto y la otra parte se obliga a cumplir esta proposición manifestando voluntariamente su aceptación y en consecuencia su incorporación.

De lo anterior se deduce que se formalizan -- cuando por una parte la Federación con fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal propone a los Estados la adhesión al Sistema, exponiéndoles las ventajas que presenta, previniéndoles las condiciones y términos y, por la otra, los Estados se obligan a cumplir esta oferta manifestando voluntariamente su aceptación y consecuentemente su incorporación.

(15) Sepúlveda, César, Derecho Internacional, Editorial Porrúa, octava edición, México 1977, pág. 120.

(16) Las características de los convenios de adhesión: Las partes no los negocian, simplemente una parte elabora el convenio y lo propone a la otra quien libremente podrá aceptar o deshechar la propuesta, el convenio deberá contener las garantías y ventajas suficientes para que la otra parte esté en posibilidad de aceptar y cumplir con las obligaciones contraídas.

Los Estados al manifestar su voluntad de adherirse, se comprometen a cumplir las disposiciones establecidas por la Federación, cumplimentándose así el acto jurídico bilateral de tracto sucesivo llamado "convenio de adhesión".

El procedimiento para la celebración de los - convenios de adhesión, según la doctrina, "tradicionalmente el procedimiento se llevaba a cabo en un solo acto en el cual la parte interesada simplemente se obligaba al texto" (17).

Actualmente, se ha requerido de otras formalidades, a saber:

a).- La manifestación de voluntad de adherirse a un convenio propuesto por la otra parte, a través de la firma.

b).- El Depósito de la adhesión, equivalente a la ratificación de un tratado multilateral.

c).- La reserva, entendida como la manifestación hecha por una parte de no encontrarse dispuesta a aceptar alguna disposición del texto ofrecido, o bien, pretender alguna variación a su favor.

Requiere de la aceptación de la otra parte, - por lo que surte sus efectos hasta que haya sido aceptada. (18).

(17) Sorensen, Max, Manual de Derecho Internacional Público, Editorial Fondo de Cultura Económica, Primera edición, México, 1973, página 214.

(18) Sepúlveda, César, op. cit., página 132.

El procedimiento para la celebración de los -
convenios de coordinación fiscal, se concreta básicamente
a:

a).- La propuesta de la Federación para cele-
brar el convenio.

b).- La manifestación de voluntad del Estado
para adherirse, exteriorizada a través de la firma.

En cuanto a esta última etapa, cabe mencionar
que queda sujeta al cumplimiento de las formalidades --
preestablecidas por la Ley de Coordinación Fiscal.

III.- LOS ELEMENTOS DEL CONVENIO DE ADHESION.

Los convenios de adhesión, como se ha expresado con antelación, son parte medular en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los elementos del Convenio son: Esenciales y Formales.

1.- Los elementos esenciales del convenio, son -- aquellos cuya importancia radica en que para la existencia del propio convenio se requiere necesariamente de ellos:

- a).- El Consentimiento y,
- b).- El Objeto material.

El consentimiento, es la manifestación de voluntad exteriorizada por las partes que intervienen (Federación y Estados); lo anterior, aún cuando los efectos y rendimientos de las participaciones se divide en tres partes que son la Federación, Estados y Municipios.

La manifestación de voluntad que expresa a través de sus respectivos representantes, el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Ejecutivo Local por el Gobernador del Estado de que se trate.

Este elemento se presenta al solicitar -

la adhesión y firmar el convenio. En los convenios que se comentan, la manifestación del consentimiento no es igual en ambas partes; el Estado manifiesta su voluntad de adherirse a la oferta formulada por la Federación y, ésta, se obliga a cumplir con lo ofrecido al aceptar la adhesión.

Por otro lado, el objeto material es la conducta de dar, hacer o no hacer, que en nuestro tema son los ingresos que por un lado la Federación está obligada a proporcionar a los Estados en las participaciones que de los ingresos federales les corresponda y que recauden conforme a los Fondos General de Participaciones, Financiero Complementario de Participaciones y, de Fomento Municipal; asimismo, los Estados se abstienen de mantener los impuestos locales que haya estipulado en el convenio, ya sea en forma provisional o definitiva.

2.- Los elementos formales, son los que dan validez al acto jurídico: Debe haber capacidad legal de ambas partes para que externen su voluntad de manera libre y no forzada, además, el objeto, motivo o fin debe ser lícito y que todo lo anterior sea plasmado de acuerdo a la forma prescrita por la ley.

De lo anterior, podemos desprender los siguientes requisitos de validez:

a).-Capacidad de las partes para externar su -

voluntad.

Este elemento se refiere a la capacidad jurídica para celebrar el convenio, es decir, es la facultad o poder que la Constitución otorga a los representantes gubernamentales para celebrar convenios.

En este caso, tanto la Federación como los Estados se consideran con capacidad legal para estos efectos, en virtud de que se la concede la Constitución Federal y las Constituciones locales respectivamente.

Finalmente cabe agregar, que la capacidad de celebrar convenios en la forma más tradicional de ejercer la soberanía.

b).- Voluntad libre y no forzada.

Lo anterior significa que no deberá observarse presión alguna al manifestar dicha voluntad, es decir, no deberá existir vicio alguno al manifestar el consentimiento.

c).- Objeto, Motivo o fin lícitos y conforme a la ley.

En este caso la propia Constitución Federal avala este requisito, pues la razón de la Coordinación Fiscal se encuentra conforme a la Constitución, según se analizó en el capítulo anterior en el inciso correspondiente a la "Constitucionalidad del Sistema".

d).- Que la voluntad se externe en la forma -
prescrita por la Ley.

En el caso concreto, al celebrar los conve-
nios de adhesión se cumplen todas las formalidades pres-
cristas en la Ley, a saber:

1.- El estado se adhiere con base al ejerci-
cio de su soberanía y su capacidad jurídica.

2.- El convenio es aprobado por la Legislatu-
ra Estatal a través de un decreto que posteriormente es
publicado en el Periódico Oficial del Estado.

3.- Finalmente, el Convenio es también publi-
cado en el Diario Oficial de la Federación y en el Pe-
riódico Oficial del Estado.

Como consecuencia de todo lo anterior, pode-
mos decir que los convenios de adhesión al Sistema Na-
cional de Coordinación Fiscal, se celebran cumpliendo -
absolutamente con todos los elementos exigidos por la -
generalidad del derecho.

IV.- AL CASO DEL DISTRITO FEDERAL.

En el caso del Distrito Federal, que es la entidad en la cual se encuentra la residencia de los supremos poderes de la Unión, se observa un régimen especial.

En lo que respecta a la Coordinación Fiscal, sabemos que se ha llevado a práctica mediante convenios celebrados entre los Estados y la Federación.

Respecto al Distrito Federal, esta entidad no se adhiere en convenio, sino queda incorporado por disposición del Congreso de la Unión, contenida en la Ley de Coordinación Fiscal en virtud de que dicho Congreso actúa como órgano legislativo local para el propio Distrito Federal.

La estructura peculiar del Gobierno del Distrito Federal, originó que también, por acuerdo presidencial, y mediante el anexo correspondiente, se señalaran los impuestos locales en esta entidad federativa -- que habrían de suspenderse.

El Presidente, en base a la Ley de Coordinación Fiscal, ha ejercido una de sus facultades constitucionales, la de ordenar a las dos dependencias, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Departamento del Distrito Federal, para la coordinación fiscal --

del Distrito Federal con la Federación.

Asimismo, por acuerdo presidencial se han establecido las características de dicha coordinación, que en términos generales son idénticas a las contenidas en los convenios mencionados.

El caso del Distrito Federal se resuelve, en virtud de que el Congreso de la Unión actúa como legislatura local, atribución concedida al Congreso por la Constitución Federal, en el Artículo 73 fracción VI, el cual establece en favor del Congreso de la Unión, la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, de acuerdo con las bases que se precisan en el mismo precepto y sin otras limitaciones que las señaladas en la parte final del primer párrafo del Artículo 131 de la misma Constitución.

"Dicha facultad abarca, como es natural, la materia financiera en general y tributaria en particular.

De esa suerte, el Congreso de la Unión ha expedido una Ley de Hacienda para el Distrito Federal, la cual tiene vigencia indefinida .

Asimismo, cada año el Congreso expide la Ley de ingresos y el Decreto de aprobación del presupuesto de Egresos del Distrito Federal". (19)

(19) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano, Editorial, Porrúa, México, 1976. Pág. 268.

Por lo que la incorporación del Distrito Federal al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal queda legalmente constituida.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que cuando el Congreso de la Unión legisla para el Distrito Federal, lo hace con la misma personalidad, por lo que no actúa como congreso local". (20)

En relación a la posición que sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debo manifestar - que me uno a ella, por virtud de que efectivamente, para que el Congreso de la Unión pueda legislar en favor del Distrito Federal, no necesita una personalidad especial, puesto que ya está facultado para ello por la máxima ley del País, y lo único que hace es cumplir con la misión que se le ha encomendado: "Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal".

Para concluir, podemos observar que el Distrito Federal no celebra convenio para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, simplemente el Congreso de la Unión a través de la Ley de Coordinación Fiscal determina su incorporación.

(20) Ibidem. pág. 269

V.- LOS EFECTOS DEL CONVENIO DE ADHESION.

Los efectos del convenio de adhesión al sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no pueden ser extraídos sino de los propios convenios, cuya base se encuentra en la propia Ley, dichos convenios por ser un patrón para todos, contienen las mismas características, por lo que se procederá a señalar sus efectos en forma global.

Los convenios a que hacemos referencia, son los que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de Diciembre de 1979, mismos que entraron en vigor el día 1o. de enero de 1980.

Los convenios de adhesión, al celebrarse y comenzar a regir, producen efectos para la Federación y para los Estados y en algunos casos, consecuencias relevantes, para los particulares, semejantes efectos se producen por el acuerdo de coordinación al Distrito Federal.

Efectos para la Federación.

Esta se obliga a otorgar las participaciones del total de los impuestos federales y otros ingresos que menciona la Ley, mediante la distribución de los Fondos General de Participaciones, Financiero Complementario de Participaciones y de Fomento Municipal, por --

virtud del artículo 2o de la referida Ley.

Se concederá en segundo lugar el derecho a -- participar en los programas federales a los Estados, - por virtud de los convenios de colaboración administrativa, según lo dispone el artículo 13 de la propia Ley.

Lo anterior significa que se está llevando a cabo la descentralización administrativa, muy benéfica - para el país, además, de que por esta vía se hace menos pesada la carga de facultades para la federación.

Efectos para los Estados.

Primordialmente podrán recibir participacio-- nes en el total de los impuestos federales y en los --- otros ingresos que se pacten, mediante la distribución de los respectivos fondos, aclarando que estas participaciones no deberán ser inferiores a los ingresos obtenidos de los gravámenes locales y municipales, pues de esta forma se fortalecerán sus haciendas públicas, disposición establecida por los artículos 1 y 2 de la Ley y el considerando primero del convenio.

A cambio de la obtención de este beneficio, no mantendrán en vigor impuestos estatales y municipa-- les a partir de la fecha en que entre en vigor el convenio, según lo expresa el artículo 2o. de la Ley y el considerando 5o. del convenio.

Para poder celebrar los convenios de colaborao

ción administrativa de los que se hablará después, ya - que estos suponen como prerequisite la adhesión.

Asimismo, se dotará de mayores recursos a los municipios, pues constituyen la base y garantía de nuestro desarrollo democrático. El Congreso de la Unión considera que el municipio es un elemento primordial del Estado mexicano, por lo que creó el Fondo de Fomento Municipal a través de la Ley por un lado, y elevando por porcentajes de participaciones por el otro.

Efectos para los contribuyentes.

