

200  
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"LA ACTIVIDAD CREDITICIA DE LAS ENTIDADES  
FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS".**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
HECTOR ESTEBAN DE LA CRUZ OSTOS

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1994





Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y  
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 5 de octubre de 1994.

COORDINADOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR,  
U.N.A.M.  
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted que el pasante HECTOR ESTEBAN DE LA CRUZ OSTOS, bajo la supervisión de este Seminario elaboró la tesis intitulada "LA ACTIVIDAD CREDITICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS".

Con fundamento en los artículos 8o. fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO  
DE  
DERECHO FISCAL

Atentamente.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
La Directora del Seminario

LIC. MA. DE LA LUZ RIVERA LAMACHO

MÉXICO, D.F., A 3 DE OCTUBRE DE 1994.

LIC. MA. DE LA LUZ MUÑOZ CAMACHO  
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE DERECHO  
FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS  
FACULTAD DE DERECHO  
P R E S E N T E .

ESTIMADA MAESTRA:

POR MEDIO DE LA PRESENTE ME PERMITO COMUNICARLE -  
QUE EL ALUMNO HECTOR ESTEBAN DE LA CRUZ OSTOS, HA TERMINADO  
DE ELABORAR SU TESIS PROFESIONAL SOBRE EL TEMA "LA ACTIVIDAD  
CREDITICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS", BAJO  
MI DIRECCIÓN.

EN MI OPINIÓN DICHO TRABAJO CUMPLE CON LOS REQUISI  
TOS QUE SEÑALA LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA PARA SER PRESENTA  
DA EN EL EXAMEN PROFESIONAL CORRESPONDIENTE, DESDE LUEGO SI  
USTED NO TIENE INCONVENIENTE PARA ELLO.

COMO SIEMPRE AGRADEZCO LA CONFIANZA DEPOSITADA EN  
EL SUSCRITO AL PERMITIRME COLABORAR EN EL SEMINARIO QUE DIG  
NAMENTE PRESIDE, DIRIGIENDO TRABAJOS COMO EL QUE SE PRESENTA.

ATENTAMENTE.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"



MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES.

**GRACIAS A DIOS POR PERMITIRME LA  
EXISTENCIA Y DARME LAS CUALIDADES  
SUFICIENTES PARA DESEMPEÑARME CON  
ENTREGA Y JUBILO EN MI TRAYECTO POR  
LA VIDA Y RODEARME DE AMIGOS QUE  
SIEMPRE HAN AYUDADO A SUPERARME.**

**A MIS PADRES:**

**LAURA OSTOS DE DE LA CRUZ  
HECTOR DE LA CRUZ MARTINEZ  
POR LA VIDA Y EDUCACION QUE DE ELLOS  
RECIBI Y POR LOS VALORES Y PRINCIPIOS  
QUE HAN FORJADO EN MI A LO LARGO DE MI  
EXISTENCIA. LES DEDICO ESTE TRABAJO COMO  
UN MODESTO TESTIMONIO DEL PROFUNDO  
AMOR QUE LES PROFESO.**

**A MIS HERMANOS:**

**RICARDO Y MARCO DE LA CRUZ OSTOS  
POR SU COMPRESION Y COMPAÑIA.**

**A MIS ABUELOS:**

**ELISA BOTELLO DE OSTOS.**

**En Memoria de:**

**ENEDINA MARTINEZ DE DE LA CRUZ  
AMADO DE LA CRUZ VAZQUEZ Y  
ANDRES OSTOS GOMEZ,  
QUIENES DESDE SU ESTRELLA  
SIEMPRE ME PROTEGEN**

**AL LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES  
POR SUS FINAS ATENCIONES Y POR EL  
TIEMPO DEDICADO EN LA ASESORIA DE  
ESTA TESIS.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO:  
MAXIMA CASA DE ESTUDIOS,  
FORJADORA DE PROFESIONISTAS  
AL SERVICIO DE LA PATRIA.**

**A LA FACULTAD DE DERECHO:  
POR RECIBIRME EN SUS AULAS Y PERMITIRME  
OBTENER EL CONOCIMIENTO, FRUTO DEL TESON  
Y EXPERIENCIA DE SUS DISTINGUIDOS  
MAESTROS.**

**A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE SIEMPRE:  
QUIENES HAN ESTADO PRESENTES EN EL  
TRANCURSO DE MI VIDA, E INFLUIDO  
NOTORIAMENTE EN LA FORMACION DE  
MI PERSONALIDAD, COMPARTO CON ELLOS  
MIS LOGROS.**

***"LA ACTIVIDAD CREDITICIA DE LAS  
ENTIDADES FEDERATIVAS Y  
MUNICIPIOS"***

**LA ACTIVIDAD CREDITICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
Y MUNICIPIOS**

**INDICE**

|                           | Página   |
|---------------------------|----------|
| <b>INTRODUCCION .....</b> | <b>1</b> |

**CAPITULO PRIMERO**

**ANTECEDENTES**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1.1.- El sistema federal mexicano.....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>1.1.1.- Algunas reflexiones .....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>1.2.- Ingresos Públicos .....</b>   | <b>10</b> |
| <b>1.2.1.- Contribuciones federales, estatales y municipales.....</b>                          | <b>16</b> |
| <b>1.2.2.- El Presupuesto de Egresos de la Federación .....</b>                                | <b>20</b> |
| <b>1.2.3.- Canalización de los Ingresos al Gasto Público.....</b>                              | <b>25</b> |
| <b>1.3.- El crédito público, una opción complementaria a los ingresos<br/>ordinarios .....</b> | <b>28</b> |

**CAPITULO SEGUNDO**

**MARCO JURIDICO DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO  
EN LOS DIVERSOS ORDENES DE GOBIERNO**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>2.1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...</b>                                       | <b>36</b> |
| <b>2.1.1.- El artículo 124 constitucional .....</b>  | <b>36</b> |
| <b>2.1.2.- Preceptos constitucionales que determinan la competencia<br/>fiscal o potestad tributaria .....</b> | <b>38</b> |

|  |    |
|--|----|
| 2.1.3.- Retrospectiva constitucional de la potestad tributaria en México ..... | 41 |
| 2.2.- Ley de Coordinación Fiscal.....  | 53 |
| 2.2.1.- Sujetos que intervienen en esta relación .....                         | 63 |
| 2.3.- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal .....                            | 64 |
| 2.4.- Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal .....   | 70 |

### **CAPITULO TERCERO**

#### **LA ACTIVIDAD RECAUDADORA Y CREDITICIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS**

|  |     |
|--|-----|
| 3.1.- Consideraciones previas .....                                      | 77  |
| 3.2.- Contribuciones en favor de las Entidades Federativas .....         | 80  |
| 3.2.1.- Clasificación de los ingresos de las Entidades Federativas... .. | 81  |
| 3.3.- Contribuciones en favor de los Municipios .....                    | 85  |
| 3.3.1.- La Hacienda Municipal .....                                      | 88  |
| 3.3.2.- Clasificación de los ingresos municipales .....                  | 93  |
| 3.3.3.- Bonos municipales, otra opción para el financiamiento .....      | 96  |
| 3.4.- La situación del Distrito Federal .....                            | 103 |
| 3.4.1.- Generalidades .....  | 103 |
| 3.4.2.- La cuestión crediticia en el Distrito Federal .....              | 107 |

### **CAPITULO CUARTO**

#### **ALCANCES Y PERSPECTIVAS EN EL SUPUESTO DE INCREMENTAR LA CAPACIDAD CREDITICIA A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS**

|  |     |
|--|-----|
| 4.1.- Regulación normativa .....                               | 110 |
| 4.1.1.- Limitantes del artículo 117 constitucional .....       | 110 |
| 4.1.2.- La Deuda Pública y el artículo 73 constitucional ..... | 112 |
| 4.1.3.- El artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal .....   | 114 |

|   |     |
|---|-----|
| 4.2.- Idoneidad del crédito en favor de las Entidades Federativas<br>y los Municipios ..... | 115 |
| 4.3.- Objeciones al otorgamiento de créditos a Estados y<br>Municipios .....                | 118 |
| 4.3.1.- La Deuda Externa y la balanza de pagos .....  | 120 |
| 4.4.- Propuesta .....   | 122 |
| 4.4.1.- Justificación de esta medida .....  | 126 |
| 4.4.2.- Responsabilidad de la Federación .....  | 127 |

|                           |            |
|---------------------------|------------|
| <b>CONCLUSIONES .....</b> | <b>128</b> |
|---------------------------|------------|

|  |            |
|--|------------|
| <b>FUENTES DE INFORMACION E INVESTIGACION.....</b> | <b>122</b> |
|--|------------|

## INTRODUCCION

En el presente trabajo pretendo realizar un un análisis objetivo sobre uno de los tópicos de mayor trascendencia en el sistema federal mexicano; la autonomía y libertad municipal, desde el enfoque de la situación financiera de estos órdenes de gobierno, que sin duda alguna, son los más próximos a la problemática que enfrenta la solución de las demandas colectivas. Para ello es conveniente estudiar el origen del sistema federal en nuestro país, que nace de la imitación a las instituciones político jurídicas del extranjero, en momentos de la génesis -y por esa razón difíciles-, del Estado mexicano.

Resulta verdaderamente halagador el hecho de intentar realizar posibles aportaciones, o simplemente realizar un estudio objetivo de un asunto tan controvertido por el que diversos sectores de la sociedad se ven afectados directamente. Me refiero a la insuficiencia de recursos por parte de las entidades federativas y municipios para desarrollar en condiciones óptimas su cometido: servicio y obra pública, las cuales se ven limitadas ante la imposibilidad del gobierno federal para dotar de recursos económicos suficientes a los gobiernos locales y municipales.

Elaboro un breve estudio sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus repercusiones en federalismo mexicano, así como los conceptos de ingreso para entidades federativas y municipios, tanto ordinarios como extraordinarios. De igual forma se desarrolla un ejercicio sobre la viabilidad del empleo de créditos para los gobiernos en general, y los alcances en la economía de los mismos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en su artículo 117 una prohibición expresa para los Estados que integran a la Federación a contratar obligaciones o empréstitos en los que se vean involucrados sujetos o mercados extranjeros. Sin embargo tal restricción absoluta en nuestros días parece haberse superado en el marco internacional, en efecto, existen países en los que sus entidades si pueden suscribir esta clase de obligaciones, y ello representa una alternativa a la solución de sus necesidades.

Es por esto que en el desarrollo de este trabajo, trato al sistema federal como un antecedente, del que se deriva la prohibición constitucional antes referida, toda vez que el federalismo mexicano representa en nuestros días graves obstáculos económicos para el fortalecimiento de los Estados integrantes, en virtud de las limitaciones tributarias que se imponen a éstos, limitaciones que en algunas ocasiones son justificadas para preservar el orden y la congruencia fiscal.

Por otra parte, las haciendas municipales no han alcanzado la tan anhelada autonomía que les permita encausar debidamente los recursos a la construcción e implementación de infraestructura. Si bien la evolución del municipio desde 1917 a la fecha, demuestra que su situación financiera no es la deseada, en un principio se debe a la decisión tomada por los constituyentes al redactar el polémico artículo 115 y sus posteriores reformas, limitándose la efectiva participación del municipio en estos rubros, y dando vida a un débil municipio que carece de potestad tributaria, ya que no puede establecer sus contribuciones directamente, y sólo administra su hacienda con base en su competencia tributaria

Más adelante me refiero a la Ley de Coordinación Fiscal, que si bien es creada con la intención de solucionar los problemas en materia de potestad y competencia tributaria entre Federación, Estados y Municipios, es pertinente señalar que la incorporación al Sistema de Coordinación Fiscal afecta a la potestad tributaria de los Estados, principalmente en materia de derechos ya que sólo podrán establecerlos en algunos de licencias, uso de vías públicas, etc.

También abordó el tema de la actividad recaudadora de los Estados, en sus diferentes dimensiones, toda vez que constituye la principal y legítima fuente de ingresos de los gobiernos locales, ya que en función de esta recaudación les serán otorgadas las participaciones correspondientes. En cuanto a este tipo de ingresos, se hace referencia a la clasificación de ordinarios y extraordinarios y una breve crítica a la misma.

Del resultado de los estudios previos, propongo una serie de modificaciones al texto constitucional para dar consistencia al planteamiento central, incluyendo además, las posibles objeciones que pudieran presentarse en caso de incorporarse en los textos legales, así como la justificación que da el soporte teórico y práctico al proyecto de referencia.

El sólo hecho de hablar de reformas constitucionales, sugiere forzosamente que hay ciertos renglones o postulados jurídicos que no responden a la realidad, y que mediante la implementación de principios novedosos se pretende dar cauce a las demandas de la sociedad, mediante mecanismos adecuados ideados para lograr tal propósito.

Cabe señalar, que la inquietud por elegir este tema para obtener el Título de Licenciado en Derecho, responde a la constante y abundante práctica que he venido desarrollando dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde he tenido la oportunidad de observar la disposición por parte de inversionistas extranjeros para aplicar recursos económicos en proyectos de infraestructura, y la imposibilidad para desarrollarlo ante el marco constitucional y legal que restringe a los Estados y Municipios, de tal manera que estoy convencido que con la elaboración de este trabajo podré aportar elementos, que considero, podrían solucionar en parte la falta de financiamiento en los Estados, y sobre todo, el que los recursos lleguen oportunamente a las entidades federativas y municipios, y sirvan para ser destinados a resolver las necesidades principales de las localidades, en aras del desarrollo nacional.

## **CAPITULO PRIMERO**

### ***ANTECEDENTES***

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES

#### 1.1.- EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

El Estado mexicano, adoptó desde su nacimiento, en 1824 la forma federal. Las partes que lo integran desde ese entonces se consideran Estados libres, independientes y soberanos, con la salvedad de los periodos en que rigieron los gobiernos con tendencias de corte centralista. Algunas instituciones jurídicas, que teleológicamente se pensaron para un Estado unitario, no sólo han pasado a esta clase de Estados de carácter federal, sino que, incluso, se han incorporado a la forma de organización de esas entidades que integran la Federación. Bajo este contexto, el federalismo mexicano adoptó desde un principio una especie de descentralización, cuyo sustento radicaba en la formalidad y no en una realidad, derivada de la imitación de instituciones al vecino país del norte, donde se habían desenvuelto con gran éxito ante el asombro de las nacientes naciones.

Teóricamente el federalismo ha sido entendido como "un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros"<sup>1</sup>, y si partimos de la premisa que el territorio mexicano como tal, ya existía antes de la implantación de este sistema como una unidad, entonces no podemos hablar de unión cuando algo no está desunido. En el caso del Estado de Chiapas si se verificó la adhesión al pacto federal, el 14 de septiembre de 1824.

Respecto al carácter de "soberanos" de los Estados se estima que "el que los Estados de la Unión fueran soberanos no quedó inscrito en la Constitución de 1824, como si lo fue, de acuerdo con lo antes señalado, en el Acta Constitutiva de

---

<sup>1</sup> Porrúa Pérez, Francisco. "Teoría del Estado": Vigésima segunda Edición, Editorial Porrúa. S A México, 1988, pág. 463.

ese mismo año. La ausencia de concepto de soberanía radicada en los Estados, no modificó el esquema de sistema federal que entonces se adoptaba"<sup>2</sup>

Necesariamente habrá de partir de las consideraciones de los Reyes Católicos de España, tras el encuentro con las Indias, al promover el trasplante de la organización y del derecho de Castilla a las tierras descubiertas; situación que no se verificó en forma completa, en virtud de las circunstancias prevalecientes en el Nuevo Mundo. Quizá por ello, la legislación aplicable en las colonias fue el derecho castellano, adoptado casuísticamente.

Como consecuencia de lo anterior, cuando se llegó a dictar una disposición normativa solo para alguna provincia o lugar determinado, fue por excepción, ya que la regla era la de dictar leyes de carácter general; sin embargo, las distancias de las colonias respecto a la metrópoli propició constantemente el manejo independiente del Virrey, generando favoritismos, localismos y corrupción.

México inició la lucha por su independencia en 1810, y no es sino hasta después de once trágicos años cuando se consolida como nación. El gobierno de España dejaría de nombrar a los gobernantes de México y de dictar las leyes a que se sujetarían sus habitantes, condiciones indispensables de un país soberano.

La expedición de la primer Constitución mexicana se verificó después de haber transcurrido tres años del triunfo del Ejército Trigarante. Se configuraron dos corrientes ideológicas respecto a la instrumentación del estatuto jurídico: una, de corte federalista, encabezada por Ramos Arizpe, y otra, de corte centralista, representada por Fray Servando Teresa de Mier; se concluyó con la designación del primero como Presidente de la Comisión de Constitución en el Congreso Constituyente, quien al presentar su proyecto, fue aprobado el 3 de octubre de 1824 y publicado el día 5 del mismo mes y año. La vigencia de esta Ley Suprema se extendió hasta 1835, suspendida debido a la fuerza predominante de los conservadores.

---

<sup>2</sup> Ortega Lomelín, Roberto. "El Nuevo Federalismo. La Descentralización"; Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1988. pág. 38.

La trascendencia de la primer Constitución de nuestro país, es si duda alguna, la adopción del sistema federal, sustentado en la concepción formal de un pacto entre Estados libres y soberanos, unidos conforme a los principios de una Constitución general, transformando la antigua división provincial en Estados. Los principios fundamentales de este ordenamiento fueron la soberanía popular, la libertad individual y la división de poderes. Los Estados asumieron la obligación en el texto constitucional de no oponerse a los preceptos ahí dispuestos.

Es pertinente señalar que algunas de las divisiones territoriales que actualmente conforman los Estados de la República mexicana, responden a una configuración de índole provincial, donde la estructura colonial se dio en base a una delimitación precortesiana, respetando la división ya existente, o bien, de acuerdo al resultado de la conquista a través de las llamadas "Capitulaciones Reales", en las que se delimitaba su extensión territorial.

El artículo cuarto de la Constitución de 1824 establecía como partes integrantes de la Federación mexicana a los Estados y Territorios siguientes: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas, así como los territorios de Alta California, Baja California, Colima, Tlaxcala y Santa Fe de Nuevo México. Posteriormente, en 1830, se aprobó la separación de Sonora y Sinaloa, como dos Estados independientes; y en 1835, se separó Aguascalientes de Zacatecas, constituyendo un territorio más.

En 1836, bajo el régimen centralista, se crean las Juntas Departamentales en sustitución de los Estados, como resultado de la instauración de un Estado central y unitario, con homogeneidad política, cuyo sustento normativo lo constituyó las denominadas "Siete Leyes Constitucionales", llamada así por dividir el texto constitucional en siete ordenamientos.

Los hasta entonces llamados estados libres, soberanos e independientes, cambian su denominación por la de departamentos, cuyo gobierno interior estaba a cargo de gobernadores nombrados por el Ejecutivo Supremo y juntas departamentales elegidas popularmente, como órganos de consejo.

Las Bases Orgánicas de 1843 tienen su origen en la decisión de Santa Anna, que ante un federalismo amenazante, disuelve el Congreso e incita a una Junta de Notables para la discusión del proyecto de Constitución. *"Con su expedición el centralismo se acentúa y, aunque subsiste el Senado como parte integrante del Congreso, su función de hecho se resume a ser un apéndice del Poder Ejecutivo, asentándose asimismo su categoría de representante de clase. Se renueva el ciclo de agravamiento centralista, vivido antes con las reformas Borbónicas"*<sup>3</sup>. La situación continuó igual para las regiones denominadas departamentos.

*"Al triunfo federalista de 1846 y por decreto del Jefe del Ejército Republicano, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824 y esto trajo como consecuencia que se restituyera la calidad de Estados de la Federación, a los departamentos previstos en las constituciones centralistas"*<sup>4</sup>, cambiaran su nombre, organización y relación con los poderes federales, denominándolos desde entonces, Estados de la Federación, como los llamaba la Constitución de 1824 y como se conocen en la actualidad.

Lo anterior fue ratificado por el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, etapa de la historia mexicana caracterizada por el retorno de la normatividad proveniente del sistema federal. En 1849 el Congreso Federal declaró la existencia del Estado de Guerrero, mismo que nació gracias a la desgregación de partes territoriales de los Estados de México, Michoacán y Puebla.

El 5 de febrero de 1857 se promulga la segunda Constitución de corte federal, la que en su artículo 43 implementó las bases de la división territorial, y en equidad a los Estados reconocidos por la Constitución de 1824, los ratifica, y crea además los Estados de Colima y Tlaxcala. En concreto, a estas fechas existían 23 Estados, el Distrito Federal y un Territorio.

<sup>3</sup> Ortega Lomelín, Roberto. Op. Cit. pág. 41.

<sup>4</sup> Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. pág. 243-44.

En 1863 se reconoce al Estado de Campeche como parte de la Unión, y en 1868 se constituye formalmente el Estado de Coahuila de Zaragoza. En 1869 se erigieron como nuevos Estados de la Federación, el de Hidalgo y el de Morelos.

Ante estas condiciones, en 1884, hubo de reformarse la Constitución mexicana, para dar cabida en este máximo ordenamiento, a todas las declaraciones y reconocimientos de Estados miembros de la Unión, y crea, mediante este mismo decreto de reformas, el territorio de Tepic. En 1902 se adiciona en el artículo 43 constitucional, el territorio de Quintana Roo.

Durante el movimiento armado comprendido de 1910 a 1917, se aprecia un paréntesis en la política federal mexicana, pues primero había que solucionar los problemas sociales internos que le habían dado origen. Cabe puntualizar aquí que de la fecha en que se consumó nuestra independencia nacional en 1821 hasta la fecha en que promulgó la Constitución que actualmente nos rige, hubo necesidad de convocar a 8 congresos constituyentes que fueron los de: 1824, 1835, 1839, 1842, 1843, 1846, 1856 y 1916, de los cuales sólo obtuvieron el rango de constituciones el de 1824, las dos constituciones centralistas, el Acta de Reformas de 1847, la Constitución de 1857 y la de 1917.

Inicialmente la Constitución de 1917 contempló la existencia de 28 Estados, dos territorios y un Distrito Federal. Posteriormente, en 1956, se erige el Estado de Baja California, y en 1974 se crean los Estados de Quintana Roo y Baja California Sur, fecha en que desaparecen los territorios federales y se constituye la actual división territorial del país, el cual hoy comprende 31 Estados libres y soberanos y un Distrito Federal, como asiento de los poderes de la Unión.

La libertad y soberanía aludida se pone de manifiesto en el momento en que los Estados se dan sus propias constituciones políticas locales, las que por razones obvias, la fecha de publicación es variada, que a continuación se señala en orden cronológico:

| ENTIDAD FEDERATIVA      | FECHA      |
|-------------------------|------------|
| 1. Jalisco              | 18-11-1824 |
| 2. Oaxaca               | 10-01-1825 |
| 3. Zacatecas            | 17-01-1825 |
| 4. Tabasco              | 26-02-1825 |
| 5. Coahuila             | 05-03-1825 |
| 6. Nuevo León           | 05-03-1825 |
| 7. Yucatán              | 06-04-1825 |
| 8. Tamaulipas           | 07-05-1825 |
| 9. Veracruz             | 03-06-1825 |
| 10. Michoacán           | 19-07-1825 |
| 11. Querétaro           | 12-08-1825 |
| 12. Durango             | 01-09-1825 |
| 13. Sinaloa             | 02-11-1825 |
| 14. Sonora              | 02-11-1825 |
| 15. Chihuahua           | 07-12-1825 |
| 16. Puebla              | 07-12-1825 |
| 17. Chiapas             | 19-02-1826 |
| 18. Guanajuato          | 14-04-1826 |
| 19. San Luis Potosí     | 16-10-1826 |
| 20. México              | 26-02-1827 |
| 21. Guerrero            | 14-06-1851 |
| 22. Tlaxcala            | 03-10-1857 |
| 23. Colima              | 16-10-1857 |
| 24. Aguascalientes      | 29-10-1857 |
| 25. Campeche            | 30-06-1861 |
| 26. Hidalgo             | 21-05-1870 |
| 27. Morelos             | 28-06-1870 |
| 28. Nayarit             | 05-02-1918 |
| 29. Distrito Federal*   | 01-09-1929 |
| 30. Baja California     | 16-08-1953 |
| 31. Baja California Sur | 09-01-1975 |
| 32. Quintana Roo        | 12-01-1975 |

\* Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

Fuente: Indetec, 85/93. p. 71.

Nuestra Constitución Política vigente consagra en su artículo 40 la forma de gobierno y de Estado mexicano, al preceptuar que:

*"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"*

El artículo 124 constitucional establece lo que los teóricos suelen denominar "sistema de distribución de competencias", de la siguiente manera:

*"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados".*

En consecuencia, el Estado federal mexicano lleva a cabo sus finalidades a través de dos entidades jurídico políticas con diversas esferas de competencia; por una parte, la federación, que es la expresión de los intereses generales de la nación; y por la otra, las entidades federativas a quienes se les encomienda la administración de los intereses locales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al estudiar el tema del Federalismo Mexicano ha establecido el siguiente criterio:

*"La Federación es una entidad política, que es parte del estado federal total, creado por la decisión de los estados que le asignaron en el pacto facultades expresas para asegurar la unidad política y atender los propósitos políticos y administrativos federales. El conjunto de leyes federales forman un orden jurídico general que se aplica en toda la República, junto a los órdenes jurídicos parciales delimitados territorialmente de las entidades federativas"<sup>3</sup>.*

<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación. Ejecutoria de Pleno. 6ª época, tomo IX, pág. 41.

### 1.1.1.- ALGUNAS REFLEXIONES

A mayor abundamiento al estudio teórico tradicional y la percepción normativa, podemos afirmar que el federalismo mexicano representa en nuestros días un baluarte en favor de la diversidad de ideologías, opuesto a la monopolización del poder que corrompe el destino de los pueblos. Este requiere de algunos ajustes que lo hagan más funcional en una sociedad moderna y plural.

La federación juega un papel primordial en el complejo desarrollo de las relaciones de poder; representa los intereses de los Estados hacia el exterior, con facultades de dirigir y coordinar las actividades tendientes a propiciar la unidad entre sus entes, a través de criterios definidos y claros que identifican a una nación en desarrollo, respetando la autonomía en su régimen interior. Surge con ello la idea de que el interés general se encuentra por encima del interés particular.

Esta dirección y coordinación de la federación se materializa con la actividad conjunta de los Poderes de la Unión; organización, estructura y facultades inciden en una gama de decisiones encaminadas a realizar las funciones de gobierno, colaborando estrechamente en los distintos niveles del poder público.

Sin embargo, a pesar de que aún no se presenta un serio rompimiento entre régimen federal y las figuras jurídico políticas que lo componen, como son las Entidades Federativas y los municipios, es ahora el momento de replantear aquellos principios que dieron origen a esta forma de Estado, con el objeto de prever y dar soluciones a futuros malestares causados por la incompatibilidad de instituciones en una sociedad política que evoluciona vertiginosamente, y que en ocasiones rebasa los patrones legales previamente establecidos.

Nuestro federalismo es producto de las circunstancias políticas y sociales que imperaban a inicios del siglo pasado una vez resuelta la Guerra de Independencia. Refrendar el pacto federal en estos días significa evaluar la fortaleza de este acuerdo, con el objeto de permitir a los Estados manifestarse

abiertamente en un proceso de convalidación orientada al interés colectivo, afianzando los beneficios que implica estar constituido en un pacto federal.

La Carta Magna establece, define y estructura las bases fundamentales del sistema federal y municipio libre, son producto de una larga e intensa deliberación sobre este tópico; preceptos legales han aglutinado las ideologías y posturas de las diversas fuerzas políticas y sociales a lo largo de la historia, que suponen una sólida y vigorosa estructura gubernamental con miras a perfeccionar una nación que permanentemente intenta encontrar el camino en su aspiración por los ideales democráticos.

Las Entidades Federativas depositan conjuntamente su soberanía en la Federación, constriñéndose exclusivamente a acatar los postulados de la Constitución General y las leyes emanadas de ésta.

A pesar de ello, la sociedad y las instituciones requieren de una transformación seria en cuanto a la estructura del sistema federal, los puntos cardinales se pueden resumir un respeto absoluto en lo que concierne a su organización interna y una eficaz representación en el Congreso de la Unión, con facultades equilibradas frente a la Cámara de Diputados. Una reflexión objetiva, alejada de apasionamientos ideológicos, con una tendencia al perfeccionamiento de las instituciones, y conservando la estabilidad política y social nos permitirá avanzar ofreciendo propuestas de reformas a las condiciones actuales.

Podemos aseverar que nuestro sistema federal se basa, constitucionalmente, en lo establecido por los artículos 39, 40 y 41; que juntos conforman la estructura del estado mexicano.

Como una aportación adicional al federalismo mexicano, cabe recordar que la Comisión Constitucional del Congreso Constituyente de 1916, señaló al diferenciar el proyecto de constitución con la de 1857: *"La diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como futura base de la administración política y administrativa de los estados y, por ende del país"*. El

<sup>6</sup> Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916, Tomo II, pág. 504

municipio es pues, una persona jurídica de derecho público, una entidad de descentralización política y administrativa y un ente político territorial.

Una vez analizado este esquema constitucional, y como consecuencia de ello, resulta justificable que en los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal (de los cuales hablaré más adelante), las Entidades federativas cedan parte de su potestad tributaria; en este sentido, la potestad tributaria expresada en la Ley Suprema como la facultad para imponer contribuciones, lo que es propio del Estado en razón de su poder de imperio, y se ejerce cuando el órgano legislativo correspondiente, establece las contribuciones mediante la expedición de una ley, la que vinculará a los sujetos activos y pasivos de una relación jurídico tributaria.

## 1.2. INGRESOS PUBLICOS

El maestro Ernesto Flores Zavala, en su obra "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas", establece que los ingresos del Estado se clasifican en dos grupos: ordinarios y extraordinarios<sup>7</sup>.

En lo que respecta a los ingresos ordinarios, señala que *"son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido, deben ser suficientes para cubrir enteramente los gastos ordinarios"*<sup>8</sup>.

Más adelante define a los ingresos públicos extraordinarios, como los *"que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a las necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, tales como sucede en casos de guerra, catástrofes, etc."*<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Flores Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"; Vigésima octava Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1989. pág. 23.

<sup>8</sup> Idem. pág. 23.

<sup>9</sup> Ibidem.

Por otra parte, el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, establece que las contribuciones, que son parte de los ingresos públicos, se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, y que a continuación se definen:

**Impuestos:** Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos.

**Aportaciones de seguridad social** son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

**Contribuciones de mejoras** son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

**Derechos** son las contribuciones establecidas en Ley por uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados u órganos desconcentrados.

Más adelante, el propio Código, en su artículo 3 define lo que debemos entender por productos y aprovechamientos:

Son **Aprovechamientos** los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Son **Productos** las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre una clasificación que hace sobre los ingresos y es de acuerdo a la naturaleza de éstos, y se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios.

Empezaremos por estos últimos, y diremos que los ingresos no tributarios se derivan de la explotación de los recursos del Estado, o bien, de los financiamientos que obtiene por diferentes vías con el propósito de completar su presupuesto. Este tipo de ingreso no tributario, también se clasifica en ingresos patrimoniales e ingresos crediticios.

Los ingresos patrimoniales incluyen todos los ingresos que el Estado recibe por concepto de contraprestaciones, por los servicios que presta por el uso, aprovechamiento, o enajenación de los bienes del dominio privado, que son propiedad del Estado, dentro de este rubro, también se consideran los que obtienen de sus organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal; y por último, también en este rubro entran los ingresos provenientes de multas, indemnizaciones, participaciones, regalías, cooperaciones, etc.

Por otra parte, tenemos a los ingresos crediticios, que son las cantidades que obtiene el Estado en calidad de préstamo, ya sea como financiamiento, préstamos directos, o bien, por la emisión de bonos.

Mención aparte, se encuentran los ingresos tributarios (de los que ya nos hemos referimos) y estos tienen su origen en el poder del imperio y soberano del Estado, y su sustento legal se encuentra en la Constitución General en su artículo 31, fracción IV, y es ahí donde el Estado impone a los particulares la obligación de contribuir al gasto público de la Federación, Estados y Municipios en que residan; la propia Constitución otorga la facultad correlativa al Congreso de la Unión, para establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos, en los artículos 73, fracción VII y XXIX y artículo 74, fracción IV.

Hay que señalar que el Congreso de la Unión, en cumplimiento con lo antes señalado y con fundamento en los artículos antes citados (74, fracción IV y 73, fracción VII), cada año discute, aprueba y publica la Ley de Ingresos de la

Federación y es aquí donde se indica los ingresos que recibirá la Federación en ese año, y generalmente es por los siguientes conceptos<sup>10</sup>:

#### I.- Impuestos

- Impuesto sobre la renta.
- Impuesto al valor agregado.
- Impuesto especial sobre producción y servicios.
- Impuestos sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.
- Impuesto sobre adquisición de inmuebles.
- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
- Impuesto sobre automóviles nuevos.
- Impuesto sobre servicios de interés público.
- Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao y otros bienes.
- Impuestos al comercio exterior:
  - a) A la importación.
  - b) A la exportación.

#### II.- Aportaciones de Seguridad Social:

- Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones, para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.
- Cuotas para el ISSSTE a cargo de los trabajadores.
- Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

#### III.- Contribuciones de Mejoras:

- Contribución de mejoras para obras públicas de infraestructura hidráulica.

<sup>10</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *"Principios de Derecho Tributario"*; Tercera Edición. Editorial Limusa, S.A. de C.V. México, 1993. pp. 35-37.

#### IV.- Derechos:

- Por la prestación de servicios que correspondan a funciones de derecho público.
- Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.
- Derecho extraordinario por extracción de hidrocarburos.

#### V.- Contribuciones Pendientes de Liquidación de Ejercicios Anteriores.

#### VI.- Accesorios.

#### VII.- Productos:

- Por los servicios que no corresponden a funciones de derecho público.
- Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

#### VIII.- Aprovechamientos:

- Multas.
- Indemnizaciones.
- Reintegros.
- Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.
- Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados.
- Participaciones de ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones.
- Aportaciones de Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.
- Cooperación del Departamento del Distrito Federal por servicios públicos prestados por la Federación.
- Aportaciones a cargo de establecimientos de salud.
- Participaciones a cargo de concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento en energía eléctrica.
- Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.
- Regalías provenientes de fondos y explotaciones mineras.
- Aportaciones de contratistas de obras públicas.

- Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal.
- Hospitales militares.
- Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal de Derechos de Autor.
  - Remanentes de precios de venta de mieles incristalizables, alcohol y cervezas y colas, realizadas por Azúcar, S.A. de C.V.
  - Recuperaciones de Capital.
  - Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.
- Otros.

**IX.- Ingresos Derivados de Financiamientos.**

- Emisiones de valores.
- Otros financiamientos.

**X.- Otros ingresos.**

- De organismos descentralizados.
- De empresas de participación estatal.
- Financiamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

De acuerdo a la clasificación antes expuesta y de la observancia de este listado de ingresos, a continuación se expone un breve cuadro sobre los ingresos públicos.

**TRIBUTARIOS**

**Impuestos**  
**Aportaciones de seguridad social**  
**Contribuciones de mejoras**  
**Derechos**  
**Accesorios de Contribuciones**

|                |                            |   |
|----------------|----------------------------|---|
|                | Patrimoniales              | Productos<br>Aprovechamientos<br>Accesorios |
| NO TRIBUTARIOS | Crediticios<br>Empréstitos |   |

### 1.2.1. CONTRIBUCIONES FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se derivan diversas interpretaciones de las contribuciones que le corresponden a la Federación, a los Estados y Municipios, de acuerdo a los artículos 73 y 131 que a continuación se exponen:

1.- La Federación tiene competencia fiscal limitada con base en la fracción VII del artículo 73 constitucional.