Se obtendrá equidad y uniformidad en los im--puestos federales, Estatales y Municipales y consecuen--tamente en el sistema tributario nacional, con el pro--pósito de erradicar enérgicamente la concurrencia im--positiva en beneficio del propio contribuyente.

CAPITULO TERCERO

LA SEPARACION VOLUNTARIA

I.- EL FUNDAMENTO LEGAL

La Ley de Coordinación Fiscal prevé la posibilidad de la separación de los Estados al propio Sistema, señalando que dichas entidades pueden dar por terminado el convenio celebrado con la Federación bajo las mismas condiciones que necesitaron para celebrarlo, es decir: LA AUTORIZACION O APROBACION DE LA LEGISLATURA - ESTATAL.

Asimismo, la Ley de Coordinación Fiscal establece que tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como el Gobierno del Estado de que se trate, deben ordenar la publicación del convenio de adhesión, del acto por el cual se separe y los decretos de la legislatura estatal que autoricen tales actos. Dicha publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado y surtirá sus efectos al día siguiente de la última publicación.

El hecho de que al Estado, únicamente necesite la autorización del Congreso Local, ya sea para adherirse o separarse del Sistema Nacional de Coordina---

ción Fiscal, no es sino llevar a cabo el principio contenido en el artículo 40 Constitucional, que establece que los Estados que integran la República son libres y soberanos en lo que se refiere a su régimen interior.

Es importante señalar, que el principio Constitucional a que hacemos referencia en el párrafo anterior, tiene raíces muy remotas, pues la guerra insurgente (primera gran revolución de México en su camino hacia la libertad), no sólo buscó la independencia política, sino que también se pronunció contra el gobierno monárquico, así, el régimen republicano fue adoptado por decreto de 1814 y en la Constitución de 1824.

Cabe agregar, que aún cuando en el año de -- 1865 se establece la monarquía como forma de gobierno -- en México, el pueblo en su lucha permanente hacia la -- libertad vuelve a promover en el año de 1916 en el -- proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, el régi-- men republicano, representativo y federal, sancionado -- por la Constitución de 1917 y desde entonces se ha -- mantenido esa forma de gobierno profundamente arraigada en -- la tradición y creencias políticas del pueblo mexicano.

LA REPUBLICA, en términos generales, es la -- forma de gobierno en la cual los ciudadanos eligen pe-- riódicamente al Jefe del Estado, quien de manera tempo-- ral desempeña su cargo.

Además del Gobierno repúblicano, es el régimen federal otra de las categorías políticas que han -- prevalecido en México. Se estableció también en el acta constitutiva y en la carta de 1824.

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

En consecuencia, los Estados en el Sistema Federal, son libres y soberanos porque a través de sus -- respectivas legislaturas tienen facultad de elaborar su propio régimen jurídico y su Constitución, siempre que se sujeten a las disposiciones de la Constitución Federal.

Por lo expresado en los cinco párrafos ante-- riores podemos afirmar, que el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, confirma la libertad y soberanía -- de que gozan los Estados miembros de la Unión Federal, pues les otorga la posibilidad jurídica para adherirse

y la correlativa de separarse del Sistema Nacional de -
Coordinación Fiscal.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

II.- LA DECISION ESTATAL. SITUACION DEL DISTRITO FEDERAL.

De la simple lectura de los dos primeros párrafos del artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, se desprende que la Ley y su Sistema, otorgan plenamente la facultad de decisión a los Estados miembros de la Unión Federal de adherirse al mismo mediante convenio o para separarse mediante el procedimiento adecuado.

Ahora bien, es importante hacer notar que el Distrito Federal, por ser la sede de los Poderes de la Unión, tiene características propias, tal es el caso de su legislatura, pues como se ha manifestado con anterioridad, la Constitución Federal, a través de su artículo 73, fracción VI, faculta al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. Por tales circunstancias el Congreso de la Unión a través de la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 10, párrafo cuarto, permite la adhesión del Distrito Federal sin la necesidad de celebrar convenios, por ello no existe la posibilidad de que pudiera separarse puesto que el Congreso de la Unión es el creador de la Ley de Coordinación Fiscal y no contempló la salida del Distrito Federal, por la simple y sencilla razón de ser el Distrito Federal el asiento de los Poderes de la Unión,

por tanto, considero que sólo podría separarse cuando la propia Ley fuera modificada para tal efecto o ya no tuviera vigencia, de lo contrario, sería que el propio Congreso de la Unión estuviera negando la eficacia del propio Sistema y de su Ley.

Por eso, podemos afirmar que de los párrafos primero, segundo y cuarto del referido artículo -- 10, se desprende que dicha Ley otorga el derecho exclusivo de decidir adherirse o separarse del Sistema, a todas las Entidades que forman el pacto federal, exceptuando al Distrito Federal.

III.- LA COMPLEJIDAD DEL ACTO DE SEPARACION.

La Ley de Coordinación Fiscal, considera la posibilidad de que un Estado se separe del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, empleando diversos mecanismos, pues aún cuando el primer párrafo del artículo 10, alude a la terminación del convenio, el segundo párrafo del mismo, se refiere a un acto de separación, el cual puede ser de diferente naturaleza.

Ahora bien, la complejidad del acto de separación se manifiesta en la necesidad de dar aviso a la otra parte, esto es, a la Federación, de la libre, soberana y firme decisión del Estado adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de dar por terminado el convenio celebrado con ella.

Respecto a tal decisión, es de suma importancia el conocimiento por parte de la Federación de que el Estado se separa del Sistema y existe la necesidad de señalar un tiempo razonable para que comience a operar la separación.

La importancia referida radica, esencialmente, en que la Federación es parte en los convenios de Coordinación Fiscal y, por lo tanto, una brusca o repentina terminación podría causarle fuertes desajustes financieros y administrativos.

Por tal motivo, a partir de la notificación o aviso de la decisión de separarse, debe establecerse un régimen transitorio que le permita al Estado informar a la Federación de los trabajos realizados durante sus funciones como autoridad federal, incluyendo en dicho informe el monto de los ingresos federales recaudados por la entidad y, por otro lado, que ésta, como parte afectada, reciba dicho informe a su plena satisfacción.

Por otra parte, la Federación requerirá formular un informe de las participaciones entregadas y calcular las que deberá proporcionar al Estado hasta en tanto quede separado del Sistema. Asimismo, la Federación, al tomar la administración fiscal federal en el Estado que ha decidido separarse, deberá crear un cuerpo de administradores para realizar en su nombre las funciones inherentes a la hacienda pública federal.

IV.- LOS ACTOS DE SEPARACION VOLUNTARIA DEL SISTEMA,

Existe la posibilidad de que un Estado se separe voluntariamente del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, empleando diversos mecanismos aún cuando los dos primeros párrafos del artículo 10 de la propia ley aluden a la terminación del convenio y al acto de separación. Pienso que hay varias posibilidades que la ley no limita, pues siendo entidades soberanas tanto la Federación como los Estados, parece indiscutible el empleo de formas consensuales y formas unilaterales para dar por concluido el convenio de adhesión:

1.- EL MUTUO CONSENTIMIENTO

Para que un Estado, por mutuo consentimiento, se separe del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se requiere únicamente la propia voluntad expresa del Estado que así lo desee, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal no limita a la Federación a convenir con el Estado de que se trate sobre la separación de éste del referido Sistema.

En el procedimiento de separación por mutuo consentimiento, las partes celebran un convenio en el cual deberán ser tomadas en cuenta determinadas circunstancias; a saber:

1.- La iniciación de la vigencia del convenio.

Una vez iniciada la vigencia, debe cumplimentarse su contenido, que en el caso concreto podría consistir en lo siguiente:

a).- Que el Estado que pretende separarse entregue la administración fiscal federal de su territorio, que con motivo del convenio de colaboración administrativa maneja.

b).- Que la Federación reciba mediante una auditoría la administración que el Estado a separarse ha manejado durante su adhesión al Sistema.

c).- Efectuar un corte de participaciones para el Estado que pretende separarse.

d).- Determinar las participaciones que deba recibir el Estado a separarse durante el procedimiento de separación hasta el momento en que quede separado definitivamente.

e).- Determinar las participaciones que deberá seguir percibiendo, una vez que ha quedado separado del Sistema, según el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o. Constitucional.

2.- La terminación de la vigencia del convenio.

Es importante considerar, la fecha en que pierde su vigencia el convenio, porque es también el pla

zo en que se deben agotar todas las cláusulas del convenio.

3.- Como consecuencia lógica del anterior, la terminación del convenio de adhesión y la separación -- del Estado al Sistema.

Pienso que estas circunstancias pueden ser importantes en la celebración de los convenios de terminación y separación del Sistema, pero independientemente de ello, las partes (Federación-Estado), por su lado deben estudiar la manera de reiniciar sus actividades, según las facultades que les conceden las leyes federales locales en su caso.

Finalmente, debo agregar que la forma de legalizar el convenio de separación se concentra en tres fases, que son:

- a) La celebración del convenio.
- b) La aprobación de la Legislatura Local, mediante un decreto.
- c) Las publicaciones:
 - 1.- Del decreto de aprobación del convenio y el propio convenio, en el periódico oficial del Estado.
 - 2.- Del convenio en el Diario Oficial de la Federación.

Una vez legalizado el convenio y cumplidas -

sus cláusulas, queda separado el Estado del Sistema, -- por medio de un acto de separación, el cual deberá ser publicado tanto en el Diario Oficial de la Federación -- como en el Periódico Oficial del Estado, surtiendo sus efectos al día siguiente de la última publicación.

2.- LOS ACTOS UNILATERALES. DIFICULTAD DE SU APLICACION.

Las reglas generales del derecho, permiten -- que una declaración de voluntad produzca el efecto jurídico deseado. Estas declaraciones de voluntad constituyen actos jurídicos unilaterales.

En el caso concreto, estos actos jurídicos -- unilaterales pueden adoptar la forma de una notificación o comunicación que el Estado interesado formula a la Federación. Mediante dichos actos el Estado declara a la Federación su voluntad de dar por terminado el convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación -- Fiscal.

a).- DENUNCIA POR INCUMPLIMIENTO.
(CLAUSULA REBUS SIC STANTIBUS).

El artículo 12, párrafo final de la Ley de -- Coordinación Fiscal, otorga a los Estados adheridos al Sistema, el derecho para demandar de la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cumplimiento de los convenios de adhesión.

Así, el precepto referido señala "En caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público infrinja las disposiciones legales y convenios relativos a

la coordinación fiscal en perjuicio de una entidad federativa, ésta podrá reclamar su cumplimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación siguiendo en lo aplicable el procedimiento establecido en este artículo".

Sin embargo, puede admitirse como un principio general del derecho que una parte (el Estado) denuncie el incumplimiento del convenio cuando éste haya sido violado por la otra parte (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y por tanto se separe del mismo, quedando automáticamente terminado dicho convenio.

Por lo tanto, la disposición antes referida, interpretada en sentido contrario otorga al Estado que se ha visto afectado por la violación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la facultad para que denuncie el incumplimiento del convenio y se separe voluntariamente en lugar de demandar el cumplimiento ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, la práctica de los convenios, -- también presupone que el incumplimiento se deba fundamentalmente a la imposibilidad para cumplir, por lo -- que en estos supuestos se puede invocar la aplicación

de la cláusula "REBUS SIC STANTIBUS".

"Esta cláusula nace en Roma al surgimiento -- del derecho mercantil y el derecho Internacional o derecho de gentes, bajo el principio de que la buena fe debe prevalecer en los contratos, por lo que la cláusula "Rebus Sic Stantibus" se consideraba implícita en toda obligación contractual y que significaba que cuando variasen fundamentalmente y de manera imprevista las circunstancias que motivaron al acto contractual, deberían variar proporcional y equitativamente las circunstancias y condiciones de las obligaciones pendientes de -- ejecutarse". (21).