El Congreso de la Unión cuenta con facultades amplísimas para imponer contribuciones sobre cualquier materia y sin limitación alguna (más que respetar las garantías consagradas en el artículo 31, fracción IV); lo anterior nos lleva a pensar que al ser los Estados libres y soberanos, en su régimen interior, ellos también tienen la facultad de imponer las contribuciones y gravámenes necesarios para cubrir sus presupuestos.

Por otra parte, hay que recordar que el artículo 124 constitucional establece lo siguiente:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Tal y como sucede con el impuesto predial, en donde el Congreso de la Unión no tiene facultad expresa para gravar dicho tributo, por lo que los Estados se encuentran en libertad de legislar al respecto para gravarlo.

2.- La Federación tiene competencia tributaria exclusiva en materia fiscal:

a) En los casos que expresamente lo determina la Constitución, como lo es en los artículos 73, fracción XXIX A y 131.

Mención aparte merecen los casos en que existe una reserva expresa, por parte de la Federación para imponer gravámenes sobre determinadas materias, de acuerdo a lo que señalan las fracciones X y XXIX A del artículo 73 constitucional, dicha fracción X fue reformada el 20 de agosto de 1993, para quedar como sigue: "El Congreso de la Unión tiene facultad:

*"X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123".*

b) En los casos en que la Constitución prohíbe a los Estados establecer gravámenes, artículo 117, fracción IV, V, VI y VII, y artículo 118, fracción I.

Por lo que hace a las prohibiciones que la Constitución le impone a los Estados en las fracciones III, IV, V, VI y VII del artículo 117 y fracción I del artículo 118, se expone lo siguiente:

I Artículo 17 constitucional:

Fracción III.- Establece que los Estados no pueden en ningún caso acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

Fracción IV, establece que: "*Los Estados no pueden, en ningún caso: gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen por su territorio, lo cual significa la prohibición para cobrar derechos de peaje*".

Fracción V, establece que: "Los Estados no pueden en ningún caso: prohibir ni gravar directa o indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera".

Fracción VI, establece que: "Los Estados no pueden, en ningún caso: gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya extracción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía".

Fracción VII, establece que: "Los Estados no pueden, en ningún caso: expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen la diferencia de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones nacionales semejantes de distinta procedencia".

## II.- Artículo 118 constitucional:

Fracción I, establece que los Estados tampoco pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión: "Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones".

c) En los casos y materias en que la Federación tiene competencia para legislar de manera exclusiva, artículo 73, fracción X.

Por su parte, la fracción XXIX A del propio artículo 73, establece otros renglones sobre los cuales el Congreso de la Unión está facultado para establecer contribuciones y se refiere a los siguientes rubros:

- 1) Sobre comercio exterior,
- 2) Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.

- 3) Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4) Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
- 5) Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica.
  - b) Producción y consumo de tabacos lacrados.
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
  - d) Cerillos y fósforos
  - e) Aguamiel y productos de fermentación.
  - f) Explotación forestal y
  - g) Producción y consumo de cerveza.

Más adelante, en la propia fracción XXIX A se establece; las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Cabe hacer mención, que para que los Estados tengan derecho a la participación antes mencionada, no podrán gravar dichos rubros, ya sea total o parcialmente.

Habiendo expuesto las diversas contribuciones que les corresponden a los distintos niveles de gobierno, vamos a conocer la forma en que estos son canalizados al gasto público.

Cabe señalar que en un capítulo posterior, volveremos a estudiar las contribuciones a que tienen derecho las Entidades Federativas y los Municipios, para analizar de manera más amplia dichos ingresos y la falta de recursos en los Estados y Municipios, para cubrir las necesidades de éstos. Demostrando que al incrementar la actividad crediticia de los Estados se pudiesen satisfacer las necesidades de los Estados y Municipios al canalizar recursos para la creación de infraestructura, fortaleciendo el desarrollo de las comunidades.

## **1.2.2. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION.**

El Estado, para cumplir la finalidad del bien público temporal, necesita realizar gastos y obtener recursos, manejando importantes cantidades de dinero, sujetándose a un procedimiento de estimaciones y autorización por el órgano legislativo. Héctor B. Villegas, jurista argentino define al presupuesto como *"un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y gastos estatales y se autorizan estos últimos para un periodo futuro determinado, que generalmente es de un año"*<sup>11</sup>.

El Presupuesto de Egresos de la Federación se rige por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la citada ley es aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Presupuesto de Egresos de la Federación está contenido en un decreto que es aprobado por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo para los gastos durante el periodo de un año, a partir del primero de enero y hasta el 31 de diciembre. Las actividades y obras cuyos servicios públicos estén previstos en los programas a cargo de las entidades de gobierno, son contenidos en el presupuesto.

Como se señaló anteriormente, para la formulación del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades comprendidas en el mismo, elaborarán sus proyectos con base a los programas respectivos. Pero en el caso del Poder Judicial, el anteproyecto no se remite a la Secretaría de Hacienda, como sucede con el resto de las entidades de la Administración Pública Federal, sino que se envía directamente a la Presidencia de la República.

El proyecto del Presupuesto de Egresos debe incluir un conjunto de información bastante amplia, para facilitar su aprobación se requiere que se prevea el tipo y la fuente de los recursos para el financiamiento de dicho presupuesto, así

---

<sup>11</sup> Villegas, Héctor. B. "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario"; Quinta Edición. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1993. pág. 789.

mismo se deberá precisar la situación de la Deuda Pública al final de cada ejercicio, así como la estimación que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en el año inmediato siguiente.

De conformidad con lo establecido por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la competente para formular el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos. Posteriormente y en ejercicio de la facultad conferida al Presidente de la República por el artículo 71 y 74, fracción IV, en su párrafo segundo de la Constitución General de la República, éste enviará el proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre de cada año o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo según lo señalado en el artículo 83 de la propia Carta Magna; cuando se proponga aumentar o crear partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingresos, para que con tal proposición se haga el equilibrio presupuestal.

En el artículo 25 de la citada Ley se establece que el Ejecutivo deberá informar los movimientos descritos que se efectúen en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión al rendir la cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Por otra parte, el artículo 29 de la misma Ley se refiere a que una vez concluida la vigencia del Presupuesto de Egresos de la Federación, sólo procederá a hacer pagos con base en el citado Presupuesto, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubiese contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes.

Cabe señalar que cada entidad tiene la obligación de llevar su propia contabilidad correspondiente a los programas y partidas de su propio presupuesto; dicha contabilidad deberá realizarse con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los sistemas que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos,

gastos, eventos en la ejecución de programas, y en general, de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del Gasto Público Federal.

Diversos autores consideran que el Presupuesto de Egresos tiene el carácter de acto legislativo, tanto en su aspecto formal como en su aspecto material, considerándolo a su vez materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y de autorización.

En México, Gabino Fraga nos dice que para conocer el fondo del Presupuesto de Egresos, es necesario entender los efectos jurídicos que produce, y que a saber son:

"a) El Presupuesto constituye la autorización indispensable para que el Poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos (artículo 126 constitucional).

b) El Presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo deberá rendir al Legislativo (Artículo 74, fracción IV constitucional).

c) El Presupuesto, consecuentemente, produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo, como todo manejador de fondos se descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.

d) A su vez, el Presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad, cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene (Artículo 4º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda)"<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo"; Decimosegunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1968. pp. 277 y 283.

1.- El Presupuesto de Egresos de la Federación debe cumplir con diferentes principios, como lo es el equilibrio presupuestal, a respecto el maestro Ríos Elizondo lo denomina "Principio de exactitud", y afirma que: *"Se aplica en la preparación y sanción del presupuesto, y exige que tanto los gastos como los ingresos dados en cifras, se calculen mediante estudios socioeconómicos que permitan llegar aproximadamente a cifras reales, en cuanto a lo que habrá de recaudarse en el ejercicio de que se trate y lo que se gastará en el mismo período"*<sup>13</sup>.

2.- El principio de anualidad es contemplado en el artículo 74 constitucional y en su fracción IV dispone lo siguiente:

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

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

Del carácter anual se puede desprender que la Cámara de Diputados no puede conceder al Ejecutivo una autorización permanente para realizar erogaciones, sino que debe renovarla cada año.

3.- El principio de unidad nos señala que no deben existir varios programas presupuestales, al respecto el maestro Gabino Fraga nos dice: *"que existe un solo presupuesto y no varios, siendo dicha unidad exigible, por ser la forma que permite apreciar con mayor exactitud las obligaciones del Poder Ejecutivo, lo cual constituye una garantía en el cumplimiento de ello"*<sup>14</sup>. Este principio se sustenta en los artículos 73 y 74 de nuestra Constitución, fracciones VII y IV, respectivamente.

4.- El principio de universalidad consiste en que todos los gastos públicos deben estar contemplados en dicho presupuesto, según el artículo 126 constitucional.

<sup>13</sup> Ríos Elizondo, R. *"El Presupuesto de Egresos"*, en Estudios de Derecho Público Contemporáneo, UNAM/FCE, México, 1992, págs. 283-294.

<sup>14</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. pag. 275.

5.- El principio de no afectación de los recursos, tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de determinados gastos, es decir, que no tengan una afectación especial, de modo que todos los ingresos, sin discriminación, entren a un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones.

6.- El principio de especialidad o separación de gastos, el maestro Gabino Fraga señala que por especialidad se debe entender que las "autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado y que la finalidad de este principio no sólo es establecer el orden de la administración de los fondos públicos, sino también dar base para que el Poder Legislativo pueda controlar eficazmente las erogaciones"<sup>13</sup>.

7.- El último principio es el de la publicidad y significa que debe ser conocida por el pueblo en la forma más amplia posible, tanto en su fundamento como en sus cifras. Cabe señalar que ni en la Constitución ni en la ley se señala la obligación de cumplir con este principio, pero debido a su gran importancia este se publica cada año en el Diario Oficial de la Federación, e incluso, la prensa tiene acceso a este documento.

En el anexo 1 se exponen dos cuadros del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1994 en donde se aprecian las cantidades que se destinan a cada rubro del gasto público, y para este estudio cabe destacar que el renglón correspondiente a las participaciones para las entidades federativas y estímulos alcanza el 12.2% del total de los egresos que se efectuarán en este año. Se insiste, las cantidades destinadas a las entidades federativas no son suficientes para que estas, lleven a cabo la materialización de las obras y proyectos que proveerán de infraestructura, y a la vez de fuentes de trabajo en los Municipios y Estados que se necesite.

---

<sup>13</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. pág. 276.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 1964

| Concepto   | Millones de Nuevos Pesos |                         |                   | Participación % |              |              |
|--|--------------------------|-------------------------|-------------------|-----------------|--------------|--------------|
|  | Supuesto<br>1963         | Cierre Previsto<br>1963 | Propuesto<br>1964 | 1963            | 1963         | 1964         |
| <b>GASTO NETO TOTAL</b>                                | <b>159,814.5</b>         | <b>208,480.0</b>        | <b>208,089.9</b>  | <b>100.0</b>    | <b>100.0</b> | <b>100.0</b> |
| <b>GASTO PRIMARIO</b>                                  | <b>67,803.1</b>          | <b>251,808.6</b>        | <b>277,880.3</b>  | <b>55.9</b>     | <b>67.9</b>  | <b>68.9</b>  |
| <b>GASTO PROGRAMABLE Y PARTICIPACIONES</b>             | <b>66,379.5</b>          | <b>246,972.1</b>        | <b>273,432.9</b>  | <b>55.3</b>     | <b>66.2</b>  | <b>66.5</b>  |
| Poderes Legislativo y Judicial                         | 326.8                    | 1,529.6                 | 1,601.0           | 0.2             | 0.5          | 0.5          |
| Organos Electorales                                    |                          | 1,990.0                 | 2,222.6           | 0.0             | 0.7          | 0.7          |
| Tribunales Agrarios                                    |                          | 134.6                   | 144.9             | 0.0             | 0.0          | 0.0          |
| Gobierno Federal                                       | 26,436.7                 | 107,316.1               | 125,250.0         | 16.9            | 37.5         | 40.5         |
| Organismos y Empresas                                  | 47,456.3                 | 101,097.8               | 106,482.7         | 30.4            | 35.3         | 34.4         |
| Participaciones a Entidades Federativas<br>y Estímulos | 12,157.7                 | 34,804.0                | 37,756.1          | 7.8             | 12.2         | 12.2         |
| <b>ADEFAS</b>  | <b>923.6</b>             | <b>4,637.5</b>          | <b>4,448.0</b>    | <b>0.6</b>      | <b>1.7</b>   | <b>1.4</b>   |
| <b>COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA</b>                    | <b>69,011.4</b>          | <b>34,650.4</b>         | <b>31,159.6</b>   | <b>44.1</b>     | <b>12.1</b>  | <b>10.1</b>  |



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

**GASTO PROGRAMABLE PRESUPUESTAL**

| Concepto                           | Millones de Nuevos Pesos |                         |                  | Variación % 84/83 |            |
|------------------------------------|--------------------------|-------------------------|------------------|-------------------|------------|
|                                    | Ejercido<br>1992         | Cierre Previsto<br>1993 | Proyecto<br>1994 | nominal           | real       |
| <b>GASTO PROGRAMABLE DEVENGADO</b> | <b>178,266.2</b>         | <b>212,068.1</b>        | <b>235,848.2</b> | <b>11.1</b>       | <b>5.7</b> |
| PODER LEGISLATIVO                  | 488.4                    | 583.5                   | 591.3            | (0.4)             | (5.3)      |
| PODER JUDICIAL                     | 911.7                    | 936.1                   | 1,099.7          | 17.5              | 11.7       |
| ORGANOS ELECTORALES                | 1,396.8                  | 1,990.0                 | 2,222.8          | 11.7              | 6.2        |
| TRIBUNALES AGRARIOS                | 54.9                     | 134.6                   | 144.9            | 7.7               | 2.4        |
| PODER EJECUTIVO                    | 175,404.4                | 208,413.9               | 231,587.7        | 11.1              | 5.7        |
| Servicios Personales               | 70,500.7                 | 84,032.4                | 96,933.7         | 15.4              | 9.7        |
| Otros de Gasto Corriente           | 51,999.7                 | 61,426.4                | 67,354.2         | 9.7               | 4.3        |
| Inversión Física                   | 36,049.3                 | 40,659.9                | 47,011.1         | 15.6              | 10.0       |
| Gobierno Federal                   | 10,467.4                 | 13,109.3                | 16,645.1         | 27.0              | 20.8       |
| Organismos y Empresas              | 18,465.9                 | 18,394.6                | 20,343.7         | 10.6              | 5.2        |
| Transf. a Entidades Apoyadas       | 7,116.0                  | 9,156.0                 | 10,022.3         | 9.5               | 4.1        |
| Inversión Financiera               | 1,772.9                  | 1,961.4                 | 1,583.2          | (19.3)            | (23.2)     |
| Operaciones Ajenas                 | 1,059.6                  | 437.5                   | 301.0            | (31.2)            | (34.6)     |
| Otras Transferencias               | 14,022.2                 | 19,896.3                | 18,404.5         | (7.5)             | (12.9)     |

### 1.2.3. CANALIZACION DE LOS INGRESOS AL GASTO PUBLICO

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece en su artículo 2º que el Gasto Público Federal, comprende las erogaciones por concepto de Gasto Corriente, Inversión Fiscal, Inversión Financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan:

- I.- El Poder Legislativo.
- II.- El Poder Judicial.
- III.- La Presidencia de la República.
- IV.- Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V.- El Departamento del Distrito Federal.
- VI.- Los Organismos Descentralizados.
- VII.- Los Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, o alguna de las Entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

La obligación de canalizar los ingresos al gasto público proviene de la propia fracción IV del artículo 31 constitucional en donde se contempla la obligación para todos los mexicanos de contribuir al gasto público de la Federación, Estados y Municipios en que residan de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De lo antes expuesto concluimos que el fundamento jurídico de los tributos, es resultante de la obligación que tenemos los mexicanos para cubrir el gasto público, concatenando la definición de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público con lo antes referido, bien podemos decir que el gasto público es toda erogación hecha a través de una Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o de un Organismo Descentralizado.

El maestro Emilio Margain Manatou, en su obra "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano" establece lo siguiente: *"Se ha sostenido que por gastos públicos deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado, de una necesidad colectiva; quedando, por lo tanto, excluidos de su*

*comprensión, lo que se destinen a la satisfacción de una necesidad individual. Conforme a estas ideas los gastos públicos se clasifican en colectivos e individuales y se pregunta, ¿particulares de quién, del Estado o de los funcionarios encargados del Poder Público? Si son del primero, son gastos públicos y también si son de los segundos en cumplimiento de sus funciones, luego entonces, debemos rechazar ese concepto*<sup>16</sup>.

El gasto público se rige por lo dispuesto en los artículos 74, 75 y 126 de nuestra Constitución, de los que el Lic. Gerardo Gil Valdivia en su obra "Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público" señala los siguientes principios:

"a) El Gasto Público de la Federación está sujeto al principio de legalidad, ya que debe estar contenido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, o en su respectivo ámbito de competencia en el Distrito Federal, o bien, contenido en ley posterior.

b) El Presupuesto de Egresos es una norma jurídica que sólo es aprobada por la Cámara de Diputados y cuya vigencia es anual. Sin embargo, los pagos que se pretenden realizar y que no estén comprendidos en el Presupuesto de Egresos, deberán determinarse por ley posterior, por lo que, al aplicarse el procedimiento legislativo ordinario, deberán ser aprobados por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

En suma, en materia del gasto público existe el principio de legalidad, característico de Estado de derecho, si bien asumen en este aspecto ciertas particularidades, ya que el presupuesto de egresos es una norma jurídica que no está sujeta al procedimiento legislativo ordinario, al ser aprobada solamente por la Cámara de Diputados.

c) El gasto público debe efectuarse con exactitud y justificación, según lo determina el párrafo quinto de la fracción IV del artículo 74 citado. Además, la especialidad del gasto está consignada en el artículo 75 constitucional que

---

<sup>16</sup> Margain Manatou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario", Decimoprimer Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1993, pág. 140.

establece que debe señalarse retribución a todo empleo que está establecido por ley. En caso de omisión se debe recurrir al presupuesto del año anterior"<sup>17</sup>.

Una importante excepción a la exactitud o justificación en el gasto público lo constituyen las partidas secretas en el presupuesto, consignadas en la fracción IV del artículo 74 constitucional al establecer que: "No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República". La subsistencia de este tipo de prácticas es completamente nociva para el Estado de derecho, y para la necesaria transparencia que debe existir en el manejo de los recursos públicos por parte del Estado.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que por gastos públicos no deben entenderse todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos. Como lo señala el propio maestro Margain Manatou, la amplitud de esta tesis jurisprudencial, no nos resuelve el problema, puesto que existen organismos descentralizados que tienen encomendadas funciones y servicios públicos y sin embargo, aun y cuando las erogaciones que estos organismos efectúen deberían ser consideradas como gastos públicos, dichos gastos no reciben ese nombre puesto que los citados organismos no pueden beneficiarse del rendimiento de los impuestos.

Como se pudo observar, los Estados y Municipios no reciben del Presupuesto de Egresos, ninguna partida por concepto del gasto público, teniendo cada Estado y Municipio que sufragar sus gastos públicos dentro de sus propios presupuestos. Las Entidades Federativas solo reciben ingresos federales a través de las participaciones federales que se les otorga en virtud de la Ley de Coordinación Fiscal, y mediante la celebración de un convenio de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, situación que se expondrá ampliamente en el Capítulo segundo de este trabajo.

---

<sup>17</sup> Gil Valdívía, Gerardo. "Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público". Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V./U.N.A.M. México. 1989. págs. 55-56.

### 1.3. EL CREDITO PUBLICO, UNA OPCION COMPLEMENTARIA A LOS INGRESOS ORDINARIOS.

Como se ha expuesto en este capítulo, dentro de los ingresos que contempla la Federación, se encuentran los empréstitos dentro del rubro de los ingresos extraordinarios. El recurrir al endeudamiento público se ha convertido en un medio frecuente de financiamiento para el país, ya que a través de contratos de crédito, o bien, mediante la emisión de bonos, en donde el país se compromete al pago de intereses a cierto vencimiento y la devolución del principal.

De lo anterior se puede distinguir entre la naturaleza de estos ingresos del Estado y de las otras fuentes, como lo son los ingresos tributarios, toda vez que el crédito público se contrata voluntariamente y a diferencia, el ingreso proveniente de las contribuciones es coactivo.

*"Por lo que se refiere al crédito público, es de señalarse que en las finanzas modernas es normal la utilización de los ingresos derivados de tal función estatal y de la emisión de moneda. En efecto, las finanzas tradicionales sólo concebían al empréstito como un recurso extraordinario, al cual debía recurrirse en circunstancias excepcionales tales como la defensa nacional o la construcción de obras públicas de gran magnitud. El crédito a corto plazo y los anticipos de Tesorería eran percibidos como un peligro y, por supuesto, la emisión fiduciaria estaba terminantemente vedada. Pero los cambios operados en las concepciones económico-financieras han modificado sustancialmente ese criterio al determinar que tales recursos sean considerados normales y ordinarios, a los cuales se puede apelar en cualquier circunstancia, aunque siempre manejándolos con suma prudencia debido a los graves riesgos que entraña su desacertado o excesivo uso"*<sup>18</sup>.

Etimológicamente la palabra "crédito" deriva del latín "creditum", y esta locución proviene a su vez del verbo "credere", que significa "tener confianza o fe".

<sup>18</sup> Quintana Valtierra, Jesús y Rojas Yáñez, Jorge. "Derecho Tributario Mexicano"; Primera Edición, Editorial Trillas, México, 1991. pág. 38.

El término "público" hace referencia a la persona del Estado, que hace uso de la confianza en él depositada, pidiendo se le entreguen bienes ajenos en contra de la promesa de la ulterior restitución. Podemos decir, entonces, que *"crédito público es la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamo; el empréstito es la operación crediticia concreta mediante la cual el Estado obtiene dicho préstamo, y la deuda pública consiste en la obligación que contrae el Estado con los prestamistas como consecuencia del empréstito"*<sup>19</sup>

La Deuda Pública que contrata el Estado, para su estudio y para efectos prácticos, se clasifica en interna y externa o exterior. La Deuda Pública Interna se conforma de capitales obtenidos dentro del país y la Deuda Pública Externa se contrata en los mercados financieros de otros países y casi siempre en moneda extranjera, esta deuda bien se puede contratar a través de los bancos en desarrollo o de las instituciones oficiales nacionales o bien, a través del propio gobierno federal; en cuanto al plazo de deuda puede ser a corto plazo o a largo plazo; A) a corto plazo, en estos casos normalmente se contrata la deuda para cubrir los déficits de circulante por la falta de liquidez; B) también se puede contratar la deuda a largo plazo, la cual debe ser amortizada en la fecha o fechas de su vencimiento.

Los plazos de los empréstitos comienzan a correr desde el día de su contratación o emisión en su caso, y terminan cuando el Estado paga el capital prestado. Para efectos de su estudio, la doctrina ha dividido a la deuda en tres fases:

- a) La contratación, o en su caso emisión.
- b) La conversión. Esta etapa no siempre se da, sucede cuando se intercambia por otro tipo de deuda de diferentes características.
- c) La amortización.

El 31 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Deuda Pública, es en esta Ley donde se otorgan al Ejecutivo Federal facultades a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar deuda pública, sujeto a la autorización del órgano legislativo.

<sup>19</sup> Villegas, Héctor B. Op. Cit. pág. 759.

La propia Ley General de Deuda Pública en su artículo 1º establece que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo de las siguientes entidades:

I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.

II.- El Departamento del Distrito Federal.

III.- Los organismos descentralizados.

IV.- Las empresas de participación estatal mayoritarias.

V.- Las instituciones que presten el servicio público de Banca y Crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y

VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V.

El artículo 2º de esta Ley establece que debemos entender por **Financiamiento** a la contratación, dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

II.- La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazo.

III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.

IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Como se dijo anteriormente, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien se encarga de la aplicación de esta Ley, así como de su interpretación y de la expedición de las disposiciones necesarias y reglamentarias para su debido cumplimiento, tal y como lo dispone el capítulo segundo de la propia Ley.

El artículo 4º señala que corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I.- Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria.

Las monedas, el plazo de las amortizaciones, la tasa de los intereses de la emisión de valores o de la concertación de empréstitos, así como las demás condiciones, serán determinadas por la propia Secretaría de acuerdo con la situación que prevalezca en los mercados de dinero y capital.

II.- Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

III.- Autorizar a las entidades paraestatales para gestionar y contratar financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observar en cada eventualidad.

IV.- Cuidar que los recursos procedentes de los financiamientos constitutivos de la deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

V.- Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión, actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobados por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

VI.- Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar, en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas.

VII.- Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades.

El tercer capítulo de esta Ley en cuestión nos regula lo relativo a la programación de la deuda pública tal como se establece en el artículo 9º, será el Congreso de la Unión quien autorice los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y del sector público federal que se incluyen en la Ley de Ingresos y en el correspondiente Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Ejecutivo Federal deberá informar al Congreso de la Unión el estado de la deuda, al rendir y al remitir el proyecto de ingresos, así mismo deberá informar trimestralmente (dentro de los 45 días siguientes al vencimiento de cada trimestre) de los movimientos de dicha deuda.

El órgano legislativo, al aprobar los montos de endeudamiento, da las bases para la contratación de los créditos que sean necesarios para financiar el Presupuesto de Egresos.

Los citados montos de endeudamiento netos necesarios para el financiamiento del presupuesto federal son propuestos por el Ejecutivo Federal al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el capítulo cuarto se establecen reglas de contratación de los financiamientos del Gobierno Federal, así mismo se establece que el Gobierno Federal y sus dependencias solamente podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, también se establece que las entidades paraestatales sólo podrán contraer financiamiento previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El quinto capítulo de esta Ley establece las reglas de contratación de financiamientos para las entidades distintas del Gobierno Federal y establece lo siguiente en el artículo 19: que las entidades mencionadas en las fracciones III a

VI del artículo 1º de esta Ley, que no estén comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, sólo requerirán autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de financiamientos externos.

La autorización sólo podrá comprender aquellos financiamientos incluidos dentro del programa de deuda, salvo el caso de los que se obtengan para fines de regulación monetaria.

Las instituciones que presten el servicio público de Banca y Crédito, cuando se trate de financiamientos originados en ejercicio de dicho servicio, sólo requieren la autorización a que se refiere este artículo 19 y el 17 de la propia Ley General de Deuda Pública, cuando tales financiamientos deriven de las siguientes operaciones concertadas con Instituciones de Crédito y Entidades Financieras del país o del exterior:

I.- Créditos directos a plazo mayor de un año.

II.- Créditos sindicados.

III.- Emisión de títulos en serie o en masa, colocados y pagaderos entre el público inversionista; y

IV.- Operaciones que originen pasivos contingentes y aceptaciones bancarias, de conformidad con las disposiciones de carácter general que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El capítulo sexto de esta Ley nos habla de la vigilancia de las operaciones de endeudamiento, en donde las entidades acreditadas ya sea del Gobierno Federal o del Sector Paraestatal, llevarán los registros de los financiamientos en que participan conforme a las reglas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además deberán proporcionar a la propia Secretaría, toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancia que le compete respecto a la aplicación de los recursos provenientes de financiamientos autorizados, con la periodicidad y en la forma en que la Secretaría de Hacienda determine.

El capítulo séptimo establece la obligación de registrar las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública, en dicho registro se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados de manera global y particular. Por su parte la Secretaría de Hacienda, deberá publicar en forma periódica los datos de la deuda pública.

El octavo capítulo de esta Ley, crea la Comisión de Financiamientos Externos del Sector Público, que funciona como un órgano técnico auxiliar de consultas de la Secretaría de Hacienda en materia de crédito externo, dicha comisión se integra por un representante propietario y uno suplente de: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien será quien presida y del Banco de México, de Nacional Financiera, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, del Banco Nacional de Crédito Rural, del Banco Nacional de Comercio Exterior, (de Somex y Finasa) y de las entidades del sector público de la Secretaría de Hacienda que estime conveniente. Cabe mencionar que la práctica de esta comisión ya no funciona toda vez que sus funciones han sido asumidas por la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

La política de contratación de la deuda pública tiene dos perfiles: la realización directa entre la política de manejo de la deuda pública y la política monetaria, con los cuales se debe tener mucho cuidado ya que la deuda pública como un instrumento financiero del Estado se encuentra limitada por el presupuesto, y en un sentido más amplio se encuentra regulada por la programación financiera del sector público y más aún, por el proceso de planeación del desarrollo.

El maestro Gil Valdivia, en su obra "Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público", señala: *"En cuanto a la relación entre política monetaria y política de deuda pública, pueden establecerse cuatro esquemas explicativos:*

- 1.- *La política de la deuda está influida en su gestión por la instrumentación de la política monetaria.*
- 2.- *La política de deuda es un instrumento más de la política monetaria.*
- 3.- *La política de deuda procura mantenerse neutral con respecto a la política monetaria, y*

*4.- Ambas políticas, la de deuda y la monetaria, se mantienen completamente independientes una de la otra*<sup>20</sup>.

"La deuda pública es un pasivo financiero del Estado que, como tal, se convierte en un activo financiero de los restantes agentes económicos".

Para el Estado, la deuda pública es una fuente de financiamiento que se emite en los mercados bursátiles; mientras que para los demás es un depósito de valor que sirve para canalizar los ahorros o como fuente complementaria de liquidez en virtud de su comercialización en los mercados secundarios.

Como pasivo financiero, la deuda pública tiene asignado un tipo de interés que debe estar relacionado con la rentabilidad financiera prevalecte en los mercados de capitales en el momento de su emisión.

En los países en desarrollo no hay mayores opciones para financiar proyectos si no es recurriendo al endeudamiento interno o externo, pues el sistema fiscal es insuficiente para realizar estos proyectos.

*"Para el sector público la emisión o contratación de deuda pública permite realizar gastos que están por encima de la recaudación de sus ingresos. A diferencia de los países desarrollados la capacidad para endeudarse en los mercados de capital se han utilizado para establecer el ciclo económico, endeudándose en los momentos de baja de la actividad económica y amortizando la deuda pública en los momentos de alza de la economía del país"*<sup>21</sup>.

Es importante señalar que para el caso que se propone, es decir, que las Entidades Federativas recurran al crédito público, no debemos perder de vista que esta opción debe ser considerada como una fuente de ingresos para la realización de obras públicas e infraestructura que realmente dejen un beneficio a las poblaciones necesitadas, pues al realizar estas obras canalizando debidamente los recursos, será muy fácil que se amorticen debidamente la deuda que se contrae ya que de manera contraria se obtendría un déficit prolongado en el sector público de los Estados y Municipios.

<sup>20</sup> Ortega Fernández, Raimundo. *"Déficit Público, Política de Deuda y Política Monetaria. Una visión crítica"*.

<sup>21</sup> Gil Valdívia, Gerardo. Op. Cit. p. 107.

**CAPITULO SEGUNDO**

***MARCO JURIDICO DE LA DISTRIBUCION  
DEL INGRESO EN LOS DIVERSOS  
ORDENES DE GOBIERNO***

## CAPITULO SEGUNDO

### MARCO JURIDICO DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LOS DIVERSOS ORDENES DE GOBIERNO

#### 2.1. LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

##### 2.1.1. EL ARTICULO 124 CONSTITUCIONAL.

El artículo 124 de nuestra Carta Magna consagra el principio de reserva constitucional de atribuciones, también conocido como distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, dicho artículo expresa textualmente: *"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"*. El contenido de este artículo se contempló en el artículo 124 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. A su vez, el Proyecto Carranza lo toma del artículo 117 de la Constitución de 1857.

Este principio de distribución de competencias entre la Federación y los Estados que la integran, tiene su antecedente más remoto en la Constitución de Filadelfia de 1787. *"El sistema según el cual la competencia de origen pertenece a las entidades federativas y la competencia delegada a la federación, se basa en un hecho histórico: al independizarse las colonias norteamericanas de Inglaterra, cada colonia era un Estado soberano. Y al constituirse el Estado federal, las entidades particulares delegaron en la Federación un número determinado de competencias"*<sup>22</sup>. Al igual que en los Estados Unidos de América, en México este principio no ha sufrido modificaciones en el texto Constitucional.

---

<sup>22</sup> Ortega Lomelin, Roberto. Op. Cit. p. 69.

Según lo indica este ordenamiento constitucional, los "poderes federales" o de la Unión, actúan limitadamente, es decir, sólo pueden ejercer las facultades expresamente encargadas por las Entidades Federativas; y en contrapartida, éstas, gozan de facultades indeterminadas o generales; es decir, todas aquellas no encargadas a la Federación, con la única limitante de no invadir la esfera de atribuciones cedidas a la Federación.

El Estado Federal, concebido así, tiene un territorio, como elemento cosustancial del mismo, que a su vez comprende los diferentes territorios que corresponden a las entidades federativas. Así, sobre el territorio nacional, las autoridades y órganos de la Federación ejercen las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Por su parte, la autonomía de los Estados integrantes revela que sus autoridades y órganos ejercen, dentro del espacio territorial que les pertenece, las correspondientes funciones públicas: ejecutiva, legislativa y judicial.

Consecuentemente, tenemos que, dentro del territorio de los estados-miembros, se ejerce una dualidad de poderes públicos a través de sus respectivas funciones: el federal y el local, delimitación competencial a que alude el artículo 124 constitucional, por lo que las autoridades federales deben tener facultades expresamente consignadas en la Constitución, para estar en aptitud de desempeñar las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, que expresamente le encomendaron las entidades federativas al signar el pacto federal, pudiendo ejercer estas funciones las autoridades y órganos locales, sobre todas aquellas materias no encuadradas dentro del marco competencial federal, o sea, lo que expresamente señala la Constitución General de la República, como de su competencia exclusiva.

El principio competencial en comento, debe ser, por lo que toca a las autoridades y órganos federales, expresamente establecido en la Constitución Federal, ya que como lo afirma el maestro Tena Ramírez<sup>23</sup> "*las facultades*

---

<sup>23</sup> Tena Ramírez, Felipe. "*Derecho Constitucional Mexicano*"; Vigésimoquinta Edición; Editorial Porrúa, S.A. México, 1991. p. 115.

*federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos", y agrega "la ampliación de la facultad así ejercitada, significaría en realidad, o un contenido diverso en la facultad ya existente, o la creación de una nueva facultad: en ambos casos, el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales".*

## **2.1.2. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE DETERMINAN LA COMPETENCIA FISCAL O POTESTAD TRIBUTARIA.**

Sin embargo, y no obstante la explícita separación de competencias entre los ámbitos gubernamentales federal y local a que se refiere el citado artículo 124 de la Carta Fundamental, existe en el mismo ordenamiento otro dispositivo que en principio, y de acuerdo con lo ya comentado, debería caer en el espacio de la competencia estatal, y es lo conceptuado por la fracción XXX del artículo 73 constitucional, que a la letra dice:

*Artículo 73: El Congreso Federal tiene facultad:*

*Fracción XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.*

De esta facultad "implícita" resulta, por extraño que se escuche, la autofacultad legislativa para ejercitar alguna de las facultades "explicitas" otorgadas por la misma Constitución.

Tanto la doctrina como la Corte, identifican un espacio de competencias llamadas "concurrentes" y que el maestro Tena Ramírez<sup>24</sup> denomina "coincidentes" y Carpizo<sup>25</sup> les llama "coincidentes amplias", donde ambos órdenes judiciales pueden coexistir, compartiendo el ámbito espacial (territorial) y, por ende, de ejercicio de sus funciones particulares.

Cabe señalar, que la concurrencia o coincidencia competencial resulta una excepción al sistema federal, pues conforme a éste, el otorgamiento de una facultad a la Federación, trae aparejada la supresión de la misma facultad a los estados-miembros.

La potestad tributaria o poder fiscal, se traduce en la posibilidad jurídica que tiene el Estado (entendiéndose por Estado a la Federación o a los estados-miembros) para imponer contribuciones.