De esta manera se introdujo en la historia -- del derecho internacional esta cláusula y su evolución hasta nuestros días ha sido motivo de gran discusión, en virtud de que algunos tratadistas en diversos regímenes jurídicos internacionales la han rechazado, adhiriéndose a los principios de la cláusula "Pacta Sunt Servanda", que se refiere al cumplimiento forzoso y en sentido estrictamente literal de los convenios o tratados.

Finalmente, la cláusula "Rebus Sic Stantibus"

(21) Cervantes Ahumada Raúl, la cláusula "Rebus Sic Stantibus" en el actual orden jurídico mexicano, - Estudios Jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina, Editorial Porrúa, Primera edición, --- 1984, página 263.

Consecuentemente, la cláusula "REBUS SIC --- STANTIBUS", puede invocarse en los convenios de coordinación fiscal, pues si al celebrar el convenio las partes consideraron determinadas circunstancias que posteriormente dejan de darse, se alteran o aparecen otras - que no se consideraron en la celebración del convenio, el cumplimiento se hace imposible; la Federación puede solicitar un ajuste en las cláusulas para adaptar el - convenio a la realidad social y el Estado puede optar - por aceptar o sin mayor dificultad, retirarse y dar por terminado el convenio.

Respecto de lo anterior, podemos señalar por ejemplo: La circunstancia de una sensible disminución - de los ingresos federales participables y como conse--- cuencia de ello, los porcentajes que la Federación debe proporcionar a los Estados a través de los Fondos se -- viera también disminuida, en lugar de aumentarse como - señalan la Ley y los propios convenios, lo que daría lu gal a la invocación de la cláusula "REBUS SIC STANTIBUS"

A lo anterior, sólo queda agregar que este ti po de actos deben efectuarse mediante un preaviso con - tiempo suficiente para que la terminación de la vigen-- cia del convenio no sea brusca.

La ley de la materia no menciona nada al res- pecto pero los principios generales del derecho estable

con un lapso de preaviso de doce meses para dar por terminados los contratos o convenios entre Entidades Soberanas, y aplicado al caso concreto, considero que al no violarse derechos de alguna de las partes puede adaptarse dicho principio a la Coordinación Fiscal.

b).- RETIRO

Mediante esta forma, la separación puede efectuarse después que el Estado que pretenda separarse haya notificado a la Federación su decisión; tal notificación es la manifestación unilateral de voluntad de dar por terminado el convenio de coordinación fiscal.

El procedimiento de separación por retiro, -- únicamente exige la manifestación plena de voluntad del Estado de separarse y el reconocimiento absoluto de la notificación por parte de la Federación.

Así, de la misma manera que la denuncia por incumplimiento, debe señalarse un plazo para que la Federación vaya adecuando su cuerpo burocrático y pueda cumplir con las actividades que realizaba el Estado durante su adhesión.

Aún cuando en este procedimiento del retiro, parecería en un momento como arbitrario, según la ley no lo es, puesto que autoriza la separación de un Estado sin más requisitos que su decisión. Por lo tanto, en esta posibilidad el procedimiento a seguir sería bajo los lineamientos que el Estado impusiera, que podrían consistir en lo siguiente:

- 1.- Determinar la fecha en que desea quedar separado.

- 2.- Que el Estado que desea separarse entregue la administración federal.
- 3.- La realización de una auditoría mediante la confrontación de los estados financieros de la entidad y la Federación.
- 4.- Efectuar el corte de participaciones.
- 5.- Realizar un balance de participaciones para el Estado que se separa, durante el procedimiento de separación.
- 6.- Determinar las participaciones posteriores a la separación.

Las anteriores circunstancias lógicas, tendrían que llevarse a cabo, porque aún cuando el Estado quisiera separarse al día siguiente de la notificación, no sería posible por virtud de las relaciones políticas y financieras que tienen la Federación y los Estados.

c).- REQUISITOS MINIMOS DE LOS ACTOS UNILATERALES.

La Ley no los prevé, posiblemente porque considera la inconveniencia que representa para el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el hecho de que un Estado se separe.

Conforme a los principios generales del derecho podemos señalar los siguientes requisitos:

- 1.- Manifestación auténtica y espontánea del acto de terminación por parte del Estado que pretende separarse.

La autenticidad de la manifestación, radica - en que su realización sea estrictamente apegada a la -- ley, es decir, que la expresión del Estado sea el pro-- ducto de una real y espontánea manifestación de volun-- tad.

Ahora bien, si el Estado alsepararse desea ha-- cerlo por medio de convenio, entonces el Ejecutivo Es-- tatal deberá manifestar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su deseo, y así poder celebrar el conve-- nio que posteriormente deberá ser sometido a la aproba-- ción del Congreso Estatal para que lo autorice mediante decreto.

Por otro lado, si la separación que se preten-- de se realiza por medio de un acto unilateral, cuando -- se notifique a la Federación, deben manifestarse los li-- neamientos por los cuales se separa el Estado, y aún -- cuando fueran considerados arbitrarios están permitidos por la ley al otorgar a los Estados facultades para se-- pararse voluntariamente.

Así, cuando es notificada la Federación, pre-- viamente han sido autorizados los lineamientos por el -- Congreso Local mediante decreto resultante de la inicia-- tiva presentada por el Ejecutivo Local.

2.- Notificación válida a la otra parte con-- tratante (Federación).

Se trata de la comunicación del deseo de sepa--

rarse del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que el Estado adherido realiza a la otra parte (Gobierno Federal) por conducto del funcionario estatal autorizado para ello.

Por ello, en la búsqueda por determinar quien es el funcionario estatal que en representación del Gobernador del Estado sea el conducto para notificar el retiro, encontramos que en ninguna de las treinta y una Constituciones Locales, aparece quien pueda conducir -- las relaciones con la Federación en representación del Gobernador del Estado, y de veintitrés leyes orgánicas del Poder Ejecutivo del Estado o de la Administración Pública del Estado o Código Administrativo del Estado, se desprende que únicamente Baja California, Coahuila, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala expresamente señalan que el Secretario General de Gobierno o Secretario Ejecutivo del Estado como algunos le llaman, es quien deba conducir las relaciones del -- Ejecutivo Estatal con el Gobierno Federal, y en el resto de las leyes consultadas, puede interpretarse como -- facultades implícitas del Secretario General de Gobierno para conducir este tipo de relaciones, pues señalan que tienen facultades para ejercer todas las atribuciones que el Gobernador y las leyes vigentes señalen.

Lo anterior, sin señalar que en forma inde--

pendiente, la mayoría de las leyes orgánicas faculta al Secretario en mención para conducir las relaciones del Ejecutivo Local con los demás poderes estatales y municipales y con las demás entidades federativas.

En consecuencia, podemos afirmar, que el funcionario local indicado para hacer llegar las decisiones o conducir las relaciones de los Estados con el Gobierno Federal es el Secretario General de Gobierno o Secretario Ejecutivo del Estado.

Por otra parte, sabemos que de hecho y por costumbre, es el Secretario General de Gobierno o Secretario Ejecutivo del Estado quien conduce las relaciones del Gobierno Estatal con el Gobierno Federal, por lo que se concluye este tema reafirmando que el Funcionario Local que podrá hacer saber al Gobierno Federal el deseo de separarse del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es el Secretario General de Gobierno del Estado.

Ahora bien, para que dicha notificación sea completamente válida, es necesario que se realice también ante las autoridades idóneas, que en este caso serán el Ejecutivo Federal a través del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al titular de la Secretaría de Gobernación, a la primera por ser ---- quien firma el convenio de adhesión y es la Secretaría

del ramo, y la segunda, por ser ésta quien según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 27, fracción VII, conduce las relaciones del Eje cutivo Federal con las entidades federativas.

Por último, considero que otro requisito de - validéz de la notificación, sería el hecho que el documento que comunica a la Federación su decisión de separarse del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, deba contener la firma del Gobernador, del Secretario del ra mo y del Secretario General de Gobierno del Estado.

V.- LOS PROCEDIMIENTOS Y FORMALIDADES.

1.- EL PROCEDIMIENTO.

a).- El procedimiento se inicia cuando el Estado a separarse manifiesta a la Federación su real - deseo de dar por terminado el convenio de adhesión al Sistema. Dicha manifestación debe ser por escrito y en forma personal por el Secretario General de Gobierno - del Estado o Secretario del Ejecutivo Estatal.

b).- La Federación, a través de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación, recibirá y hará constar su total conocimiento de la decisión del Estado.

c).- Al momento que el Estado notifica a la Federación su deseo de separarse, deben contemplar las partes un pre-aviso de separación, con el objeto de establecer entre ellas un régimen transitorio para que se organicen nuevamente en su campo de competencia tributario.

d).- Durante el régimen transitorio, las partes liquidarán sus cuentas en forma similar a lo que hacen las empresas privadas cuando una sucursal se desliga de su central, es decir, se realizarán inventarios, chequeo y confrontación de sus estados financieros.

e).- Finalmente, realizado todo lo anterior se decretará la terminación de la vigencia del convenio de coordinación fiscal y, en consecuencia, la separación del Estado que así lo hubiera decidido.

2.- FORMALIDADES.

Según lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal, la notificación de la decisión de dar por terminado el convenio y de separarse del Sistema, no parece sujetarse a formalidades especiales, pero por regla general el documento con el cual se notifica debe presentarse personalmente ante las autoridades federales mencionadas en el subinciso c) del inciso anterior.

En el procedimiento de separación voluntaria se observan dos formalidades que señala expresamente la propia Ley a través del tantas veces citado artículo 10 párrafo segundo, y que contiene lo referente a la obligación de publicar la separación de un Estado, tanto en el Diario Oficial de la Federación como en el Periódico Oficial del Estado.

a).- En el Diario Oficial de la Federación,

Es importante la publicación en el Diario Oficial de referencia, por:

- 1.- Porque la Federación es parte en este asunto.
- 2.- Porque su trascendencia es de enorme importancia para el País.

3.- Porque el Ejecutivo Federal debe informar de los actos que realiza a los ciudadanos y a la vez contribuyentes.

b).- En el periódico oficial del Estado.

Es necesaria e importante la publicación en este periódico, porque:

- 1.- Es obligación de los Ejecutivos y Congresos locales, enterar a los habitantes del Estado que representan, por virtud de los principios Constitucionales de democracia y representatividad; y
- 2.- Son los contribuyentes quienes aportan los recursos de la haciendas públicas estatales.

3.- LA AUTORIDAD COMPETENTE.

Durante el desarrollo de este trabajo, se ha señalado al representante del Ejecutivo Local como autoridad competente para celebrar los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y en este caso es quien inicia el procedimiento de terminación del convenio y de separación a dicho sistema.

Lo anterior, por virtud de las funciones que expresamente señalan las Constituciones Locales y sus respectivas leyes orgánicas.

Asimismo, las Constituciones locales, en concordancia con la Constitución Federal, manifiestan que

el poder del Estado (poder supremo) se divide para su ejercicio en:

a).- Poder Legislativo, cuya función es la -- creación de las leyes.

b).- Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la ejecución de las leyes y la administración del gobierno.

c).- Poder Judicial, quien tiene a su cargo - la impartición de justicia.

Ahora bien, en base a la magnitud de las funciones del Poder Ejecutivo, el Jefe de éste, es el representante del propio Estado ante los demás miembros - de la Federación y ante la propia Federación.

También, las Constituciones locales señalan - que el Poder Ejecutivo se deposita para su ejercicio en un solo individuo al cual se le denomina Gobernador, -- por lo tanto podemos afirmar que el Gobernador, como - titular del Poder Ejecutivo, es la autoridad competente para iniciar ante el Congreso Local y ante la Federa--- ción el procedimiento de terminación del convenio y separación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Para concluir, manifiesto que la Ley de Coordinación Fiscal no señala expresamente quien es la auto ridad competente para conducir al Estado hacia la adhesión o hacia la separación al Sistema, pero sí señala -

la función de la legislatura local, luego entonces dadas las circunstancias funcionales, reafirmo que la autoridad competente es el Poder Ejecutivo del Estado a través de su titular.