Se traduce pues, *"en la manifestación del poder de imperio, pero ese poder de Imperio es un Estado de derecho como el nuestro, está supeditado al ordenamiento legal; es decir, no es libre y arbitrario, sino por el contrario, delimitado por el marco del derecho positivo."*

*Al ejercitar el estado, este poder de imperio a través de sus funciones, primero legislativa y luego ejecutiva, pudiendo llegar a la actuación judicial, nace a la vida jurídica, dentro de su ámbito competencial-territorial y sobre los habitantes del mismo, una relación de carácter tributario entre el contribuyente y el Estado, relación jurídico-tributaria que se puede concebir desde dos puntos de vista: como relación de poder, o como relación de derecho"*<sup>26</sup>.

Además, existen desde el punto de vista constitucional, algunos dispositivos que sirven o pueden servir de fundamento para intentar determinar la potestad tributaria (o competencia fiscal) entre la Federación y los Estados, siendo éstos los instituidos por los artículos 40, 41 primer párrafo y el 124 ya comentado,

<sup>24</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. pág. 115.

<sup>25</sup> Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales"; Tercera Edición, Editorial Porrúa. México, 1991. pág. 101.

<sup>26</sup> INDETEC, Revista Bimestral 87/94, pág. 44.

vinculados o relacionados armónicamente con el 31, fracción IV, manejándose un caso especial y al margen, que es el artículo 115, fracción IV.

Estos artículos señalan expresamente que:

*Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de estados, libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

*Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.*

*Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.*

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

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

La fracción X del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso de la Unión para legislar, entre otras materias, sobre el comercio, ha sido motivo de discusión, al tratar de determinar si también le corresponde a la Federación, por conducto de este órgano legislativo, establecer gravámenes sobre el comercio. Ante el cuestionamiento de si únicamente la Federación puede gravar al comercio, ya que la fracción X del artículo 73 le otorga la facultad para legislar sobre éste, excluyéndolo a las legislaturas locales, Mario Pugliese comenta: "No coincidimos con esta opinión. Las únicas limitaciones que la Constitución ha establecido respecto a impuestos locales al comercio, se encuentran en el artículo 117 y se relacionan esencialmente con la prohibición de impuestos alcabalariorios, que

*afectan desfavorablemente al comercio estatal. Por consiguiente, los gravámenes al comercio regional que no sean discriminatorios por razón del origen de mercancías, son constitucionalmente posibles, a contrario sensu. Particularmente la fracción VI del 117 indica, al interpretarse también a contrario sentido, que es legítima la imposición sobre el consumo o sobre la circulación de efectos nacionales o extranjeros, si el cobro no requiere aduanas locales, o inspección, o registro de bultos, o documentación que acompañe la mercancía*<sup>27</sup>. Lo anterior confirma el principio de que deben ser facultades "expresas", según lo dispone el artículo 124 constitucional, es decir, si se establece una facultad al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, debe entenderse en términos generales, y no dar una interpretación que limite la competencia de las entidades federativas, en este caso, del impuesto al comercio regional.

Se ha pretendido que en virtud de la competencia exclusiva federal para legislar en determinadas materias, le corresponde también la de establecer gravámenes sobre las fuentes a que esas materias se refieren

Con el objeto de estar en posibilidades de intentar entender la supuesta distribución de competencias entre los ámbitos gubernamentales y dentro de éstas, las de carácter fiscal-tributario, es recomendable hacer un recorrido retrospectivo constitucional en esta materia, mismo que en resumen, se presenta a continuación.

## **2.1.3. RETROSPECTIVA CONSTITUCIONAL DE LA POTESTAD TRIBUTARIA EN MEXICO<sup>28</sup>.**

1.- ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA (31 de enero de 1824).

*Artículo 13.- Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos.*

<sup>27</sup> Pugliese, Mario. "Instituciones del Derecho Financiero"; Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1976. pág. 21.

<sup>28</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México"; Séptima Edición, Editorial Porrúa. México, 1976. pp. 35 y ss.

*Fracción IX.- Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo.*

Con esta disposición expresa, se facultó al Congreso de la Unión para fijar las contribuciones de la República; y al no establecerse expresamente en este ordenamiento, la distribución competencial en materia tributaria, debemos presumir la existencia, ya desde entonces, de la hoy llamada concurrencia o coincidencia fiscal; es decir, la potestad de ambos órdenes gubernamentales, para fijar sus arbitrios.

Por lo que se refiere a la materia tributaria, al comparar esta Constitución con la de Filadelfia de 1787, Mario Pugliese señala: "... el mismo principio jurídico que inspiró a la fracción 8 del artículo 1 de la Constitución norteamericana, que de manera general otorga al Congreso la facultad de establecer y cobrar impuestos, es el que adopta la fracción VIII del artículo 50 de nuestra Ley Fundamental de 1824; y el mismo amplio poder legislativo original de los Estados en materia fiscal, según la primera Ley constitucional mexicana, corresponde aún a las cincuenta legislaturas en Norteamérica. En ambos casos, sin embargo, con limitaciones expresas derivadas de la Constitución. En 1824, en México, para los derechos de tonelaje y de puerto y para contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones"<sup>29</sup>.

## 2.- CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (4 de octubre de 1824).

*Artículo 50.- Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:*

*Fracción VIII.- Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuenta al gobierno.*

<sup>29</sup> Pugliese, Mario. Op. Cit. pp. 18-19.

Al igual que en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de la cual se nutrió el texto de la primer Constitución Federal Mexicana, ésta no contempló la distribución competencial y dentro de ésta, la de carácter tributario; por lo que, como su texto lo indica, sólo le atribuyó al Gobierno Federal las facultades de recaudar ingresos, realizar gastos e inversiones y tomar cuenta de su aplicación, por lo que se infiere a la coexistencia impositiva de los dos ámbitos de gobierno.

### 3.- CONSTITUCION CENTRALISTA (1836).

Las Siete Leyes Constitucionales.

Artículo 44.- *Corresponde al Congreso General exclusivamente:*

*Fracción III.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que deban cubrirse. Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente.*

Desde el punto de vista, eminentemente jurídico, esta posición es justificable si atendemos que durante su vigencia la nación mexicana tenía como forma política, el Estado centralista y unitario, y no de carácter federal, como presupuesto para la distribución de competencias tributarias, aunque claro está, que se pudo establecer expresamente atribuciones a los departamentos (hoy Entidades Federativas) para ejercer atribuciones de carácter fiscal, las cuales al parecer no se otorgaron, sino que se limitaron a la administración del ingreso y del gasto, pero siempre bajo las directrices del Gobierno Central.

### 4.- BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA (19 y 23 de diciembre de 1842).

Artículo 66.- *Facultades del Congreso:*

*Fracción II.- Decretar anualmente los gastos que se han de hacer y las contribuciones con que deben cubrirse.*

*Fracción IV.- Clasificar las rentas para los gastos generales de la nación y de los departamentos.*

De acuerdo con la formación del Estado central, este tipo de disposiciones resulta lógica, empero esta legislación a diferencia de la de 1836, está amparada la facultad de clasificar las rentas de los departamentos. Lo que puede implicar, la posibilidad de éstos últimos de decretar sus arbitrios y gastos, conforme a la clasificación que hiciera el gobierno central, lo que indiscutiblemente supondría por una parte, la concurrencia o coincidencia tributaria, o bien, la delimitación competencial tributaria, acorde a la clasificación que el gobierno central realizara.

Posteriormente, en el Acta de Reformas de 1847, en los artículos 20 y 21 se estableció que sobre los objetos sometidos al Poder de la Unión, ningún Estado tuviese otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución; por lo tanto, debían limitarse estrictamente sólo al ejercicio de las facultades que expresamente les concedía.

Igualmente y antes de la Constitución Federal de 1856, se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el 15 de mayo de 1856, donde en su precepto número 81, dispuso que todas las facultades que no fueran señaladas expresamente a gobiernos de los Estados y territorios, en dicho estatuto, serían ejercidas por el Primer Mandatario del país.

5.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (5 de febrero de 1857).

Artículo 72.- *El Congreso tiene facultad:*

*Fracción VII.- Para aprobar el Presupuesto de los gastos de la Federación que anualmente debe presentar el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.*

A partir de esta Constitución y hasta la fecha, se reinstaló y se ha mantenido el sistema político federal, sin embargo, y por lo que se refiere a la potestad tributaria, este cuerpo normativo nada definió al respecto. Así mismo, el artículo 117 de esta Constitución contempló el mismo texto que actualmente consagra el artículo 124 constitución , que fue el artículo 23 del proyecto carrancista de 1916.

Cabe recordar que el proyecto de Constitución Federal de 1857, el artículo 120, si establecía claramente una división competencial de la potestad tributaria, pues aclaraba que a los Estados correspondían las contribuciones directas y a la Federación las indirectas.

#### 6.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (5 de febrero de 1917).

*Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:*

*Fracción VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.*

Este es el texto vigente, que a la vez fue el texto propuesto en el proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza en 1916.

Resulta evidente que tampoco en el proyecto de Constitución y en el texto constitucional aprobado, se hizo una distribución competencial expresa.

Según consta en el Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, se celebró la 43 sesión ordinaria en el Teatro Iturbide, bajo la Presidencia del C. Lic. Luis Manuel Rojas y en relación con la fracción VII del artículo 73, se estableció lo siguiente<sup>30</sup>:

<sup>30</sup> Diario de Debates del Congreso Constituyente. Tomo II, pági 426, del 15 de enero de 1917.

*"El Secretario: Se pone a discusión la fracción siguiente, la fracción número 7, que dice: para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto".*

*"Está a discusión. Las personas que deseen hacer uso de la palabra en pro o en contra, pasarán a inscribirse. No habiendo quien desee hacer uso de la palabra, se reserva para su votación". Y así fue aprobada, por 169 votos; es decir, sin discusiones, sin comentarios, sin debates, en un completo silencio.*

Cabe hacer mención que en el texto de esta Constitución ya existía el artículo 124 con el contenido que hoy en día conocemos, pues se trasladó al Proyecto carrancista (artículo 123) de la Constitución de 1857 (artículo 117).

Hubieron de pasar 25 años para que el Constituyente Permanente se ocupara de nuevo constitucionalmente, del aspecto competencial tributario, basado en el artículo 73, fracción VII. Efectivamente, en 1942 el Congreso aprobó, con una serie de adecuaciones, la iniciativa presidencial presentada en 1940.

Cabe advertir, tal y como se desprende más adelante, que si bien la intención del Ejecutivo al presentar la iniciativa de referencia, consistía en adecuar la citada fracción VII del artículo 73 constitucional, la Comisión de Diputados encargados de dictaminar la iniciativa, optó por no tocar la fracción VII, y en su lugar crear la fracción XXIX, pero basados en la influencia tributaria que en ese entonces se le atribuía a la fracción VII.

Por su innegable importancia y aportación trascendental al tema en cuestión, se transcribe a continuación parte del Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales:

*"Las finalidades que persigue el proyecto de ley formulado por el Ejecutivo, concretamente, son cuatro: Se pretende, primero, la federalización de la industria de tabacos; en segundo lugar, se trata de dotar al Congreso de la Unión de facultades para decretar impuestos sobre producción y venta de*

tabacos labrados; en tercer término, se desea capacitar al propio Congreso de la Unión para otorgar participaciones a los Estados en el producto de dichos impuestos; y por último, se propone que los Estados deberán gravar la producción, venta y acopio de tabaco en rama, en la forma y con las cuotas que el Congreso de la Unión determine. ----- Los inconvenientes del sistema vigente saltan a la vista: duplicidad de impuestos, contrariando las recomendaciones unánimes de los peritos en materia fiscal. ----- Precisa imperiosamente poner término a esa situación caótica y confusa, y establecer un régimen tributario uniforme en toda la República. ----- La Constitución de 1917 capacita al Congreso de la Unión para decretar las contribuciones indispensables a cubrir el Presupuesto. Pero la potestad que el Congreso de la Unión tiene para imponer contribuciones no ha sido considerada como exclusiva de él, sino como concurrente con las de los Estados. De ahí que estos hayan podido gravar, con impuestos locales, la misma fuente de riqueza, el mismo acto, el mismo contrato. En efecto, excepción hecha de los impuestos aduanales y del impuesto sobre energía eléctrica reservados expresamente a la Federación nuestra Carta fundamental no delimita las órbitas de competencia de la Federación y de los Estados en materia tributaria, como lo hacen algunas otras constituciones extranjeras. -----

El sistema vigente es defectuoso, por cuanto la Constitución -ley de leyes- no determina cuáles son los impuestos que puede decretar exclusivamente la Federación, cuáles los reservados a las entidades que integran y cuáles son los arbitrios destinados a cubrir los gastos municipales. ----- La Comisión estima saludable elevar a la categoría de norma constitucional, para apartar la posibilidad de que los Estados, a virtud de un acto de soberanía, retiren en lo futuro, su asentimiento al régimen de tributación uniforme que sobre dichos artículos ha logrado organizar el Gobierno Federal. Se considera recomendable, en una palabra, consolidar la obra realizada y proscribir el peligro de todo retroceso. ----- Por ello, en el dictamen de la Comisión se propone que se adicione el artículo 73 constitucional, no ya únicamente en el sentido en que lo sugiere el Ejecutivo, sino de declararse que las contribuciones especiales puedan ser decretadas por el Congreso de la Unión. Con exclusión de las legislaturas locales. ----- Ocurre que la Constitución tan sólo se ocupa expresamente de reservar a la Federación, los impuestos arancelarios y el de energía eléctrica, ello ha originado, que algunos Estados aleguen, apoyándose en el artículo 124 de la Carta fundamental, qué disposiciones establecidas en leyes ordinarias que amparan limitaciones tributarias a los Estados, son inconstitucionales, pues las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a las entidades de la Unión, y la Constitución sólo se refiere de modo categórico, a los impuestos aduanales y al de energía eléctrica. ----- La Comisión dictaminadora consideró conveniente, en consecuencia, proponer que la adición del artículo 73 constitucional se amplíe a declarar expresamente de federales a los impuestos sobre los recursos naturales mencionados por los párrafos cuarto y quinto del artículo 27

de la Constitución, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros y sobre los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. Las reformas de fondo a nuestro sistema fiscal, tendrán que hacerse, delimitando las competencias tributarias de los Estados y la Federación determinando la participación de los Estados en los impuestos federales, así como los arbitrios con los que hayan de contar los municipios. De ahí, nuestra abstención. De ahí que circunscribamos nuestro dictamen a una adición al artículo 73 constitucional de una fracción, en la que se menciona como expresamente reservados a la Federación, los siguientes impuestos: —

- Primero. Los arancelarios. Esta norma la contiene ya la Constitución en su artículo 73, fracción IX. Lo único que proponemos, es agruparla con otras reglas sobre materia tributaria, de que se ocupará la fracción XXIX del propio artículo 73. — Segundo. Sugerimos, después, que sólo el Congreso de la Unión quede facultado para establecer impuestos sobre los recursos naturales que especifican los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional, y que son dominio de la nación: aguas de jurisdicción federal, minerales, petróleo, sal gema, etc. — Tercero. Proponemos enseguida que las actividades de las instituciones bancarias y de las empresas de seguros, queden sometidas exclusivamente al régimen tributario de la Federación. Cuarto. Lo propio podemos decir, con referencia a los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación. — Si elevamos, pues, a la categoría de preceptos constitucionales las normas de leyes secundarias, habremos eliminado, de una vez por todas, las dudas que se presenten en orden a si la facultad que tiene la Federación para legislar sobre las anteriores materias, lleva implícita o no su potestad para organizar, con exclusión de los Estados y Municipios, el régimen tributario que les resulte aplicable. — Por último, en el inciso quinto de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional en proyecto, sugerimos se establezca que sólo el Congreso de la Unión está capacitado para decretar impuestos especiales sobre energía eléctrica (esta regla se contiene ya en la fracción X del propio precepto); sobre producción y consumo de tabacos labrados (esto es, se acepta integralmente la iniciativa del Ejecutivo); y sobre cerillos y fósforos, aguamiel, gasolina y explotación forestal. Finalmente, se estatuye que en el rendimiento de esas contribuciones especiales, participarán las entidades de la Unión en la proporción que la ley determine".

El anterior dictamen fue aprobado, quedando la fracción XXIX del artículo 73, de la siguiente manera:

*XXIX.- Para establecer contribuciones:*

- 1.- Sobre el comercio exterior.*
- 2.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.*
- 3.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.*
- 4.- Sobre servicios públicos concesionados y explotados directamente por la Federación, y*
- 5.- Especiales sobre:*
  - a) Energía eléctrica.*
  - b) Producción y consumo de tabacos labrados.*
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.*
  - d) Cerillos y fósforos.*
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación.*
  - f) Explotación forestal, y*
  - g) Producción y consumo de cerveza.*

*Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.*

*De esta manera, "nos encontramos frente a una disyuntiva interpretativa, por lo que se refiere a los textos constitucionales involucrados en la supuesta distribución de competencias tributarias, entre la Federación y los Estados, pues por una parte, como ya ha quedado asentado, la fracción VII del artículo 73 constitucional prevé la facultad al Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (facultad que ha sido bautizada como "ilimitada") más como esta atribución era muy ambigua, el mismo Constituyente Permanente, (constituido por los estados-miembros de la Federación que los que dan origen a la Federación en los términos del artículo 124 constitucional, la Federación sólo tiene las facultades expresamente señaladas para este ordenamiento), le limitó su potestad a las materias y actividades señaladas en la*

*fracción XXIX del mismo dispositivo; esto es, que las únicas fuentes impositivas exclusivas de la Federación, son las enumeradas en la citada fracción XXIX...<sup>31</sup>.*

Por su parte, la otra interpretación, consiste en que las fuentes o materias enunciadas en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, no son limitativas a la potestad tributaria federal, por el contrario, y en base a lo dispuesto por la fracción VII del mismo dispositivo, el Congreso Federal cuenta con amplias facultades para establecer contribuciones de tipo exclusivo (las multicitadas en la fracción XXIX) y las concurrentes o coincidentes con los Estados, basados fundamentalmente en la fracción VII del mismo artículo 73, así como en el 124 constitucionales.

La mayoría de los tratadistas se pronuncian por el segundo de los criterios, mismo que ha sido corroborado por el órgano judicial supremo de la República mexicana, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Efectivamente, tal y como se desprende de las siguientes resoluciones, queda de manifiesto que el criterio de los Tribunales Federales en cuanto a la distribución de competencias tributarias o potestades fiscales de origen constitucional, es la de facultades exclusivas claramente señaladas para la Federación (fracción XXIX del artículo 73) y concurrentes o coincidentes con los Estados en los demás casos (fracción VII del artículo 73 y artículo 124 constitucionales).

Así tenemos que la Corte estableció la siguiente jurisprudencia número 90.

**IMPUESTOS, SISTEMA CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA MATERIA FISCAL. COMPETENCIA ENTRE LA FEDERACION Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA DECRETARLOS.**

Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales las siguientes: a).- Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes

<sup>31</sup> INDETEC, Revista Bimestral. 87/94 pág. 49.

de ingresos (artículo 73, fracción VII y 124); b).- Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c).- Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículo 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).

#### Séptima Epoca, Primera Parte:

Esta tesis apareció publicada, con el número 56, en el Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pág. 110.

Adicionalmente a la jurisprudencia anterior, existe la siguiente tesis:

CONGRESO DE LA UNIÓN, FACULTADES CONSTITUCIONALES DEL, PARA CUBRIR EL GASTO PÚBLICO.- Es inexacto que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional limite a la VII del mismo precepto que faculta al Congreso a imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto; y si esta fracción ha de relacionarse con otra, no es precisamente con la XXIX del artículo 73, sino con la II del artículo 65 de la propia Constitución, que faculta al mismo Congreso para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos que sean necesarios para cubrirlo. No puede considerarse la facultad exclusiva para legislar en determinadas materias, como lo es la enunciada en la referida fracción XXIX del artículo 73, como una limitación al Congreso de la Unión para establecer los impuestos aún federales que sean indispensables para cubrir el gasto público; se trata de una facultad en el ámbito federal en materia de impuestos especiales que por su competencia requiere una legislación federal uniforme en toda la República, que limite las facultades impositivas de los Estados, pero no las del Congreso de la Unión.

Amparo en revisión 8420/63.

Séptima Epoca: Vol. 26, Primera Parte, Pág. 35.

No obstante que, tal como se dijo anteriormente, el criterio doctrinal y jurisprudencial que prevalece en la actualidad, es el que deriva o que comulga con la Corte, también hubo en su momento un criterio jurisdiccional que se inclinó por

el primer criterio señalado, es decir, por aquél que considera que las facultades indicadas en la fracción XXIX del artículo 73, son las únicas en las que el Congreso General puede determinar contribuciones para sufragar su presupuesto.

Sostiene la Secretaría de Hacienda que el Congreso de la Unión está facultado por la Ley fundamental del país para legislar sobre el cemento y establecer a favor de los Estados participaciones en favor de los impuestos relativos; y se remite, fundamentalmente, como apoyo de su aseveración, a lo dispuesto por el artículo 73 constitucional, fracciones VII, X y XXX.

Ahora bien, y por lo que se ve a los Estados, decíamos más atrás, que la potestad tributaria local estaba limitada por la reserva expresa de materias o actividades en favor de la federación (fracción XXIX del artículo 73 constitucional); y lo que saliera de estas limitaciones expresas, constituía su propia y natural esfera de acción (en los términos del artículo 124 constitucional), que también, como ya dijimos se bautiza como campo concurrente o coincidente de ambos estrictos de gobierno, sin embargo y no obstante lo anterior, además existen en el mismo texto constitucional otras disposiciones que limitan, restringen y hasta prohíben el ejercicio de la potestad tributaria local.

## 2.2. LEY DE COORDINACION FISCAL.

La Ley de Coordinación Fiscal es un ordenamiento de carácter federal que *"establece la coordinación fiscal integral para alcanzar un sistema tributario orgánicamente más estructurado en sus diferentes niveles, y acorde con las exigencias del país, que tiende al fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y municipales para permitir lograr una más equitativa distribución del ingreso fiscal y que acorta las grandes diferencias entre los recursos financieros de la Federación y los Estados"*<sup>32</sup>.

La distribución del ingreso, es una actividad que corresponde al Estado, una vez que se han fijado reglas de exclusividad de competencia tributaria en favor de la Federación. Los ciudadanos están obligados a pagar impuestos para que las autoridades estén en posibilidad de cubrir el gasto público, mismo que se manifestará en la prestación de bienes y servicios, con un beneficio a los contribuyentes. Pero estos impuestos son de distinta naturaleza, atendiendo al lugar de residencia en que se genere el supuesto taxativo, podemos clasificarlos en impuestos federales, estatales o municipales, y es precisamente la ley, quien determina el orden gubernamental que se encargará de su manejo. Una parte considerable de los impuestos son de carácter federal, los cuales tienen que ser canalizados en obra pública y servicios de esta índole y destinarlos, además, a uno de los renglones más importantes que son los gobiernos estatales y municipales, quienes mantienen un contacto más estrecho con las necesidades de la población.

La Federación proveerá a los gobiernos de los Estados y Municipios los recursos necesarios y disponibles para el cumplimiento de sus funciones, esta distribución varía cada año, de acuerdo con los requerimientos, políticas financieras y acontecimientos sociales, tal como se demuestra en el siguiente cuadro:

---

<sup>32</sup> Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz y Valdivia Gil, Gerardo. "Derecho Fiscal", en la Gran Enciclopedia Mexicana, U.N.A.M. México, 1983. pág. 425.

**DISTRIBUCION DE INGRESOS POR NIVELES DE GOBIERNO DURANTE  
EL PERIODO DE 1900-1985\*  
(Estructura Porcentual)**

| <b>Año</b> | <b>Federación</b> | <b>Estados</b> | <b>Municipios</b> |
|------------|-------------------|----------------|-------------------|
| 1900       | 63.0              | 24.1           | 12.9              |
| 1930       | 68.7              | 22.9           | 8.4               |
| 1940       | 71.4              | 23.3           | 5.3               |
| 1941       | 71.0              | 24.0           | 5.0               |
| 1949       | 83.0              | 14.2           | 2.8               |
| 1950       | 78.3              | 18.4           | 3.3               |
| 1953       | 77.8              | 18.7           | 3.5               |
| 1958       | 81.8              | 15.0           | 3.2               |
| 1960       | 78.6              | 18.6           | 2.8               |
| 1963       | 73.6              | 23.3           | 3.1               |
| 1967       | 87.9              | 10.5           | 1.6               |
| 1970       | 86.4              | 12.0           | 1.6               |
| 1973       | 84.2              | 14.4           | 1.4               |
| 1977       | 91.1              | 7.7            | 1.2               |
| 1980       | 89.4              | 9.4            | 1.1               |
| 1982       | 90.7              | 8.3            | 1.0               |
| 1984       | 81.3              | 16.2           | 2.5               |

\* Se escogieron los años más representativos, tomando en cuenta el año de la década, el mínimo y el máximo de ingreso.

Fuente: El año de 1900, *La Administración Estatal en México*, INAP.

El año de 1930, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1958-1959*, Secretaría de Industria y Comercio y *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1967-1968*, Secretaría de Industria y Comercio.

De 1970 a 1984, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, SPP.

Con el ánimo de controlar y poner una solución a la problemática entre la Federación, Estados y Municipios, y a fin de fortalecer el pacto federal, se han llevado a cabo tres convenciones nacionales fiscales para llegar a un acuerdo en cuanto a la coordinación entre la Federación y la entidades federativas en materia fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal tiene por finalidad alcanzar los siguientes cinco objetivos:

- 1) Coordinar el sistema fiscal de la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal.
- 2) Organizar el Fondo General de Participaciones.
- 3) Determinar las participaciones a las entidades federativas.
- 4) Regular la colaboración administrativa, y
- 5) Establecer los organismos para el manejo de la coordinación.

Básicamente, la coordinación, en materia fiscal entre la Federación-Estados y Estados-Municipios, da lugar a las participaciones en el producto de las contribuciones federales, para la administración de estos recursos fueron creados tres diferentes fondos:

- 1) Fondo General de Participaciones.
- 2) Fondo Financiero Complementario de Participaciones.
- 3) Fondo de Fomento Municipal.

Estos fondos se crearon con los porcentajes que señala la propia Ley de Coordinación Fiscal; y del total que reciben los Estados del Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario, deberán entregar a los municipios cuando menos una cantidad equivalente al 20%. Por lo que hace al Fondo de Fomento Municipal, los municipios reciben de la Federación, la participación que les corresponda.

Los organismos encargados del desempeño, vigilancia del Sistema de Coordinación Fiscal son:

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

Estos organismos se encuentran conformados por funcionarios del Gobierno Federal y los Gobiernos de las entidades federativas.

Hay que destacar que para que un Estado ingrese al Sistema de Coordinación Fiscal, previamente deberá celebrar un Convenio de Adhesión, asimismo, deberá celebrar el Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal, también es necesario destacar que el adherirse al Sistema de Coordinación genera diversas limitaciones a la potestad tributaria de los Estados, principalmente en materia de derechos, toda vez que los Estados solo pueden establecerlos en algunos casos como es el de licencias, registros, uso de vía pública, etc.

Resultan tan determinantes las participaciones en ingresos federales que reciben las entidades federativas, que en la iniciativa de Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, presentada por el Ejecutivo en noviembre de 1987, se señaló en ese documento, que las participaciones en ingresos federales representan el 80% de los ingresos actuales de los gobiernos de los Estados y, que a nivel municipal, es aún mayor. Por lo que a partir del año de 1988 se solicitó que el esquema de participaciones se vinculara directamente a la actividad recaudatoria de las entidades en el Impuesto al Valor Agregado, con tal motivo se propuso integrar el Fondo General de Participaciones con una cantidad igual al 30% del Impuesto al Valor Agregado que recaudan las entidades federativas. De esta forma se buscó garantizar que con este nuevo procedimiento de participaciones las entidades siguieran percibiendo un monto igual al que recibían con el sistema de participaciones vigente hasta 1987.

El artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, señala lo siguiente:

*"Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus Haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de organización y funcionamiento".*

El Fondo General de Participaciones se conforma, de acuerdo como lo señala el artículo 2 de la propia Ley, tal y como se transcribe a continuación:

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

2.- El 45.17% en los términos del artículo 3° de esta Ley.

3.- El 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, estas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II anteriores.

Los recursos que integran el Fondo General de Participaciones han sufrido modificaciones importantes a partir de 1981, cambios que han impactado, aunque en menor medida, los criterios de distribución. En la actualidad, se integra conforme a la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), participando los Estados con el 30% de las mismas, y que se complementa con otros ingresos derivados de la recaudación federal participable, una vez deducida la parte proporcional del IVA que hemos mencionado.

En términos generales, se señala que el fondo no debe ser inferior al 17.35% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación, en comparación con el porcentaje del 13% que tenía en 1980. Se consideran como "ingresos totales anuales de la Federación", aquellos que ésta obtenga por concepto de impuestos, así como por derechos sobre hidrocarburos y minería, menos el total de devoluciones por estos mismos conceptos. Por su parte la "recaudación federal participable" considera los mismos ingresos, pero incluye además a las devoluciones mencionadas.

*"La participación de las entidades federativas en el rendimiento de la recaudación federal se lleva a cabo a través de un fondo general de participación, formado por el 13.5% de la recaudación federal total y que se otorga en razón directa al volumen de recaudación en la entidad; y un fondo financiero complementario de participación, formado por el 0.50% de la recaudación total federal cuya distribución favorece principalmente a las*

*entidades federativas poco desarrolladas económicamente y, por ende, con escaso volumen de recaudación de los gravámenes federales*"<sup>33</sup>.

El artículo 3° determina mediante una fórmula verdaderamente muy compleja, que lejos de proporcionarnos una clara definición de las participaciones que le corresponden a cada entidad, a continuación se transcribe dicha fórmula:

$$C_{Pi/t} = \frac{B_i}{TB}$$

Donde:

$C_{Pi/t}$  = Coeficiente de participación de la entidad  $i$  en el año para el que se efectúa el cálculo.

TB = Suma de  $B_i$ .

$i$  = Cada entidad federativa.

$$B_i = \frac{(C_{Pi/t-1})(I_{Ai/t-1})}{I_{At-2}}$$

$C_{Pi/t-1}$  = Coeficiente de participación de la Entidad  $i$  en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

$I_{Ai/t-1}$  = Impuestos asignables de la Entidad  $i$  en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

$I_{Ai/T-2}$  = Impuestos asignables de la Entidad  $i$  en el año inmediato anterior a aquel para el cual se efectúa el cálculo.

Los impuestos asignables a que se refiere esta fórmula son los impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especial sobre producción y servicios.

<sup>33</sup> Rodríguez Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal"; Segunda Edición. Editorial Harta, Colección de Textos Jurídicos Universitarios. México. 1986. pág. 142.

Se insiste, el depender de una fórmula tan compleja para llevar a cabo la asignación de las participaciones a cada Estado, pone en peligro la adecuada distribución de estas participaciones, pues la frialdad de una fórmula matemática no nos permite la sensibilidad de poder canalizar recursos a donde más se necesitan, y creo que si se le permite un poco más de actividad a los Estados y Municipios, mediante la obtención de empréstitos, las comunidades ser verán muy favorecidas con recursos frescos para salvar sus necesidades. Al respecto, Roberto Ortega Lomelín estima que: *"Por lo que respecta a los criterios o fórmulas para distribuir los recursos del fondo entre las entidades federativas, se han registrado diversos cambios, aunque en lo general se basa en la capacidad de generación de impuestos en la entidad y en consecuencia, en la recaudación obtenida"*<sup>34</sup>, más adelante, el autor considera inadecuada esta medida al expresar: *"Se hace pues necesario desligar las participaciones a los Estados de los impuestos federales, considerando además en sustituciones otras variables que reflejen el nivel de desarrollo relativo de las entidades federativas"*<sup>35</sup>.

Es indudable que las entidades federativas que conforman la nación mexicana no están repartidas proporcionalmente en población, superficie, recursos naturales, infraestructura, nivel de vida, etc., y por lo que respecta al nivel de vida, ni siquiera hay equidad entre los miembros de una familia y esto no es privativo de nuestro país, *"las desigualdades en el desarrollo económico y social, se presentan entre países, el mundo desarrollado frente al subdesarrollado; dentro de los países y regiones, unas relativamente ricas y otras pobres; y al interior de las regiones en las que se pueden encontrar unas localidades más desarrolladas que otras. A nivel de individuos, pueden coexistir estratos miserables frente a los opulentos. Otro factor de desigualdad que conviene aquí mencionar, es el que se presenta, entre los distintos sectores de una economía nacional..."*<sup>36</sup>. Quizá por esta razón se pueda explicar el tercer rubro que compone el Fondo General de Participaciones del 9.66%, que de acuerdo con la ley, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

<sup>34</sup> Ortega Lomelín, Roberto. Op. Cit. pág. 334.

<sup>35</sup> Idem. Pág. 335.

<sup>36</sup> Idem. Pág. 209.

El Fondo General de Participaciones no puede ser considerado como un instrumento que contribuya a disminuir las disparidades regionales, además de que los actuales criterios de distribución no benefician a las entidades que tienen un sector primario de consideración.

El capítulo segundo de esta Ley nos habla sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y es en este capítulo en su artículo 10 en donde se establece que los Estados que deseen adherirse a este sistema, para tener el derecho de recibir las participaciones por ingresos federales, tendrán que celebrar convenio de adhesión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deberá ser autorizado por su Legislatura. En caso de que los Estados no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se prevé que únicamente participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5º de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General de la República, en los términos que establezcan las leyes respectivas.

Una vez que las entidades ingresen a este sistema, y optan por coordinarse en derechos, no deberán de mantener en vigor los derechos estatales o municipales por los siguientes conceptos, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 10-A de la Ley de referencia:

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

- a) Licencias de construcción.
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- c) Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d) Licencias para conducir vehículos.
- e) Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.

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

- a) Registro civil.**
- b) Registro de la propiedad y del comercio.**

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

**IV.- Actos de inspección y vigilancia.**

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

En el capítulo tercero de esta Ley se regula lo relativo a la colaboración administrativa entre las Entidades y la Federación, para lo cual, como se señaló anteriormente, los Gobiernos de los Estados que se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrarán con el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un convenio de coordinación en materia de administración de los ingresos federales.

Tal y como lo prevé el artículo 15 de la propia Ley de Coordinación Fiscal, la recaudación de los ingresos federales se hará por las oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas autorizadas por las Entidades, según se establezca en los convenios o acuerdos respectivos.

Cuando la entidad recaude ingresos federales, los concentrará en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y rendirá cuenta pormenorizada de la recaudación. La Secretaría de Hacienda, directamente hará el pago a las entidades de las cantidades que les corresponda en el fondo establecido en el artículo 2 de la

propia Ley y pondrá a su disposición la información correspondiente, se podrá establecer, si existe acuerdo entre las partes interesadas, un procedimiento de compensación permanente.

El capítulo cuarto de la Ley de Coordinación Fiscal, establece lo relativo a los organismos en materia de coordinación fiscal, de los que se ya se señaló una pequeña referencia de sus funciones.

No obstante que a lo largo de la historia del Sistema de Participaciones, la Ley de Coordinación Fiscal ha buscado el llegar a una fórmula feliz de la distribución de las citadas participaciones, es muy difícil establecer algún mecanismo que solucione las necesidades que tienen los Estados y municipios, pues ahora resulta claro que nuestro país tiene que buscar una nueva manera de distribuir las participaciones, las necesidades sociales de las diversas entidades federativas, reclaman una canalización más directa y eficiente de los recursos, debemos estar conscientes que por el momento no es conveniente la manera en que actualmente se distribuyen las participaciones, o bien, se debe permitir el que las Entidades y los Municipios puedan acudir a los mercados de capital para buscar créditos accesibles y a condiciones preferentes.