VI.- LOS EFECTOS DE LA SEPARACION.

1.- LAS PARTICIPACIONES.

a).- El Estado separado, dejará de percibir las participaciones que por virtud de su adhesión recibía de la Federación, con excepción de las previstas en el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73, de la Constitución Federal.

b).- Los Estados adheridos, recibirán mayor participación por virtud de que el fondo financiero -- complementario de participaciones se vería incrementado al quitar la participación al Estado separado. La manifestación anterior, esta contemplada en la parte final del artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal, --- cuando habla de las Entidades separadas por violación a los convenios y preceptos invocados en el mismo ordenamiento, pero que la Ley no prohíbe para el caso de separación voluntaria, ni señala otra disposición para este caso.

c).- La Entidad Federativa, por su separación, deja de percibir participaciones de los Fondos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal; la Federación, independientemente de lo anterior, tiene establecido diversos impuestos federales que seguirá cobrando en el -

territorio del Estado separado.

2.- LA REANUDACION DE LOS IMPUESTOS LOCALES Y MUNICIPALES EN SUSPENSO Y EL ESTABLECIMIENTO DE NUEVAS CONTRIBUCIONES LOCALES Y MUNICIPALES.

Una vez separado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Estado de que se trate quedará en libertad absoluta de reanudar los impuestos locales y municipales que suspendió parcialmente o en forma total al momento de celebrar el convenio de adhesión al propio sistema.

En el caso concreto, tenemos que todos los Estados que integran la Federación en algunos casos han suspendido parcialmente sus impuestos locales y municipales, y en otros casos los han suspendido totalmente, pero sólo el Estado de Zacatecas derogó Leyes de impuestos locales y municipales.

Así, una vez que tenga vigencia la separación del Estado del Sistema y reanude los impuestos que suspendió, se dará el caso de que tales impuestos que entren en vigor nuevamente, serán suficientes para cubrir el presupuesto de egresos del Estado, toda vez que las necesidades y compromisos serán mayores de los que tenía al momento de suspenderlos, es decir, habrá un de-

fficit presupuestario y en consecuencia deberá realizar estudios para adecuarlos a su verdadera realidad social.

Tomando en consideración que Zacatecas fue el único Estado que derogó impuestos locales y municipales, independientemente de los que suspendió, podemos señalar que si fuera éste el caso particular, el Estado tendría que realizar estudios tendientes a establecer nuevas con-- tribuciones locales y municipales, toda vez que sus le-- yes impositivas fueron derogadas.

Consecuentemente, el Congreso Estatal deberá -- crear, en base a los estudios realizados con anteriori-- dad, nuevas leyes impositivas necesarias para cubrir el presupuesto estatal, es decir, el Congreso Estatal, de-- berá crear nuevos impuestos locales y municipales toman-- do en cuenta a los diferentes impuestos que se derogaron al momento de la adhesión del Estado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

3.- EL CASO DE LOS MUNICIPIOS.

El Municipio, como base de la división territo rial, de la Organización Política y de la Administra--- ción de las Entidades Federativas, es motivo de atención especial.

De ahí, la importancia que la propia Constitu-- ción Federal le ha dado, otorgándole personalidad jurídi

ca y autonomía para manejar su patrimonio.

Una de las formas con las cuales el Municipio integra su Hacienda, son las participaciones Federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinan por las Legislaturas de los Estados -- (artículo 115, fracción IV, inciso b. de la Constitución Federal).

Con lo anterior, se considera que independientemente, el Estado que corresponda se separe del Sistema, el Municipio deberá seguir recibiendo participación Federal por disposición Constitucional.

Así, esta participación se llevará a efecto considerando lo que dispone el artículo 2-A, fracciones I y II, inciso a, subinciso 1, de la Ley de Coordinación Fiscal, porque esta disposición es la única que no está sujeta a convenio ni a los fondos que se crearon en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y además porque no se encuentran dentro de los ingresos totales anuales que forman dichos fondos.

4.- LOS CONTRIBUYENTES.

En relación a éstos, puedo afirmar que se regresaría a la duplicidad de impuestos que perjudican gravemente al contribuyente, principalmente porque se -

reanudarán impuestos y se establecerán otros tantos, -- principalmente por los actos que gravan la Ley del Impuesto al Valor Agregado, La Ley del Impuesto Sobre la Renta y la Ley Especial Sobre Producción y Servicios, - que son los más representativos.

PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA POR INCUMPLIMIENTO O

VIOLACION A LOS PRINCIPIOS A LA LEY DE

COORDINACION FISCAL

ENTIDADES ADSCRITAS
AL SISTEMA
NACIONAL DE
COORDINACION
FISCAL

INCUMPLIMIENTO
O
SUPERVENCION
DE
VIOLACION
A LA
LEY DE
COORDINACION
FISCAL

ARTICULO
75, FRACCION
III, DEL
IT, FRACCION
II A LA LEY
Y LA LEY
Y LA LEY
FRACCION I;
DE LA
CONSTITUCION
FEDERAL.

VIOLACION DEL
O LOS COMIENZO
PREVISTAMENTE,
CONFORME EN
MAYOR ALERTE
MENCIONADO
SUSPENDIDO O
DETENIDO EN EL
MISMO.

SE OTORGARA
ESTRATEGIA
FISCAL EN
CONCORDANCIA
A LAS
DIRECCIONES
SECCIONALES
EN LOS RECURSOS
SUFICIENTES.

TRABAJO COMO COMISIONADO
LA ENTIDAD.

LA SECRETARIA DE
HACIENDA Y CREDITO
PUBLICO RECIBIRA
A LA ENTIDAD
RESPONSABLE DE LA
VIOLACION Y A LA
COMISION FISCAL
PARA QUE
ELABORE UN
REPORTE DE
SITUACION Y, LA
SECRETARIA DE
HACIENDA Y CREDITO
PUBLICO, CON
MAYOR ALERTE,
COMUNICAR AL
CASO DEL
CENSO.

SI NO ES CENSO LA
VIOLACION NO HABRA
SANCION Y SE ESTARA
CON EL PROC.
CIVIL.

SI RESULTA CENSO LA
VIOLACION

LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO
COMUNICARA LAS ACCIONES
DE LA ENTIDAD
RESPONSABLE DE LA VIOLACION
CON UN PLAZO DE UN MES
CONTADO DESDE LA NOTIFICACION
DE QUE LA ENTIDAD
FISCAL DEBE COMENZAR
LA INVESTIGACION, SIENDO LA
MAYOR ALERTE DE QUE SE
DEBE DEBER, EN CASO DE
QUE EL ESTADO ES
DE DEBER EL CENSO Y
HASTA EL EFECTIVO DEL
CENSO, SE COMENZARA
ESTO SIEMPRE EN FORMA
RETROACTIVA.

LA SECRETARIA DE
HACIENDA Y CREDITO
PUBLICO, COMO
SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO,
COMUNICARA LA
ENTIDAD DE
QUE SE TRATE, SE
HABRAN LA LEY
CON QUE LA NOTI
VA.

PARA COMENZAR LA
VIOLACION LA
ENTIDAD CONTINUA
CON UN PLAZO DE
UN MES DE QUE SE
NOTI.

LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO
COMUNICARA LA ENTIDAD
DE QUE SE TRATE,
CON UN PLAZO DE
UN MES DE QUE SE
NOTI.

SI LA ENTIDAD NO
EFECTUA LA
CORRECCION, SE
CONSIDERARA QUE
DEBE DE
ESTAR ADSCRITA AL
SISTEMA NACIONAL
DE COORDINACION
FISCAL.

SI LA ENTIDAD EFECTUA
LA CORRECCION O
PAGA, QUE NO HAY
VIOLACION AL
SISTEMA NACIONAL
DE COORDINACION
FISCAL, EL
PROCEDIMIENTO DE
DENUNCIA Y EL
CENSO DEBE DE
TERMINAR.

LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO,
COMUNICARA LA ENTIDAD
DE QUE SE TRATE,
CON UN PLAZO DE
UN MES DE QUE SE
NOTI.

LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO
COMUNICARA LA ENTIDAD
DE QUE SE TRATE,
CON UN PLAZO DE
UN MES DE QUE SE
NOTI.

LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO,
COMUNICARA LA ENTIDAD
DE QUE SE TRATE,
CON UN PLAZO DE
UN MES DE QUE SE
NOTI.

LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO
COMUNICARA LA ENTIDAD
DE QUE SE TRATE,
CON UN PLAZO DE
UN MES DE QUE SE
NOTI.

LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO
COMUNICARA LA ENTIDAD
DE QUE SE TRATE,
CON UN PLAZO DE
UN MES DE QUE SE
NOTI.

CAPITULO CUARTO

LA SEPARACION POR INCUMPLIMIENTO

I.- EL INCUMPLIMIENTO.

En el capítulo anterior (25) analizamos los casos en que el cumplimiento del convenio se hace imposible para el obligado y, en base a ello, se resuelve la separación en forma voluntaria y justificada. (Cláusula rebus sic stantibus).

Ahora bien, en el presente inciso estudiaremos el incumplimiento liso y llano, es decir, cuando no tiene justificación la entidad federativa para faltar al cumplimiento del compromiso que adquirió al celebrar los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y, en consecuencia, sea necesaria la declaración de que tal entidad infractora deja de estar adherida al Sistema.

Es bien sabido que en todo tipo de convenios, el incumplimiento lleva consigo la sanción de pagar los daños y reparar los perjuicios que la falta del cumplimiento de la obligación de una de las partes le cause a la otra.

(25) Inciso IV, sub inciso 2, apartado a), página 87.

Así, en la Coordinación Fiscal, para el caso de incumplimiento, la consecuencia es la separación, -- sin embargo, en virtud de la enorme importancia que para el pacto federal implica dicha sanción, la ley de la materia señala que una vez comprobado el incumplimiento se dé oportunidad de corregir y, mientras tanto, en vía provisional, únicamente se le disminuya la participación, en la inteligencia de que si transcurrido el plazo que para el efecto se le concedió, la entidad no -- efectuara la corrección, se le considerará separado del Sistema y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -- hará la declaratoria correspondiente.

En tales circunstancias los mencionados convenios contienen claramente los lineamientos del Sistema, es decir, las facultades y obligaciones tanto de las entidades federativas como de la Federación.

Asimismo los convenios especifican los supuestos que se consideran como incumplimiento de las obligaciones, mismo que origina la separación que se estudiará a lo largo del presente capítulo, en sus diferentes perfiles.

II.- LA CONTROVERSIA

La Ley de Coordinación Fiscal, con claridad y precisión se refiere a la separación de las entidades federativas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para el caso de que falten al cumplimiento del o de los convenios o violen alguno de los preceptos constitucionales que las obligan.

Así, el primer párrafo del artículo II de la Ley de Coordinación Fiscal, contiene los supuestos que pueden ser el origen de la controversia, a saber:

"Cuando una entidad que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73, fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX, ó 118 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, está, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictámen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la Entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones".

Como se observa del precepto antes aludido, -- este plantea importantes supuestos de violación o de incumplimiento, mismos que consisten en:

- 1.- La violación a la Constitución.
- 2.- La violación o incumplimiento al o a los convenios.

En el primer planteamiento, la controversia se refiere al caso de que alguna entidad, estando adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, penetrara al campo de la Constitución concede exclusivamente a la Federación para establecer contribuciones o gravámenes en diversas materias que ha catalogado como exclusivas y que le ha reservado.

Por otra parte, dicha violación significaría el retroceso de los avances que con gran esfuerzo se -- han obtenido durante muchos años en el sistema impositivo nacional, pues además, al invadir la esfera federal, se violarían los principios del Sistema (al duplicarse nuevamente las cargas impositivas en perjuicio del contribuyente) y se estaría frente a una real posibilidad de rompimiento del pacto de unión entre la Federación y el Estado del que proviniera la infracción.

En cuanto a la violación o incumplimiento al o a los convenios, como motivo de controversia, resulta lógica su inclusión en la Ley de Coordinación Fiscal, -- pues de duplicarse nuevamente las cargas impositivas se

bre un mismo concepto, se dañaría el patrimonio del contribuyente. Asimismo, dicho supuesto se considera como una manera natural de obligar a las entidades federativas a cumplir con el compromiso que voluntariamente adquirieron al momento de celebrar el convenio.

Por otra parte, resulta pertinente comentar - que el artículo en cita, otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito, una personalidad especial a la que se establece en los capítulos anteriores, pues ejerce funciones de autoridad federal encargada de vigilar el cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, mismas que realiza independientemente de la personalidad que ocupa en la celebración de los convenios.

Finalmente, conforme a la parte final del mencionado artículo 11, que se refiere a la disminución de participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la obtenga - o del estímulo fiscal que conceda en contravención a dichas disposiciones y específicamente, en cuanto a los - estímulos fiscales que se otorguen contraviniendo a las limitaciones establecidas en el mismo artículo, por -- analogía, considero que también podría ser motivo de -- controversia el hecho de que un Estado otorgara exenciones sobre las mismas fuentes impositivas indicadas.

III.- MECANISMO ADMINISTRATIVO DE SOLUCION

El procedimiento de separación que señala el segundo párrafo del artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal, concede al Estado infractor la oportunidad de desvirtuar la supuesta violación a las disposiciones contenidas en el primer párrafo de este mismo ordenamiento, a través del mecanismo administrativo de solución.

En dicho mecanismo se advierten dos etapas. - que por su importancia y para mejor comprensión se describen en forma independiente.

Primera etapa:

Como se ha señalado, el conflicto se inicia - cuando un Estado viola alguna de las disposiciones que expresamente indica el primer párrafo del citado artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Ante la violación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como parte afectada, requerirá de la entidad considerada infractora un informe en el cual - manifieste su situación respecto a la supuesta violación que ha cometido. Asimismo, escuchará el dictámen - técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y, en base a los elementos aportados, tanto en el informe como en el dictámen recibido, la propia Secreta

ra emitirá su fallo, el cual podrá dictarse conforme a las siguientes alternativas:

a).- Si el fallo favorece al Estado, se dará por terminado el conflicto en el procedimiento de separación, o

b).- Si por el contrario le resultara desfavorable se le disminuirán las participaciones en los términos previstos en el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal y continuará el procedimiento.

Es importante mencionar que, como los cálculos de las participaciones se efectúan para cada ejercicio con motivo de la colaboración administrativa, el dinero lo detenta el propio Estado, por consiguiente, la disminución se tendrá que decretar virtualmente, ya que materialmente sólo podrá llevarse a cabo hasta el término del ejercicio fiscal mediante un balance financiero que permita determinar las cantidades que correspondan al Estado sancionado y las que deberá devolver por haberlas percibido indebidamente desde que se emitió la resolución de disminuir sus participaciones.

En lo que respecta a que en la notificación se debe señalar la violación que motivó la controversia, considero que este requisito tiene dos funciones.

La primera está señalada expresamente por la ley, a fin de corregir la violación de que se trate; y

la segunda, la manifestación de imparcialidad de la Ley, de no dejar en estado de indefensión al Estado.

En cuanto al plazo para la corrección, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en uso de las facultades que la propia ley le otorga, lo determinará tomando como base el mínimo de tres meses que establece el dispositivo legal invocado, el cual, una vez transcurrido, presentará dos alternativas.

La primera consiste en que si el Estado efectuó la corrección, quedará concluida la controversia y continuará adherido recibiendo sus participaciones según lo pactado en el convenio.

En la otra posibilidad, si el Estado no efectuó la corrección, se considerará separado del Sistema y consecuentemente quedará concluido el procedimiento en el orden administrativo del conflicto.

Segunda Etapa:

Esta etapa se apoya en lo dispuesto por la primera parte del segundo párrafo del artículo 11 invocado, que a la letra dice:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, comunicará esta resolución a la entidad de que se trate, señalando la violación que la motiva, para cuya corrección la entidad contará con un plazo mínimo de tres meses".

Esta disposición es considerada como la continuación de la primera etapa y la última oportunidad para la solución del conflicto en forma voluntaria y bajo el procedimiento administrativo.

Esta etapa del procedimiento se rige por lo siguiente:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público - al comunicar al Estado infractor la resolución, debe a la vez hacerle saber la disminución de la participación, la violación que motivó la controversia y la fijación - de un plazo que, conforme a la Ley, deberá consistir en tres meses como mínimo para que corrija la violación.

Una vez transcurrido el plazo, si se efectúa la corrección, se dará por concluida la controversia y en caso de no efectuarse ésta, se considerará separado del Sistema, concluyendo así el mecanismo que la ley establece para solucionar administrativamente el conflicto.

IV.- LA DECLARATORIA DE QUE EL ESTADO
DEJA DE ESTAR ADHERIDO AL SISTEMA.

La declaratoria de que un Estado deja de estar adherido al Sistema está comprendida dentro del procedimiento de separación como resultado de la falta de solución de la controversia durante el período administrativo analizado en el inciso anterior y la culminación del propio procedimiento.

En tal virtud, la declaratoria es un acto administrativo importante porque determina el nacimiento de diversos efectos jurídicos, de los cuales el más significativo es que el Estado queda separado del Sistema por no efectuar la corrección a la violación que se le imputó y que originó la controversia.

En el campo administrativo, este acto puede definirse como una resolución definitiva, pues, por un lado, no admite recurso administrativo alguno y, por el otro, es optativo para la entidad afectada demandar su anulación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta, después de sustanciar el juicio respectivo, proceda a confirmarla o anularla. Asimismo, la declaratoria establece el límite competencial entre una autoridad administrativa y la autoridad judicial que es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer del mismo asunto, pues a partir de

su emisión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deja de conocer como autoridad federal para seguir - interviniendo como parte en el ámbito judicial.

A través de este acto administrativo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifiesta la situación jurídica del Estado infractor, por el cual queda legalmente formalizada la separación en términos de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 11 de - la propia Ley de Coordinación Fiscal, mismo que a la letra dice: "Si la entidad no efectuara la corrección, - se considerará que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria correspondiente, la notificará a la entidad de que se trata y ordenará la publicación de la misma en el Diario Oficial de - la Federación. Dicha declaratoria surtirá sus efectos noventa días después de su publicación".

Ahora bien, es evidente, que de acuerdo al -- dispositivo anterior, el requisito de la declaratoria - no sólo consiste en la manifestación de la Secretaría referida, de que alguna entidad queda separada del Sistema, sino que además es necesario cumplimentarla con - la notificación al Estado y la publicación en el Diario Oficial de la Federación para que aquélla surta sus --- efectos legales, en la inteligencia de que la Secreta--ría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de au

toridad federal y con las atribuciones que se le han -- concedido es la encargada de llevar a cabo todas las -- formalidades exigidas por la ley.

Por otra parte, la notificación de dicha declaratoria tiene por objeto, nuevamente, dar a conocer a la entidad infractora el resultado obtenido en el procedimiento de separación a fin de que pueda manifestar lo que a su interés convenga ante la autoridad competente; y en cuanto a la publicación en el Diario Oficial, su importancia radica en que, por tratarse de una controversia que por su propia naturaleza es de orden público, debe darse a conocer tanto a los demás Estados - Coordinados como a los habitantes de la entidad separada, en virtud del régimen democrático de nuestro país.

Por último, la parte final del precepto que se estudia manifiesta que dicha declaratoria surtirá sus efectos noventa días después de su publicación, lo que indica que el Estado Quedará realmente separado una vez que haya transcurrido dicho término.

Considero finalmente que el legislador determinó este plazo de noventa días, por dos razones; Por un lado, se haga la entrega de la administración fiscal federal que el Estado manejó conforme al convenio de colaboración administrativa, así como la disolución a través de ajustes y balances de las participaciones, y por

el otro, la oportunidad para que el Estado pueda hacer valer su acción para anular la declaratoria, ante la -
Suprema Corte de Justicia de la Nación.

V.- LOS EFECTOS

Es natural pensar que la separación que hipotéticamente se plantea en este capítulo, tendrá lugar siempre y cuando venza el plazo de 90 días y no se impugne la misma. En este supuesto, las consecuencias consistirán en lo siguiente:

1.- LAS DEMAS ENTIDADES ADHERIDAS

Al respecto, los efectos se desprenden de lo previsto por el último párrafo del artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal que dice: "Las cantidades en que se reduzcan las participaciones de una entidad en los términos de este precepto, incrementarán el Fondo Financiero Complementario de Participaciones en el siguiente año".

Consecuentemente, a través de este ordenamiento la ley está concediendo un incremento al referido fondo, proveniente de la reducción en sus participaciones a la entidad infractora, para que a su vez éste con mayor capital al hacer la distribución a los Estados adheridos, resulten beneficiados al obtener mayor participación.

Este beneficio, no sólo se refiere a la reducción de participaciones a una entidad, sino que también podría aplicarse en el caso de que fuera separado, pues aún cuando la ley no lo especifica, considero --

que por analogía, si podría darse el mismo tratamiento para ambos casos.

2.- LA ENTIDAD SEPARADA DEL SISTEMA

Esta ya no recibirá participación de la recaudación de todos los impuestos federales, lo que significa una merma enorme a su hacienda y consecuentemente, ya no tendrá los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades, aún cuando nuevamente tenga libertad para imponer contribuciones locales, por lo que a todas luces resultaría perjudicada dicha entidad.

3.- LOS CUERPOS POLITICOS

Una vez que surta sus efectos la declaratoria que separa a la entidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, las autoridades fiscales federales, estatales y municipales tendrán que desempeñar nuevamente sus funciones de acuerdo a las atribuciones conferidas por sus respectivas leyes.

Resulta pertinente comentar que el beneficio obtenido por las autoridades fiscales locales en sus funciones como autoridades federales, equivale a la mayor experiencia adquirida en lo referente a la actividad financiera, misma que utilizarán en el futuro para beneficio de su entidad.

Asimismo, al separarse la entidad del Sistema, evidentemente los funcionarios de dicha entidad, --

dejan de pertenecer a los órganos de la Coordinación - Fiscal.

Finalmente, las autoridades fiscales federales involucradas, seguirán interviniendo como tales, y aún más, seguirán cobrando los impuestos federales en el Estado separado con todas las atribuciones que la -- Constitución y las leyes que de ella emanan la confieren, únicamente que ya no será a través de las autoridades estatales, sino que en forma directa.

4.- LOS CONTRIBUYENTES.

Como las autoridades locales ya no podrán cobrar impuestos federales, el contribuyente ya no le pagará al Estado. Pero en caso de que la entidad separada del Sistema pretendiera seguir recaudando los impuestos federales, entonces el contribuyente podrá acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a entablar el juicio correspondiente, donde podrá argumentar que la autoridad de quien emanó el acto administrativo que impugna, no está facultada legalmente para ello; ni el Gobernador ni el tesorero estatal y mucho menos el director de la hacienda estatal, tienen competencia para ordenar el acto impugnado, por no tener facultades federales en la legislación local.

Sin embargo, podría suceder que el Contribuyente efectuara algún pago de impuestos federales al --

Estado separado, entonces, éste puede pedir la devolución por pago de lo indebido, pues de lo contrario, el contribuyente, se vería perjudicado con la duplicidad de impuestos, dañando su economía, puesto que tendría que pagar también los impuestos locales provenientes en algunos casos de las mismas fuentes.