Mucho se ha comentado sobre el objetivo de la Ley de Coordinación Fiscal que aglutina el nuevo sistema de coordinación, el cual, según Ortega Lomelín *"se ha orientado al fortalecimiento de las haciendas públicas estatales y municipales, e incluso de la federal, con base en un esfuerzo conjunto entre estos órdenes de gobierno para aumentar la productividad del sistema y reducir, si no es que eliminar, la evasión fiscal. La centralización de la legislación tributaria en la Federación, se compensa con la descentralización administrativa de los impuestos federales en las entidades federativas"*<sup>37</sup>.

La realidad de esta estructura tan compleja no cumple cabalmente con su cometido y altera los principios fundamentales de nuestras instituciones. En efecto, si analizamos el federalismo y la concepción del municipio libre a la luz de los mecanismos de la Ley de Coordinación Fiscal, nos topamos con un severo problema, que se traduce en la ausencia de esa anhelada autonomía estatal y

<sup>37</sup> Ortega Lomelín, Roberto. Op. Cit. pág. 333

**libertad municipal**; desde ese ángulo es difícil sostener plenamente los principios que se han venido defendiendo a lo largo de la historia de México.

Los hechos demuestran que la forma en que opera el reparto no es del todo planeada conforme a las necesidades de la población, si es que pudiéramos hablar de una justificación del Sistema Nacional de Coordinación fiscal. Se advierte que el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal a que se refiere la Ley de referencia indican que se destina un porcentaje que no rebasa el 18.51% de la recaudación federal por todos los impuestos, así como derechos de extracción de petróleo y minería para el primero; y el 0.136% del ingreso participable adicionado con un 1% relativo a cuestiones de importación y exportación para el segundo. Resulta más costoso desde el punto de vista económico, político y social retardar o complicar la atención de las necesidades más elementales en una sociedad, que por supuesto, es tarea que corresponde a los municipios.

### **2.2.1. SUJETOS QUE INTERVIENEN EN ESTA RELACION**

Tal y como se explicó en el punto anterior, en esta relación sólo intervienen por una parte el Gobierno Federal, actuando por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por otro lado, las entidades federativas.

Es cierto que la Ley de Coordinación Fiscal es creada con la buena intención de distribuir más equitativamente los recursos económicos provenientes de las participaciones por ingresos federales, pero esto en la práctica no se da totalmente, también es cierto que la propia Ley establece la obligatoriedad de otorgar un porcentaje de estas participaciones a los municipios pero igualmente limita mucho la participación recaudatoria de éstos.

El presente trabajo no tiene por objeto demeritar a la Ley de Coordinación Fiscal, por el contrario, sólo trata de demostrar que son pocos los recursos de los que se pueden allegar los Estados, y más aún los municipios, por lo que se pretende proponer ciertos mecanismos que le permitan a los Estados y Municipios

tener acceso a créditos externos, que en muchas veces se pueden obtener en mejores condiciones que los créditos nacionales, así mismo, el plantear la posibilidad de que los municipios a través de una mayor participación, puedan proveer de mayor infraestructura a sus comunidades recurriendo al crédito y procurando unas finanzas sanas.

De tal manera que los sujetos que intervienen directamente en esta relación son el Gobierno Federal y los Estados, e indirectamente los Municipios, quienes tienen derecho a percibir un porcentaje de las participaciones que se le asignan a las entidades y lo que le corresponda de acuerdo al Fondo de Fomento Municipal.

## 2.2.2. SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

La coordinación se presenta en virtud de nuestro prevaleciente sistema federal y tributario, donde surge la necesidad de asignar las participaciones a las entidades de acuerdo con criterios preestablecidos. *"En el presente siglo, en los Estados federales se ha buscado limitar las decisiones impositivas en las esferas locales para operar un sistema tributario cuya configuración y reglas generales se fijen centralmente, en tanto que su aplicación se realiza en todos los órdenes de gobierno, a fin de evitar contradicciones, tributación múltiple y diferencias sustanciales entre estados federados"*<sup>38</sup>.

*"En México el Estado busca evitar la doble o múltiple tributación interior y, a la vez, solucionar el problema de la falta de delimitación por el texto constitucional de los campos impositivos federales, estatales y municipales y para ello creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante ley de 22 de Diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes"*<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Ortega Lomelín, Roberto. Op. Cit. pág. 315.

<sup>39</sup> Rodríguez Lobato, Raúl. Op. Cit. pág. 141.

Esta medida gubernamental tuvo su origen en ciertos ajustes de orden tributario, los cuales fueron evolucionando a la par que las instituciones creadas para desarrollar estos objetivos. Al respecto el Dr. Francisco Javier Osornio señala: *"Al establecer el Impuesto al Valor Agregado en enero de 1980, se produjo un cambio en las relaciones tributarias entre los Estados y la Federación, implicando la creación de un nuevo sistema nacional de coordinación fiscal"*<sup>40</sup>.

Pareciera natural que el Sistema de Participaciones se pudiera estudiar desde dos grandes perspectivas. Una consiste en considerar al Sistema de Participaciones como una parte o un instrumento de objetivos mayores, como pueden ser los grandes objetivos que un país y/o su gobierno pudieran plantearse. Así, en este caso, el Sistema de Participaciones debiera tener objetivos y formas de acción derivados de los objetivos mayores. En consecuencia, el Sistema de Participaciones debiera ser evaluado en función de dichos objetivos superiores.

La otra gran perspectiva sería ver al Sistema de Participaciones en sí mismo, ya sea en función de la forma como se constituyó o como de hecho tradicionalmente se le ha visto. En el primer caso, el Sistema de Participaciones se constituyó como el sistema a través del cual los Estados y los Municipios reciben recursos de la Federación en virtud de que, al coordinarse, dejaron de obtener ingresos a que tenían derecho conforme a las leyes; pero que renunciaron a ellos para evitar la concurrencia fiscal, a cambio de que se les resarcieran, a través del Sistema de Participaciones, los ingresos que dejaron de obtener. En el segundo caso, en la práctica, al Sistema de Participaciones también se le ha venido viendo como una forma de proporcionar y distribuir más dinero a los Estados y Municipios; desde luego, descontando el hecho, de que en los momentos en que ha habido modificaciones éstas han ocurrido siempre proporcionando una justificación pertinente. Aunque el proporcionar más recursos a través de los fondos existentes no pareciera ser la forma más adecuada de hacerlo, cuando se quiere darles más recursos; porque la distribución de los nuevos recursos se distorsiona al usar los criterios de las fórmulas vigentes que no coinciden con las razones y criterios por los que se desea dar más recursos.

---

<sup>40</sup> Osornio Corres, Francisco Javier. *"Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México"*; Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1992. pp. 192-193.

Aquí sólo estudiaremos con más detalle las opciones relativas a la segunda gran perspectiva, debido a que las opciones del Sistema de Participaciones derivadas de los objetivos más grandes requieren que dichos objetivos se definan previamente y que además al hacerlo esto prácticamente queda totalmente definido el papel que el Sistema de Participaciones debe jugar para el logro del objetivo en cuestión. No obstante, es conveniente ver aunque sea de manera general, la forma como el Sistema de Participaciones se relaciona con estos objetivos. A continuación se presentan estas relaciones.

Entre los más importantes objetivos que un país y/o su gobierno se pueden plantear y en los cuales el Sistema de Participaciones podría o ha sido usado como un instrumento para ayudar a obtenerlos se encuentran los siguientes: apoyar el desarrollo, ayudar al proceso distributivo, fortalecer la política económica, fortalecer el federalismo y reducir el problema financiero de Estados y Municipios. Analicemos brevemente el papel del Sistema de Participaciones en cada uno y las implicaciones que tendría el que se usara éste como instrumento para obtener estas metas.

Si el objetivo a alcanzar fuese el desarrollo, el Sistema de Participaciones debiera colaborar a su obtención, para lo que se requeriría de una definición de lo que se considera desarrollo. Las participaciones y, en general, el Sistema debiera diseñarse en proceso para alcanzarlo. Un ejemplo serviría para el sistema económico en el que no existe pobreza y ésta se definiera en base a parámetros claramente cuantificables, se podrían determinar los montos de ingreso que cada Entidad requeriría y las participaciones necesarias para que su gasto fuese en función del programa para obtener dichos objetivos. En general, una vez definido el desarrollo y las metas a alcanzar, el papel del Sistema de Participaciones se derivaría directamente de éste. En cuyo caso, probablemente el papel del Sistema de Participaciones podría variar substancialmente de lo hasta ahora definido.

Respecto del desarrollo es importante hacer notar que se deben considerar dos aspectos en el ortorgamiento de recursos a las Entidades y Municipios por este concepto. Por un lado, las Entidades que ya están relativamente desarrolladas deben recibir recursos para mantener y acelerar el proceso. Y, por otro lado, las

Entidades que no se encuentren en esta situación debieran de recibir recursos para generar ese proceso de desarrollo.

Para el objetivo de redistribución del ingreso, el Sistema de Participaciones se convertiría en uno de los instrumentos a través de los cuales se diera la redistribución. Aunque similar al objetivo de apoyar al desarrollo, en este caso el Sistema de Participaciones tendría como función ser uno de los mecanismos de redistribución del ingreso entre las Entidades. Por lo tanto, lo que se busca alcanzar con la redistribución del ingreso, así como la fórmula de redistribución estarían fuera del ámbito del Sistema de Participaciones; es decir, estas cosas serían datos para el Sistema de Participaciones y éste sólo sería un medio a través del cual se proporcionasen los recursos que se destinasen a obtener la redistribución del ingreso deseada.

Una parte importante de la política económica nacional es el manejo de los gastos e ingresos gubernamentales como instrumentos para el logro de objetivos como el equilibrio económico externo e interno. Estos objetivos juegan un papel muy importante tanto en relación con otros objetivos, como para la determinación de instrumentos de política de distinta índole, así como de otro tipo de objetivos económicos y de desarrollo.

En este contexto, el considerar explícitamente al Sistema de Participaciones como parte de la política económica nacional para que por su conducto fuese ésta fortalecida, podría significar incorporar al Sistema de Participaciones elementos que le permitieran tener gran flexibilidad para que pudiese ajustarse e interactuar con las cambiantes circunstancias económicas. En esta situación, el Sistema de Participaciones se convertiría en un instrumento más en la planificación del gasto nacional, de tal forma que, por ejemplo, de las metas de empleo o inflación nacionales o para la Entidad.

Si de manera explícita el objetivo nacional fuese fortalecer el federalismo, el Sistema de Participaciones resultante no necesariamente sería el actual. En este caso se tendría que definir primero qué características debiera tener el federalismo y entonces solamente uno de sus aspectos sería la constitución de un Sistema de

Participaciones, cuyo funcionamiento sería apoyar a aquél. Dentro del objetivo de fortalecimiento del federalismo existe incluso la posibilidad de que el propio Sistema de Participaciones pudiera desaparecer. Como sería el caso si el régimen federal tomara decisiones anuales de gasto para el corto, mediano y largo plazo a través de un esquema de permitiese fluctuaciones de gasto en las Entidades, tales que fuesen canalizadas a través de mecanismos.

Dentro del objetivo de fortalecer al federalismo se podrían tener objetivos específicos para el Sistema de Participaciones. Entre otros posibles estaría, primero, el que éste sirviera como instrumento para permitir el que se transfirieran responsabilidades de gasto de un nivel de gobierno a otro; aquí el Sistema de Participaciones permitiría proporcionar los recursos requeridos para cada nivel. Segundo, si en el sistema federal se asignan fuentes de ingreso, el Sistema de Participaciones serviría para que se puedan realizar las transferencias de recursos derivados y/o requeridos de dicha asignación. Y tercero, si el sistema federal modificase el tipo de gasto y/o los porcentajes de gasto que globalmente se desea que puedan realizar cada uno de los niveles de gobierno, el Sistema de Participaciones haría las transferencias requeridas.

Finalmente, un objetivo nacional que pudiera tener gran importancia, sería el de reducir el problema financiero que enfrenten las Entidades y los Municipios; aquí el Sistema de Participaciones tendría como objetivo el servir de instrumento para ayudar a reducir, como tales, dichas necesidades financieras. Es decir, el objetivo sería el resolver en sí mismas las necesidades financieras, no tanto el por qué se causaron. Lo anterior debido a que *"... el desarrollo económico y social en nuestro país se ha caracterizado por ser desigual y desequilibrado en términos regionales y sectoriales, situación que se ha buscado corregir y superar mediante el diseño y aplicación de políticas e instrumentos de desarrollo regional a cargo del gobierno federal, de manera directa o compartida, con la participación de los otros niveles de gobierno y de los sectores social y privado de la economía"*<sup>41</sup>. Desde luego las necesidades son resultado de una particular forma de asignar fuentes y distribuir ingresos entre los tres niveles de gobierno, así como de las responsabilidades de gasto asignadas. Pero el énfasis aquí se encontraría en

---

<sup>41</sup> Ortega Lomellín, Roberto. Op. Cit. pág. 229.

proporcionar un instrumento que permitiera a las Entidades resolver sus necesidades de financiamiento.

Intimamente relacionado con el objetivo de reducir el problema financiero de las Entidades se encuentra el que el Sistema de Participaciones se utilice como medio para canalizar recursos a Estados y Municipios. Podría pensarse que visto así el objetivo no es válido para el Sistema de Participaciones. Sin embargo, no es así, a condición de que esto se explicita claramente; es decir, que si se decide que sea esta la forma de proporcionar los recursos entre los distintos niveles de gobierno así se diga. Esos recursos puede quererse que se destinen a objetivos previamente determinados o no; o se puede simplemente querer darles más de lo que ahora reciben. Las razones de por qué proporcionar esos recursos pueden ser muchas. Lo importante es que no se revuelva con otros posibles objetivos que se pueda asignar al Sistema de Participaciones.

Las decisiones adoptadas en esta materia, son el producto de una cambiante realidad socioeconómica que afrontan los habitantes de las distintas entidades federativas de México, como estudiosos del derecho debemos estudiar los motivos que orillan a los legisladores a expedir o reformar leyes en determinado sentido. Héctor Villegas expone su punto de vista al respecto de la siguiente manera: *"Afirma Gangemi (Tratado, t. I, p. 235) que no sería fácil lograr un reparto de los gastos públicos de tal forma que cada región o provincia obtenga un servicio estatal exactamente equivalente, en cuanto a su gasto, a los ingresos obtenidos en esa región o provincia. Se producirían según ese autor, consecuencias absurdas, aparte de la dudosa experiencia que ello reportaría. Pero, por otro lado, es necesario reconocer que un Estado que piense en obtener con el gasto el máximo de utilidad para la comunidad, debe practicar un adecuado sistema de compensaciones para evitar -en lo posible- perjudicar a determinadas regiones en beneficio de otras. Debe, indudablemente, tenderse a un desarrollo equilibrado de todas las regiones que integran el país. Conseguir ese objetivo será el reparto ideal que podrá efectuarse en relación al lugar"*<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Villegas, Héctor B. "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario"; Quinta Edición, Editorial Depalma. Buenos Aires, 1993. pág. 37.

## 2.4. CONVENIOS DE ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

La coordinación fiscal en nuestro país se ha llevado a la práctica mediante convenios celebrados entre los Estados y la Federación, los cuales son de dos tipos:

- a) Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y
- b) Convenio de Colaboración Administrativa.

*"Ambos son uniformes para todas las entidades federativas, y han venido siendo adicionados durante su vigencia con acuerdos específicos, los que se han hecho constar en documentos conocidos como anexos"*<sup>43</sup>.

La necesidad de la coordinación fiscal proviene de las características de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al régimen de finanzas públicas; lo cual, salvo ciertas materias fiscales reservadas en forma exclusiva para la Federación y relativamente a los municipios, no limita el poder tributario de los distintos órdenes de gobierno y les permite concurrir en forma conjunta a las demás fuentes fiscales para gravarlas y derivar de ellas los recursos necesarios para cubrir sus respectivos gastos públicos; además, la Federación y los Estados poseen capacidad legislativa para establecer los gravámenes que requieran, situación que da origen al fenómeno denominado "concurrentencia impositiva".

*"En el año de 1978 la Federación adoptó la decisión de transformar el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en un Impuesto al Valor Agregado, el cual afectaría la operación del sistema tradicional de participaciones. Asimismo, la Federación decide eliminar sus impuestos a producciones y consumos diversos, muchos de los cuales se compartían con los Estados. Esto ocasionó que se tuviera que revisar el sistema de participaciones, en el que existían algunos impuestos que eran participables y otros no; los porcentajes de participación variaban de un*

---

<sup>43</sup> INDETEC, 71/91 pág. 104.

*Impuesto a otro, siendo distinto su procedimiento de distribución y la época de pago de las participaciones*"<sup>44</sup>.

Junto a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se aprobó la Ley de Coordinación Fiscal, entrando ambas en vigor el 1º de enero de 1980, creando esta última el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dentro de los propósitos fundamentales de este sistema se pueden mencionar: el de crear un sistema integrador de las relaciones fiscales o tributarias entre la Federación y los Estados, implicando con ello que en las relaciones jurídicas que se establecen entre estos órdenes de gobierno no se discrimina materia tributaria alguna, sino que éstas se incorporan a la totalidad de un conjunto de interrelaciones preestablecidas en la ley y en los convenios, de manera que las entidades incorporadas adquieren un conjunto de obligaciones y derechos uniformes e indivisibles, adquiriendo con ello el status de "miembro del sistema". El crear un régimen globalizador de las participaciones, reconociendo con ello su carácter cuantitativo y fincado en razones recaudatorias para la otorgación de las participaciones y compartir los recursos fiscales de la Federación con los Estados y Municipios.

No existe una prohibición general de los Estados a no establecer gravámenes sobre fuentes ya aprovechadas por la Federación. El compromiso se ha establecido en relación con determinados impuestos como el IVA y con el Impuesto Especial de Producción y Servicios, en los que las leyes respectivas imponen limitaciones al poder tributario de los Estados. El establecimiento de participaciones en impuestos federales es la contrapartida, de parte del nivel federal, por la obligación de aquéllos de no gravar determinadas materias.