JURADO ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

CONFORME AL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL

ARTICULO 12 DE LA LEY DE

COORDINACION FISCAL

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL

(PRIMER CASO)
DECLARATORIA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO POR LA CUAL UN ESTADO -
SEAL DE ESTAN ADHERIDO AL SISTEMA NACIONAL
DE COORDINACION FISCAL

LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
LE NOTIFICARA A LA ENTIDAD Y ORDENARA
LA PUBLICACION DE LA DECLARATORIA EN EL
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

EL ESTADO RECONFORMA CON LA DECLARATORIA
QUE LO RENARA DEL SISTEMA NACIONAL DE ---
COORDINACION FISCAL, PODRA DEMANDAR EN ---
TIPO DE LOS TRENTE DIAS SIGUIENTES A LA ---
PUBLICACION, LA ANULACION DE LA DECLARATORIA
ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA ---
NACION

LA DECLARATORIA SUPRIMA SUS EFECTOS
NOVENTA DIAS DESPUES DE SU PUBLICACION
EN EL CASO DE QUE NO SEA IMPUGNADA
ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION

SE SUSPENDERAN LOS EFECTOS DE LA RESOLUCION
IMPUGNADA POR CIENTO CINCUENTA
DIAS, SI SE ENTABLO JUICIO
ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION

DECLARADO CASO
EN EL CASO DE QUE LA SECRETARIA DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO IMPUGNE
BIEN LAS DISPOSICIONES LE GUALES Y ---
CONVENIOS DE COORDINACION FISCAL ---
EN PERJUICIO DE UNA ENTIDAD, ESTE
PODRA APLICAR ANTE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACION A RECLAMAR
SU CUMPLIMIENTO

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACION SE REUNIRA EN PLENO Y UNICA
INSTANCIA PARA CONOCER DE ESTE TIPO
DE CONTROVERSIAS

EN LA SECRETARIA DE OPERACIONES FINANCIERAS Y DOCUMENTALES

SE COPIARA TRAMITADO Y LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO DEBERA CONTENER LA DEMANDA -
EN UN PLAZO DE TREINTA DIAS

EN LA CONTADORIA DE LA DEMANDA TAMBIEN DEBERA
OPONERSE PRUEBAS Y ACOMPAÑAR DOCUMENTOS

AL ADMITIRSE LA DEMANDA SE ESTABLIRA LA FECHA PARA
LA CELEBRACION DE LA AUDIENCIA, QUE DEBERA
SER ANTES DE NOVENA DIAS

HASTA ANTES DE CELEBRARSE LA AUDIENCIA SE RE-
UNIRAN TODOS LOS DOCUMENTOS Y PRUEBAS QUE AMBAS
PARTES

EN LA AUDIENCIA SE OPRONERAN ALEGTOS Y LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION PROMOVERA SU
FALLA

SE IMPRIMIRA PUBLICAR EN EL DIARIO OFICIAL DE LA
FEDERACION Y PODRAN OPOSICIONAR DEL ESTADO, SUR-
TIENDO SUS EFECTOS TREINTA DIAS DESPUES DE SU
PUBLICACION

EL FALLO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACION, SERA INAPROBABLE

CAPITULO QUINTO

EL JUICIO ANTE LA CORTE

I.- ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL

Resulta de gran interés, analizar el artículo-- lo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud, que representa el fundamento del juicio a seguirse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que promueva alguna entidad federativa, - contra de la Federación.

Puede considerarse este ordenamiento legal como uno de los mecanismos de auto defensa que la máxima ley de nuestro país instituyó para contener a los poderes de la Unión dentro de sus órbitas competenciales -- respectivas. Así, el maestro Felipe Tena Ramírez en su libro Derecho Constitucional Mexicano, explica con claridad este mecanismo al cual me adhiero, pues creo que su observancia es indiscutible para mantener el buen orden del país. (26)

(26) "Si la organización que instituye a Ley Suprema pu- diera ser violada impunemente, los preceptos constitu- cionales no pasarían de ser principios teóricos o manda- mientos éticos....., y si alguna ley debe ser cumplida y observada- espontánea o coercitivamente, es la ley su- prema del país.... Sólo como excepción cabe considerar la existencia de violaciones constitucionales, dentro - de un orden jurídico regular. Cuando la excepción se -- convierte en regla, es que la anarquía o el despotismo han reemplazado al orden Constitucional. Pero aún consi

"Ahora bien, es interesante el estudio de este artículo pues nos da a conocer en forma somera su historial para comprender mejor el grado de importancia que ocupa dentro de la estructura de nuestra Constitución. En principio según el maestro Héctor Fix Zamudio esta disposición se encuentra inspirada en el artículo tercero sección segunda, fracción I y II de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, que por otra parte también fue adoptada en principio por los restantes países latinoamericanos que han establecido la estructura federal, ya que esta garantía está dirigida esencialmente a preservar los límites que la Constitución establece entre las facultades de los organismos nacionales y los de carácter local". (27) Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay, entre otros, que adoptaron el mismo criterio.

derada como excepcional, la violación a la Constitución debe ser prevenida o reparada. Esto quiere decir, que aparte de la manera normal de preservar a la Constitución, que es observándola voluntariamente, tiene que haber en todo régimen constitucional un medio de proteger la contra las transgresiones, ya prevengan éstas de un mal entendimiento de los preceptos o ya del propósito deliberado de quebrantarlos.- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional mexicano, Editorial Porrúa, Décimo Tercera Edición, México 1975, Página 517.

(27) Fix Zamudio Héctor, las garantías Constitucionales en el Derecho Mexicano, Anuario Jurídico III y IV, UNAM, Primera Edición, 1977, página 98'

En nuestra Constitución, los antecedentes históricos del Artículo 105, nos demuestran la firmeza de su contenido, pues las modificaciones que ha sufrido, - responden únicamente a la realidad social de cada época, sin variar el criterio sobre el cual se funda, mismo -- que ha sido reiterado en forma concordante por los tratadistas anteriores, en el sentido de preservar los límites de las facultades concedidas a la Federación y Estados respectivamente.

Así, conforme a las bases anteriores, el artículo 105 Constitucional se instrumenta con el siguiente texto:

"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la - constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".

Cabe mencionar que las facultades que este artículo otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se funda en la importancia que para el País tiene la resolución de las controversias que puedan suscitarse entre los entes públicos de mayor jerarquía en el

país, y en este contexto, con el carácter de máximo -- Tribunal del país es el más apropiado, tanto por sus - funciones como por su experiencia para resolver este - tipo de conflictos, pues en el fondo, representan el - grave riesgo del rompimiento del pacto federal.

Las controversias que concretamente intere-- san el tema general de este trabajo son las que esta-- blece la parte final del propio artículo, es decir, - las que se pueden producir entre la Federación y un Es tado, cuyos supuestos ya han sido comentados y con el requisito de que ésta sea parte en la controversia, lo cual se precisa al respecto.

Sabemos, que por un lado, la Federación como Estado Mexicano, es una persona jurídica colectiva integrada con los tradicionales elementos. Territorio, - Pueblo y Gobierno, y por el otro se presenta en sus re laciones con los particulares como un órgano en el desempeño de alguna atribución específica que la propia Constitución le hubiera confiado. "De ahí que sólo en las controversias que reconozcan como origen las relaciones en que la Federación se ostente como persona - jurídica en sí misma y no como entidad funcional, puede afirmarse en puridad jurídica que es parte, debiendo conocer de ellas, en única instancia, la Suprema -

(28) Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, primera edición, 1973, --- página. 907.

Corte conforme al artículo 105 Constitucional".

Para su aplicación, este artículo, cuenta -- con la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, mismas que se analizarán en incisos subsecuentes.

II.- LA NATURALEZA DEL CONFLICTO

En el capítulo anterior, quedó precisado que los supuestos que provocan los conflictos entre la Federación y un Estado son principalmente, la violación a diversos ordenamientos Constitucionales, y en el inciso anterior, se reiteró al artículo 105 Constitucional como uno de los mecanismos de auto defensa de la Ley Suprema del país.

Dado que dicho dispositivo faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolverlos, resulta evidente que las controversias, conflictos y contiendas a que se refiere, deben ser de naturaleza jurídica, dado que la competencia de este tribunal es estrictamente jurisdiccional, tanto por sus funciones judiciales como por las que vigilan el cumplimiento de la Constitución, además, porque las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, serán resueltas por el Congreso de la Unión o por el Senado de la República, según corresponda, conforme a lo establecido en los artículos 73 fracción IV y 76 fracción VI de la propia Constitución Federal de la República.

Lo anterior se explica, en base a que "Los Sistemas de Defensa Constitucional pueden clasificarse en dos grupos, atendiendo a la naturaleza política o judicial del órgano al cual se encomienda la defensa.

El primer grupo confía la guarda de la Constitucional a un órgano político que puede ser alguno de los ya existentes dentro de la división de poderes o bien, que puede ser creado especialmente para que sirva de protector de la constitucionalidad. ... El Segundo grupo confiere la tarea de velar por la Constitución al órgano judicial, el cual tiene generalmente, aparte de su misión ordinaria de decir el derecho en una contienda entre partes, el cometido especial de declarar si los actos de los poderes constituidos están de acuerdo a la ley suprema". (29)

En consecuencia, vistas las manifestaciones anteriores, resulta indispensable que por razones de la competencia que la Constitución y las leyes federales le otorgan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que es el órgano más importante del Poder Judicial, las controversias aludidas son de naturaleza netamente jurídicas.

(29) Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional mexicano, Editorial Porrúa, Décimotercera Edición, México 1975, Páginas 518 y 519.

III.- CARACTER DEL JUICIO EN LA LEY DE COORDINACION FISCAL.

Analizada la estructura del Sistema Nacional - de Coordinación Fiscal, hemos podido apreciar que también está prevista en la propia ley, la intervención del Poder Judicial Federal, en este caso, la Suprema Corte - de Justicia de la Nación, ante quien se sigue un proceso y para lo cual se dan las bases en el artículo 105 Constitucional.

El juicio de referencia es de carácter especial, pues la causa que lo genera tiene el calificativo de trascendental para el país, de acuerdo a lo manifestado anteriormente, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el más alto tribunal se elige un gran jurado para conocer y resolver del conflicto cuyo fallo será -- inapelable.

En el camino para determinar el carácter del juicio, encontramos dos posibilidades:

- 1.- Juicio de anulación de la declaratoria.
- 2.- Juicio de cumplimiento del convenio.

Posibilidades que se fundan jurídicamente en el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, en el artículo 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y ambos ordenamientos en el artículo 105 de la Constitución Mexicana.

En el primer caso, se precisa la posibilidad de que un Estado acuda ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a presentar su inconformidad, demandando la nulidad de la resolución que daña sus intereses.

En el caso concreto, nos referimos a la separación de la entidad federativa del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En cuanto al segundo caso, nos referimos al supuesto en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público violara o faltara al cumplimiento de los convenios, supuesto que se encuentra previsto en la parte final del artículo 12 de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

En tal circunstancia, el Estado inconforme puede acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a demandar el cumplimiento del convenio, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sea quien no cumpla con las obligaciones adquiridas al celebrarlo.

Ahora bien, resulta interesante determinar la diferencia que existe entre el juicio de anulación, y el presente, que bien podríamos llamarlo de cumplimiento, tanto por las acciones que se demandan como por sus efectos, pues mientras en el primero el interés del Estado inconforme es demostrar la existencia del error, sobre la imputación que se le hace a fin de no ser sepa

rado del sistema, en el segundo, es obligar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a que cumpla simplemente con lo establecido en las Leyes y Convenios de -- Coordinación Fiscal.

Por otra parte, podemos decir que este tipo -- de juicios pertenece a las llamadas Controversias Constitucionales.

Así son conceptuadas por diversos tratadistas. Es el caso de Héctor Fix Zamudio quien al estudiar las facultades jurisdiccionales que nuestra Constitución confiere a los Poderes de la Unión, las cataloga con ese carácter y las compara con otras garantías de -- colaboración entre dichos Poderes al decir:

"La primera fue encomendada a un órgano político como lo es el Congreso de la Unión, que sin embargo realiza en este supuesto una evidente función jurisdiccional. Nos referimos al Juicio Político de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados.

La segunda y tercera, es decir, las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 -- de la misma carta federal, así como el juicio de amparo, funcionan a través del organismo judicial, ya que su realización corresponde en el primer caso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en el segundo, al Poder Judicial.

Finalmente, la cuarta garantía es la regulada por el párrafo tercero (actualmente cuarto párrafo, en materia de averiguación de hechos que constituyan violación del voto público), del artículo 97 Constitucional y aún cuando en principio se atribuye a la propia Suprema Corte de Justicia, en realidad implica una colaboración de los organismos del poder y, por tanto, no podemos situarla plenamente dentro del órgano judicial de control". (30)

En consecuencia, tomando en cuenta que tanto la fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y el artículo 12 de la Ley de -- Coordinación Fiscal, tienen como base el artículo 105 Constitucional, conforme a la división de garantías que con tanta precisión expuso el Maestro Fix Zamudio, podemos concluir que el juicio al cual nos referimos en este inciso, en cualquiera de sus dos posibilidades, corresponde al segundo grupo de garantías, denominado con controversias constitucionales, cuya finalidad es el resguardo de las limitaciones establecidas en la propia -- Constitución, respecto de las atribuciones concedidas a la Federación y a las entidades federativas.

(30) Fix Zamudio, Héctor, op. cit. pág. 69.

IV.- LA SUBSTANCIACION DEL JUICIO

A través de los incisos anteriores de éste capítulo, hemos podido apreciar del referido juicio ante la Corte, los diferentes perfiles que lo modelan, - tales como su fundamento, sus fines, su naturaleza y - sus características. Por ello, en el camino que lleva al análisis de todo cuanto se le refiera, en este inciso vamos a comentar su procedimiento.

Se ha visto, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el órgano que tiene facultades para conocer de este juicio y que además conoce como Tribunal en Pleno, a diferencia del Juicio de Amparo y de las demás materias de competencia federal, conforme a lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto resulta importante comentar, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el órgano de mayor jerarquía de dicho Tribunal, integrado por 21 Ministros numerarios, y para su funcionamiento basta con la presencia de 15 de sus miembros.

Ahora bien, la competencia del Pleno se determina según sea la naturaleza del interés de la Federación. Y en el caso concreto, el interés que la Federación tiene sobre el mismo es de gran trascendencia para el país.

Los negocios del Pleno de la Corte, conforme a lo que establece el artículo 18 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se ventilan en única instancia, toda vez que de acuerdo a la experiencia y al alto nivel de conocimientos de sus integrantes, no es razonable de sus resoluciones pudieran ser recurridas por otro Tribunal, o que existiera la posibilidad de una instancia más.

La substanciación del juicio se tramitará conforme a las reglas generales que para el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Al presentarse la demanda, el Presidente de la Corte, con fundamento en el artículo 13 fracciones I, VII y IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, estudiará sobre su admisión y, en su caso, le dará trámite. Si tuviere duda, dispondrá que el Secretario General de Acuerdos lo someta a la consideración del Pleno para dictar el trámite que corresponda, y en su oportunidad, turnará el asunto a un Ministro del Pleno para que en su carácter de relator formule el proyecto de sentencia, que posteriormente será discutido por el mismo tribunal en sesiones públicas dirigidas por dicho Presidente. La sentencia deberá ser aprobada por unanimidad o mayoría de votos de los Ministros presentes, --

quienes no podrán abstenerse de votar salvo que tengan algún impedimento legal, o cuando no se encuentren presentes en la discusión de que se trate, y en caso de -- que no fuera aprobada por la mayoría de los presentes -- se resolverá en una sesión posterior, para lo cual se -- convocará previamente a todos los Ministros integrantes del Pleno y si en dicha sesión tampoco quedara aprobado el asunto, el Presidente de la Corte designará a otro -- Ministro distinto para que formule un nuevo proyecto.

El artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal señala en forma complementaria el trámite que debe seguir la Corte, para la substanciación del juicio.

Por principio, debemos tener en cuenta que la prestación que se demanda es la anulación de la declaratoria de separación de un Estado del Sistema Nacional -- de Coordinación Fiscal, o bien, el cumplimiento de las disposiciones legales y convenios relativos a la Coordinación Fiscal, en el caso de que la Secretaría de Ha---cienda y Crédito Público les hubiere infringido.

La autoridad ante quien se demanda es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las partes contendientes son: El demandante, en este caso la entidad federativa afectada; el demandado será el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues to que de ella proviene la declaratoria de separación -- impugnada, o bien se trata de la dependencia del Ejecuti

vo Federal que incumplió con los convenios o con las demás disposiciones legales relativas a la Coordinación - Fiscal. Por tanto, su intervención es fundamental en la rendición del informe y defensa que sea necesario hacer, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la demanda incoada en su contra.

El procedimiento deberá seguirse en la siguiente forma:

La demanda se deberá presentar dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se hubiera publicado en el Diario Oficial de la Federación la citada declaratoria de separación o de la fecha en que el Estado tuvo conocimiento del incumplimiento, en el entendimiento que en lo sucesivo toda substanciación se seguirá en forma concordante para cualquiera de los dos tiempos del juicio, pues la única diferencia entre ambos es la acción que se ejercita.

El escrito, deberá contener la firma del Gobernador del Estado, del Secretario General de Gobierno y del de la Secretaría del Ramo, en virtud de que éstas autoridades son las directamente involucradas en el asunto de la Coordinación Fiscal y además porque tienen las facultades que las Leyes locales le están otorgando para actividades de este tipo.

En el mismo escrito, se ofrecerán pruebas y los documentos pertinentes.

Para los efectos de notificación y emplazamiento considero que se deben anexar a dicho escrito, - copias de la demanda y de los demás documentos presentados, con el fin de que los demandados estén en posibilidad de preparar su contestación.

Una vez que el Presidente de la Corte admita la demanda se correrá traslado a la parte demandada, para que la conteste en un plazo de treinta días y ---- ofrezcan pruebas. Es importante hacer notar que en la frase "correr traslado para que la conteste" se encierra todo el trámite procesal tendiente a la notificación y emplazamiento, pues aún cuando a la frase "Correr traslado" le falta la palabra "emplazar", al continuar con la expresión "Para que la conteste" queda implícita la orden del emplazamiento".

Cuando se habla "para que la conteste en un - plazo de treinta días", entendemos que existe un tiempo para que la parte demandada conteste, es decir, que la puede contestar entre el primer día y el último, contados a partir de la fecha en que se tenga por legalmente notificada; asimismo, si consideramos la palabra plazo como sinónimo de término, entonces estaremos con la --- idea de que la demanda podrá ser contestada el último día, es decir, el día treinta, con la aclaración de que este plazo se computa tomando en cuenta únicamente los

días hábiles, pues la doctrina y la teoría general del derecho, no permite que se efectúen actuaciones judiciales en días inhábiles, y que tampoco se tomen en cuenta éstas en los términos procesales, asimismo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, señala que son días hábiles todos los días del año, a excepción de los domingos y los días festivos.

En el auto que admite la demanda, se señalará la fecha para la celebración de la audiencia de ley, que tendrá que verificarse forzosamente antes de los noventa días siguientes a aquél en que se haya emitido el auto de referencia.

Con el auto admisorio, el Presidente de la Corte suspenderá provisionalmente los efectos de la declaración impugnada, por ciento cincuenta días contados a partir de la emisión del auto de referencia.

El período de ofrecimiento de pruebas viene aparejado con la presentación de la demanda y con la contestación de la misma, haciendo extensivo el período para exhibirlas desde que se ofrezcan hasta la fecha en que se celebre la audiencia.

La Ley de Coordinación Fiscal no hace un señalamiento claro de los medios de prueba pero el Código Federal de Procedimientos Civiles aplicado supletoriamente establece en su artículo 79 que para conocer la verdad -

de los hechos se puede valer el juzgador de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero sin más limitación que los medios de prueba que están reconocidas por la Ley y que tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

Según lo dispuesto por la Ley, la audiencia debe celebrarse antes de los noventa días siguientes al día en que se emitió el auto admisorio de la demanda. Dicha audiencia se celebrará, ante el Presidente de la Corte en unión del Secretario General de Acuerdos del pleno.

Una vez que se haya celebrado la audiencia, en la que se ofrecerán alegatos, el asunto estará listo para que el Presidente de la Suprema Corte lo turne al Ministro relator que formulará el proyecto del fallo y con lo cual quedará concluida la sustanciación.

V.- LA SUSPENSIÓN Y SUS EFECTOS.

Cuando una entidad ha acudido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a demandar la nulidad de la resolución que la separa del Sistema Nacional de --- Coordinación Fiscal, al admitirse su demanda, por disposición de la Ley se suspenden los efectos de la declaratoria impugnada, tal como lo manifiesta la propia Ley - de Coordinación Fiscal en el párrafo quinto del artículo 12, donde señala: "Desde la admisión de la demanda se suspenderán los efectos de la declaratoria impugnada por ciento cincuenta días".

Podemos advertir, que lo señalado por la Ley se presta a una posible confusión, porque la declaratoria surte sus efectos noventa días después de publicada en el Diario Oficial de la Federación, y la demanda debe presentarse dentro de los treinta días siguientes al día en que se publique la declaratoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que significa que al presentarse la demandaaún no surte sus efectos la declaratoria impugnada, por lo tanto, no se suspenden los -- efectos de la declaratoria a la admisión de la demanda, por la sencilla razón que todavía no surte sus efectos, en todo caso se debería decir que se interrumpe el término para que surta sus efectos dicha declaratoria.

La suspensión mencionada deberá ser publicada en el Diario Oficial de La Federación, cuya autoridad responsable del cumplimiento de esa disposición será la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por tal virtud, si no surte sus efectos la declaratoria por la cual se pretende separar a una entidad federativa del Sistema de Coordinación Fiscal, porque la suspensión es por ciento cincuenta días, se entiende que las cosas se quedan como estaban al momento de dictarse la declaratoria, es decir:

1.- Al no surtir sus efectos la declaratoria el Estado sigue adherido al Sistema.

2.- Al seguir adherido, continúa recibiendo su participación con la correspondiente reducción que se hizo en el período administrativo de solución.

3.- Si la entidad ha sido sancionada por considerar que está violando los principios del Sistema o el convenio de adhesión que celebró con la Federación al imponer y cobrar impuestos, se entiende que no está legitimada para hacerlo.

Es preciso hacer notar que en el supuesto de que el Juicio fuera para exigir el cumplimiento del convenio, la suspensión que podría darse, sería sobre los hechos considerados violatorios a los principios de la Coordinación Fiscal, contados también a partir de la ad

misión de la demanda y por el mismo tiempo que en el caso anterior. En relación a este supuesto es importante manifestar que podría no ser procedente esta suspensión, en virtud de que la Ley de la materia no la prevé, pero considero que aún en estas condiciones, sería congruente dicha suspensión, toda vez que los hechos que supuestamente motivaron el Juicio afectan al Estado que demanda.

Ahora bien, si bien es cierto, que la Ley no prevé esta suspensión, también lo es que no la prohíbe.

Además, considero que esta omisión no es propiamente un olvido del Legislador, sino que por el contrario es una muestra de que realmente nunca estuvo seguro que la Secretaría de Hacienda incumpliera o violara los convenios o la Ley de Coordinación Fiscal, pues siempre ha estado con la firmeza de lo positivo de este Sistema.

Los efectos de esta suspensión únicamente consistirían en paralizar las actividades que supuestamente afectan al Estado que demanda hasta en tanto se resuelva el conflicto.

Finalmente, se debe observar que el término de ciento cincuenta días de suspensión de los efectos, es proporcional al tiempo en que debe efectuarse todo el procedimiento hasta la emisión del fallo.

VI.- LA SENTENCIA Y SUS EFECTOS.

La parte final del párrafo cuarto del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal señala:

"En la audiencia formularán alegatos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciará su fallo".

Lo anterior indica que en la audiencia se desahogarán las pruebas, se ofrecerán alegatos y se estará en aptitud de pronunciar el fallo.

Para la emisión de éste el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará al Ministro que se encargará del estudio del presente caso para el efecto de que formule un proyecto de resolución el cual deberá ser discutido en una sesión pública del pleno en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya mencionados en el inciso IV de este capítulo.

La resolución una vez que esté aprobada deberá ser firmada por el Presidente de la Corte en unión del ponente y del Secretario General de Acuerdos, para efecto de su validez.

Finalmente, la segunda parte del párrafo quinto del artículo 12 de la ley señala que el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación producirá efectos treinta días después de su publicación en el Diario

Oficial de la Federación.

Así, el párrafo sexto del mismo ordenamiento establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará la publicación mencionada en el párrafo anterior, tanto de la suspensión de los efectos de la declatoria impugnada, como de los puntos re-solutivos del fallo.

Al respecto, considero que el término señalado para que surta sus efectos el fallo no tiene otro objetivo que efectuar las liquidaciones correspondientes a efecto de finiquitar tanto el convenio de adhesión como el de colaboración administrativa, que por cierto, creo que dada la magnitud de las operaciones que se tienen que efectuar con motivo de la separación, debería establecerse la posibilidad de una prórroga para el caso de que transcurrido el término no se haya liquidado totalmente la separación.

En el caso de que la Sentencia no decretara la separación del Estado, aún cuando la ley no lo men-ciona considero que la Federación deberá reintegrar las cantidades suspendidas por virtud de que el juicio no fue imputable a ésta.

Ahora bien, en el supuesto de que la demanda intentada fuera para exigir el cumplimiento, del convenio, los puntos resolutivos de la sentencia deben con-

sistir principalmente en la manifestación de que la Federación debe cumplir con sus obligaciones para con el Estado adherido, o bien en el caso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público acreditara que su incumplimiento no es imputable a ésta, entonces la resolución puede decretar una separación necesaria del Estado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

C O N C L U S I O N E S

Después de haber realizado un breve análisis sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en particular sobre la separación de las entidades federativas a dicho sistema, me permito externar las siguientes conclusiones:

1.- Se desprende del estudio de este trabajo que de acuerdo a las facultades concedidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la Federación, Estados y Municipios, en materia impositiva, no existe una determinación precisa sobre las materias más significativas para el Sistema Impositivo, como son el Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor -- Agregado e Impuesto Esoczial sobre Producción y Servicios, lo cual origina la aparición de la doble o múltiple imposición proveniente de la misma fuente impositiva.

Como consecuencia de lo anterior, se observa que la propia Constitución permite la concurrencia impositiva al no delimitar las facultades en las materias mencionadas y al obligar a los contribuyentes a pagar impuestos a la Federación, Estados y Municipios.

2.- Que por la necesidad de evitar la doble o múltiple imposición y lograr el cumplimiento del prin

cipio de equidad y proporcionalidad en el pago de impuestos, en beneficio del contribuyente, se crea la Ley de Coordinación Fiscal y consecuentemente su sistema, apoyada en diversas facultades expresas e implícitas que al Congreso de la Nación le ha concedido la propia Constitución Federal.

3.- Además, la implantación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, produce el importante efecto de distribuir mejor los ingresos de la Nación a todas las entidades federativas, a través de los Fondos General de Participaciones, Financiero Complementario de Participaciones, y de Fomento Municipal, lo cual significa un importante beneficio para todos ellos, pero principalmente a las entidades con menos ingresos, logrando con eficiencia cubrir los gastos públicos de la Federación Estados y Municipios y un desarrollo armónico de la Nación.

4.- Se establece para su mejor funcionamiento la intervención oportuna de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, tanto federales como locales.

5.- En virtud de lo positivo de los programas propuestos para dicho Sistema, en la actualidad todos los Estados se han adherido voluntariamente al mismo, por medio de convenios, formándose un verdadero Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

6.- Asimismo, en respeto a la voluntad y soberanía de los Estados, se establece la posibilidad de la separación espontánea de éstos del Sistema, es decir, cuando así converga a los intereses del Estado -- que se separa. En consecuencia, al adherirse voluntariamente los Estados, el mecanismo de la separación -- constituye el correlativo que confirma la constitucionalidad del Sistema que integra el ingreso y salida, -- como una manifestación de voluntad para hacerlo.

Independientemente de lo anterior, los efectos que se producirían por dicha separación serían en perjuicio de la propia entidad, principalmente por las participaciones que dejaría de recibir y los impuestos federales que se seguirían cobrando en su territorio. Por lo cual considero que aún cuando el derecho exista, no es prudente la separación.

7.- Como un mecanismo de auto control, se establece la sanción que puede producirse en el caso que un Estado no cumpla con los convenios o con la Ley de Coordinación Fiscal, incumplimiento en el cual lleva -- incluido el supuesto de violación a la Constitución, y que consiste en la separación forzosa del Estado del -- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En dicha separación se ratifica nuevamente la constitucionalidad -- del Sistema, por virtud de estar contemplada en el ar-

tículo 175 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, misma que podría darse después de agotado todo un procedimiento administrativo tendiente a evitarla, principalmente por los efectos que produciría, es decir, la ruptura del pacto de Unión entre la Federación y el Estado interesado, el desmembramiento del Sistema Nacional de referencia y un retroceso en el Sistema Impositivo Nacional, pues se volvería a la concurrencia impositiva que con tanto esfuerzo se ha evitado.

8.- La separación se presenta a través de una declaratoria que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, asimismo, propone como medio para inconstituirse un juicio de anulación entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya sustanciación es de particular importancia, con lo cual una vez más se refleja la constitucionalidad de la Ley de Coordinación Fiscal.

9.- Además del juicio de anulación ante la Corte se prevé un juicio de cumplimiento del convenio, en el supuesto que quien infringiera las disposiciones y convenios de Coordinación Fiscal, fuera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tal caso la san-

ción no corresponde a una separación como en los casos anteriores, pues ello significaría una negación a los principios que la Federación proclamó al proponer a -- los Estados el Sistema Nacional de Coordinación Fis-- cal, en consecuencia dicho incumplimiento sólo es concebible cuando exista una imposibilidad real de poder cumplir.

10.- Considero que la Ley de Coordinación Fis-- cal, tiene establecido dentro de su contexto, un con-- junto de instituciones, instrumentos y conceptos que - en unión de los convenios de coordinación, constituyen un armónico, jurídico y razonable Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dentro del Sistema Impositivo Na-- cional.

11.- Por todo lo anterior es importante mani-- festar que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya establecido como tal, en cumplimiento de los objeti-- vos para los que fue creado, es una pieza fundamental en el desarrollo equilibrado de la Nación.

BIBLIOGRAFIA

- Aguirre de Arriaga, Margarita. La Coordinación Fiscal y el Contencioso Administrativo Federal Local, Tribunal Fiscal de la Federación 45 años, Tomo I, México, 1982.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1973.
- Cervantes Alumada, Raúl. La Cláusula "Rebus Sic Stantibus" en el actual orden Jurídico mexicano, Estudios Jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina, Editorial Porrúa, Primera Edición, 1984.
- Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VII, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VIII, antecedentes y evolución de los artículos 107 a -- 136 Constitucionales, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión.
- Fix-Zamudio, Héctor. Las Garantías Constitucionales en el Derecho Mexicano, Anuario Jurídico III-IV 1976-1977, Material del Instituto de Investigaciones Jurídicas -- U.N.A.M.
- Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1975.
- Madrid Hurtado, Miguel de la. "Pensamiento Político", -- Coordinación General de Documentación y Análisis, P.R.F. México, 1981.
- Sepulveda, César. Derecho Internacional, Editorial Porrúa, Octava edición, México, 1977.

Somers, Harold M. Finanzas Públicas e Ingresos Nacionales, Fondo de Cultura Económica, traducción de Horacio Flores de la Peña y Marta Chávez, México, 1970.

Sorensen, Max. Manual de Derecho Internacional Público, Editorial Fondo de Cultura Económica, Primera edición, México, 1973.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, Décimotercera Edición, México, 1975.

OBRAS CONSULTADAS

Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Fiscal, Edit. Cárdenas, México, 1975.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. Problemas de la Imposición Interestatal e Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1972.

Flores Zavala, Ernesto. Finanzas Públicas Mexicanas, -- Edit. Porrúa, México, 1970.

Gil Valdívía, Gerardo. El Federalismo y la Coordinación Fiscal, U.N.A.M., México, 1981.

Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Edit. Cajica, Puebla, 1979.

Hoyo d'Addona, Roberto. "Las participaciones en la Coordinación Fiscal", Revista Investigación Fiscal No. 3 -- 2a. época, Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1983.

Huerta Hernández, Gilberto. Convenios de Coordinación Fiscal. Efectos para los Particulares, Tesis Profesional, México, 1976.

Ibarra Muñoz, David. "Palabras, Reunión-comida con los Tesoreros Estatales", América No. 39; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1978.

Margaln Manatou, Emílio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Edit. Universitaria Porrúa, México, 1977.

Prieto Fortun, Guillermo. "El Sistema de Administración Tributaria del Gobierno Federal", Revista Investigación Fiscal No. 3 2a. época, Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1983.

Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil -- (Contratos), Edit. Porrúa, México, 1976.

Treviño Martínez, Alejandro. Convenios de Coordinación Fiscal entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas, Tribunal Fiscal de la Federación 45 años, Tomo I, México, 1982.

Valdez Villarreal, Miguel. La Coordinación Fiscal Mexicana, Procuraduría Fiscal de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1981.

Villa Calleja, Guillermo. ¿Qué es la Coordinación Fiscal? "Revista Investigación Fiscal" 2a. época, Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1982.

LEYES Y CONVENIOS CONSULTADOS

Anexo No. 7 del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Campeche. Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 1980.

Anexo No. 3 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Aguascalientes. Diario Oficial de la Federación, 10. de diciembre de 1980.

Acuerdo que modifica y adiciona el acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su coordinación en impuestos federales. Diario Oficial 9 de septiembre 1981.

Anexo No. 2 al Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación 4 de febrero de 1982.

Anexo al Convenio de adhesión al Sistema Nacional de -- Coordinación Fiscal. Diario Oficial 18 de enero de 1982.

Anexo No. 2 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Diario Oficial de la Federación 8 de febrero y 12 de febrero de 1982.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Convenio por el que se sustituye al anexo No. 1 al Convenio de Adhesión del Estado de Yucatán. Diario Oficial de la Federación 21 de mayo de 1980.

Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Diario Oficial 28 de diciembre de 1979.

Convenios de colaboración administrativa. Diario Oficial 28 de diciembre de 1979.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de cada uno de los Estados del -- País.

Declaratoria de Coordinación en materia federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles y en Materia de Derechos.

Diario Oficial 4 de marzo de 1982, 5 de marzo de 1982, 17 de marzo de 1982, 18 de marzo de 1982, 22 de marzo de 1982.

Iniciativa de la Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Coordinación Fiscal 1953.

Ley de Coordinación Fiscal 1978.

Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.