El instrumento jurídico de coordinación tributaria entre las entidades federativas y la Federación lo constituye el "Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", cuyo clausulado se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal y en los mismos convenios, los que se han venido reformando por cláusulas adicionales englobadas en documentos conocidos como "anexos a los Convenios de Adhesión", los que constituyen junto con aquél una sola unidad jurídica.

---

<sup>44</sup> INDETEC, Op. Cit. pág. 104.

Dichos convenios han sido suscritos individualmente por cada entidad federativa y la Federación. El Distrito Federal ha quedado incorporado al Sistema por disposición de la propia Ley de Coordinación Fiscal, y se considera para todos los efectos de ésta como una entidad federativa más.

Por cuanto a los efectos de la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para las entidades, la incorporación no es una forma integral a la coordinación tributaria y no sólo en relación con alguno de los ingresos de la Federación. No obstante, la adhesión no implica la obligación para las entidades de colaborar en la administración de ingresos federales, ya que el compromiso se asume explícitamente en un documento por separado, denominado "Convenio de Colaboración Administrativa"; el que también entró en vigor el 1º de enero de 1980.

En lo que respecta al citado Convenio de Colaboración en Materia Fiscal Federal, existen varios anexos que lo complementan: el anexo 1 versa sobre la zona federal marítimo terrestre; el 2, las facultades de comprobación; el 3, recaudación del IVA; el 4, lo relativo a la cobranza de los impuestos; el 5, sobre los derechos de obra pública; el 6, de la vigilancia del cumplimiento de obligaciones fiscales; el 7, en materia del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles excepto aeronaves; el 8, en materia del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles excepto aeronaves; el 9, modifica disposiciones de la cláusula décima sexta del Convenio, la cual establece lo relativo al cálculo de las participaciones en ingresos federales; el anexo 10, regula lo relativo a la vigilancia del uso de máquinas registradoras de comprobación fiscal y de emisión de comprobantes fiscales; el anexo 11, se refiere a la vigilancia y control de la tenencia ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera; y el anexo 12, regula la verificación de la legal estancia en territorio nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera.

El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha permanecido casi inalterable, desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1979, salvo la incorporación de los Anexos 2 referente a la expedición de pasaportes, Anexo 3 del Sistema Alimentario Mexicano y Anexo 4 de modificaciones por reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado y a la Ley de Coordinación Fiscal; este último anexo modificó las cláusulas del Convenio de Adhesión original.

No obstante lo anterior, el Convenio de Adhesión no ha tenido el dinamismo que ha mantenido el sistema de participaciones; del que, desde su entrada en vigor se pueden distinguir cuatro etapas:

- a) La de 1980 a 1983.
- b) La de 1984 a 1987.
- c) La de 1988 y 1989.
- d) La de 1991 a la fecha.

Sistema que tiene como sustento a la Ley de Coordinación Fiscal y a los Convenios de Adhesión. Así también la Ley de Coordinación Fiscal ha sufrido una serie de reformas desde su entrada en vigor, muchas de las cuales se encuentran íntimamente relacionadas con el Convenio de Adhesión, el cual no ha sido adecuado a dichos cambios.

El Convenio de Adhesión está constituido por doce cláusulas y cuatro anexos, únicamente los Estados petroleros tienen un anexo adicional.

Enseguida se muestra un esbozo general del contenido de las cláusulas que integran el "Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado Libre y Soberano de que se trate:

Primera.- Se determina la voluntad del Estado en adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal, del convenio y sus anexos.

Segunda.- Se precisa lo que se deberá entender por "ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos".

Tercera.- Especifica los impuestos federales, cuyo origen por entidad federativa es plenamente identificable al: valor agregado, sobre producción y consumo de cerveza, sobre envasamiento de bebidas alcohólicas, sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos, sobre tabacos labrados, sobre venta de gasolinas, sobre enajenación de vehículos nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos, etc.

Cuarta.- Se determina el mecanismo para identificar el origen del impuesto al valor agregado por entidad federativa.

Quinta.- Continúa especificando mecanismos para identificar el origen de determinados impuestos al valor agregado por entidad federativa.

Sexta.- La identificación del origen del impuesto sobre tenencia o uso de automóviles, por entidad federativa, se efectuará asignando el monto total del impuesto pagado por los contribuyentes, a la entidad federativa donde la paguen, en el mismo año que se realice dicho pago.

Séptima.- Tratamiento para identificar el origen de impuestos para los causantes menores del impuesto sobre la renta y de causantes de personas físicas sujetos a bases especiales de tributación en actividades agrícolas.

Octava.- Procedimiento que se llevará a cabo para los anticipos mensuales del Fondo General de Participaciones, que recibirá el Estado a partir de enero de 1980.

Novena.- Forma en que se distribuirán entre las entidades federativas el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Décima.- Los anticipos mensuales que corresponden al Estado, del Fondo Financiero Complementario de Participaciones y las afectaciones al mismo que también mensualmente debe efectuar la Federación, se calcularán conforme a las mismas reglas y bases señaladas en la cláusula octava.

Décima Primera.- En el supuesto de que parte de la información necesaria para la determinación de los coeficientes o por cientos de participaciones no se obtenga oportunamente, la información no obtenida se estimará con base en los procedimientos que al efecto apruebe la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Décima Segunda.- El Distrito Federal, en su carácter de entidad federativa, incorporado por la Ley al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, será tomado en cuenta en todos los cálculos y distribución de participaciones, de acuerdo con las mismas reglas aplicables al Estado y a las demás entidades federativas.

El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es suscrito por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por una parte; y por la entidad federativa corresponde al Gobernador, Secretario General de Gobierno y Tesorero del Estado. Una vez suscrito debe someterse a la aprobación de la legislatura local, posteriormente se publica en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial del Estado respectivo. En virtud de que el Congreso de la Unión es, hasta este momento, la legislatura del Distrito Federal, se determinó que se incorpora al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En caso de violación, por parte de alguna entidad al Convenio o al establecer impuestos exclusivos de la federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oír a la entidad y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales realizará un dictamen técnico, pudiéndose disminuir las participaciones correspondientes a dicha entidad. Se establece un plazo para realizar la corrección a las violaciones y en caso de no efectuarse, la entidad dejará de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, previa declaración de la Secretaría mencionada y se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, la declaración surtirá efectos noventa días después de su publicación.

En caso de inconformidad por parte de la entidad, podrá demandar la anulación de la declaración ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, el artículo 12 de la Ley en estudio, precisa, que conforme a lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, el procedimiento será ventilado ante el máximo órgano judicial, debiendo promoverse el juicio dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se hubiera publicado el Convenio en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal menciona que "los municipios del país se encargarán del cobro de toda clase de multas impuestas por autoridades administrativas de la Federación que no fueran de naturaleza fiscal".

**CAPITULO TERCERO**

***LA ACTIVIDAD RECAUDADORA Y  
CREDITICIA EN LAS ENTIDADES  
FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS***

## CAPITULO TERCERO

### LA ACTIVIDAD RECAUDADORA Y CREDITICIA EN LA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

#### 3.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Antes de oomenzar a desarrollar el tema de la actividad recaudadora y crediticia de las Entidades Federativas y Municipios, es pertinente realizar un breve bosquejo teórico de lo que implica esta actividad para la Federación, con el propósito de entender aquellas instituciones que sirven de sustento en un sistema tributario más grande y ver las conveniencias de poder aplicarlo en modelos con dimensiones distintas, y así finalmente, estemos en posibilidad de vertir una opinión respecto a la restricción a que se refiere el artículo 117 constitucional, en su fracción VIII.

La función teleológica del Estado por excelencia es obtener el bien público temporal de los individuos que lo conforman, y para ello es necesario contar con los recursos económicos suficientes que le permitan desarrollar plenamente con su cometido, *"para dar cumplimiento a los fines que constitucionalmente tiene encomendados, el Estado requiere de recursos"*<sup>45</sup>. Estos recursos tienen su origen principal, indudablemente, de las recaudaciones aportadas por los mismos integrantes del Estado, quienes serán los beneficiados de la materialización de las decisiones del gobierno. Los recursos públicos pueden ser entendidos como *"toda riqueza devengada en favor del Estado y acreditada como tal por su Tesorería"*<sup>46</sup>. De lo expuesto se desprende que el Estado requiere de la realización de ciertos actos que giran en torno a los recursos públicos, a fin de lograr su cometido.

<sup>45</sup> Quintana Valtierra, Jesús Op. Cit. pág. 25.

<sup>46</sup> Martín, José María. "Introducción a las Finanzas Públicas": Segunda Edición, Ediciones Depalma Buenos Aires, 1987. pág. 106.

El conjunto de estos actos se denomina actividad financiera. Mayolo Sánchez Hernández nos señala que la actividad financiera del Estado consiste en *"procurarse los recursos necesarios para estar en condiciones de sufragar los gastos públicos, destinados a satisfacer las necesidades colectivas a su cargo, mediante la prestación de los servicios públicos correspondientes"*<sup>47</sup>. Dicha actividad no se agota únicamente con la recepción de recursos, sino que desarrolla en diversas etapas, *"la cual consta de tres pasos fundamentales que se traducen en la liquidación y recaudación de los tributos (obtención de ingresos), administración del patrimonio y distribución de las sumas recaudadas"*<sup>48</sup>. De estos elementos de la actividad financiera, el primero constituye lo que se llama finanzas públicas, así lo señala Adolfo Cortina al referirse a las finanzas públicas: *"... es decir, de todos los medios económicos del Estado para satisfacer sus erogaciones."*<sup>49</sup>. La actividad financiera del Estado existe desde el surgimiento de esta institución; no se puede concebir a una organización con esta clase de fines que prescindiera de tan esencial función.

El siguiente pasaje de la época medieval, nos muestra el grado de desarrollo de la actividad financiera, los cuales evolucionaron considerablemente hasta nuestros días:

*"Durante el medioevo y en los primeros siglos de la Edad Moderna, el Estado obtenía la mayor parte de los medios económicos con las que hacía frente a sus gastos, de las rentas de su patrimonio y de toda una gama de contribuciones de diversa naturaleza, que los súbditos estaban obligados a satisfacer en correspondencia con el ejercicio de los poderes y de las actividades reservadas exclusivamente al soberano (regalías).*

*No existía, por tanto, un sistema de impuestos permanentes y sólo con ocasión de necesidades extraordinarias, el Estado hacía un llamamiento a los ciudadanos para que prestasen su concurso financiero. Por el contrario, en la*

<sup>47</sup> Sánchez Hernández, Mayolo. *"Derecho Tributario"*, Segunda Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1988. pág. 6.

<sup>48</sup> Quintana Valtierra, Jesús. Op. Cit. pág. 26.

<sup>49</sup> Cortina, Alfonso. *"Curso de Política de Finanzas Públicas en México"*; Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1977. pág. 16.

*actual economía de los Estados, los ingresos patrimoniales representan, proporcionalmente, una parte menor frente a los ingresos tributarios*<sup>50</sup>.

Los ingresos que el Estado obtiene para la satisfacción del interés general representan una parte importante de su patrimonio. En este sentido, resulta oportuno señalar que *"el patrimonio del Estado se encuentra constituido por el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que, como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal, ha acumulado y posee a título de dueño o propietario, para destinarlos o afectarlos de forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica"*<sup>51</sup>.

Los principales rubros de los que el Estado se vale para obtener ingresos son<sup>52</sup>:

- Recursos tributarios;
- Precios públicos;
- Empréstitos, tanto de fuentes internas como externas;
- Emisión de moneda.

En los dos capítulos anteriores de este trabajo analizamos las características del sistema federal mexicano, con las peculiaridades de las entidades federativas dentro del marco tributario, al auspicio de la Ley de Coordinación Fiscal. Con el objeto de entender la problemática financiera que afrontan tanto los Estados como los Municipios, es prudente conocer los renglones de ingresos de estos, así como las fuentes de donde provienen y las condiciones a que se ven sujetos para hacerse acreedores a los mismos.

<sup>50</sup> Quintana Valtierra, Jesús. Op. Cit. pág. 23.

<sup>51</sup> Ídem. pág. 35.

<sup>52</sup> Cortina, Alfonso. Op. Cit. pág. 16.

### 3.2. CONTRIBUCIONES EN FAVOR DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En el segundo capítulo se expuso la política de la competencia tributaria en favor de la Federación y los Estados, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124 y 73, fracciones XXIX y XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se dedujo que los Estados tienen la facultad de fijar las contribuciones que no estén previstas por la Carta Magna en favor de la Federación, así como la ambigüedad de la fracción XXX, que autoriza al Congreso de la Unión a expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades establecidas en las fracciones anteriores, y todas las otras concedidas por la Ley fundamental a los Poderes de la Unión. Calificamos así a la fracción XXX, porque mucho se ha discutido de que si la facultad para legislar sobre una materia, incluye implícitamente la de imponer contribuciones, como podría ser la derivada de la fracción X, que faculta al Congreso para legislar sobre industria y comercio, entre otros. Lo anterior es de gran trascendencia, toda vez que de su interpretación se fijarán los límites de competencia en materia tributaria entre la Federación y los Estados, y por lo tanto, las contribuciones en favor de estos últimos.

Flores Zavala sostiene, y con razón, *"que dentro de la facultad exclusiva para legislar sobre determinados asuntos, va incluida la de imponer, que sólo puede realizarse a través de la función legislativa"*<sup>53</sup>. Apoya su conclusión en la autoridad de Tena Ramírez, quien considera que de la facultad exclusiva del Congreso para legislar en determinadas materias, debe surgir la de gravarlos, con exclusión de cualquier otra competencia, por el argumento ya anotado de la existencia de una facultad implícita.

Sin despreciar los valiosos comentarios de estos juristas, no debemos soslayar que el artículo 124 constitucional es contundente al señalar "facultades expresas", considero que no hay lugar a dudas ni interpretaciones de otra índole que varíen el sentido de este precepto constitucional que establece la distribución de competencias entre la Federación y los Estados.

<sup>53</sup> Flores Zavala, Ernesto. Op. Cit. pp. 222-224.

Alejándonos por un momento de esta discusión, diremos que los Estados pueden imponer todas las contribuciones que no sean facultad exclusiva de la federación y allegarse de los recursos públicos que no constituyan una contravención a la Carta Magna, especialmente las contenidas en los artículos 117 y 118 del mismo ordenamiento legal, de las cuales hablaremos en el siguiente capítulo

### 3.2.1. CLASIFICACION DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

#### a) INGRESOS ORDINARIOS.

Al igual que la Federación, los Estados también cuentan con ingresos que pueden ser estimados como ordinarios y extraordinarios, aunque indiscutiblemente, no son exactamente los mismos, como consecuencia de las características que afectan a ambos órdenes de gobierno.

Los ingresos ordinarios han sido entendidos como aquellos que *"los percibe el Estado regularmente en cada ejercicio fiscal y que en un presupuesto bien establecido deben ser los suficientes para cubrir en su totalidad los gastos públicos ordinarios"*<sup>54</sup>. Se llaman ordinarios porque se reciben periódicamente. Este concepto bien puede ser aplicado a los ingresos ordinarios que les corresponden a las entidades federativas.

En materia federal los ingresos ordinarios se componen de:

a) Contribuciones.- Que se integran por los impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos *"que en otros países se conoce bajo el nombre de tasa"*<sup>55</sup> y contribuciones por mejoras, o también conocidas como contribuciones especiales<sup>56</sup>.

b) Productos y aprovechamientos.

<sup>54</sup> Sánchez Hernández, Mayolo. Op. Cit. pág. 158.

<sup>55</sup> Rodríguez Lobato, Raúl. Op. Cit. pág. 75.

<sup>56</sup> Sánchez León, Gregorio. "Derecho Fiscal Mexicano", Primera Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1980. pág. 198.

Estos conceptos están definidos en el Código Fiscal de la Federación, tal y como ya se señaló anteriormente. De los ingresos ordinarios de la Federación, podemos decir que a los Estados les corresponden ingresos por los mismos conceptos dentro de su demarcación territorial, a excepción de las aportaciones de seguridad social, exclusivas para la Federación. Los principios que rigen a cada uno de los rubros de ingresos ordinarios, son aplicables a los de las entidades federativas, así el impuesto local debe cumplir con los principios de justicia, certidumbre, comodidad y economía.

Quizá el concepto más importante de ingresos a las entidades federativas lo constituyan las participaciones federales, de las cuales ya se habló cuando tratamos el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Según el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1994, publicado en Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1993, de un total de NS\$71,181,200.00 de erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para las Entidades Federativas y Municipios en el año de 1994, corresponden NS\$37,756,100.00 por concepto de participaciones a Entidades Federativas y Municipios, cantidad que se distribuirá en los términos de que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

#### b) INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Mayolo Sánchez Hernández<sup>37</sup>, al referirse a los ingresos extraordinarios definen a estos como *"aquellos que percibe el Estado en circunstancias excepcionales y que sirven para hacer frente a las necesidades imprevistas, como sucede en el caso de epidemias, catástrofes, etc."*, continúa diciendo, respecto a su origen que este tipo de ingresos *"no pueden obtenerse de una manera permanente, porque el origen de ellos es transitorio y contingente, que no se ha de proyectar de una manera constante en el futuro"*.

---

<sup>37</sup> Sánchez Hernández, Mayolo. Op. Cit. pág. 158.

Dentro de la categoría de recursos públicos, la doctrina distingue cuatro tipos diferentes<sup>38</sup>:

1. El empréstito propiamente dicho, que responde a necesidades financieras. Esta operación crediticia se lleva a cabo preferentemente con otro Estado e instituciones de crédito privadas extranjeras;
2. Los Certificados de Tesorería, para satisfacer necesidades monetarias, así como emisión de valores de sociedades nacionales de crédito;
3. Los procedimientos monetarios; esto es, la emisión de moneda;
4. El endeudamiento interno, que se refiere a los préstamos efectuados por particulares al Estado.

Así, nos encontramos con la clasificación que se hace de los ingresos extraordinarios en:

- a) Empréstitos, (préstamos internos y externos), y
- b) Emisión de moneda.

En la actualidad existen diversas posturas que tratan de reivindicar la naturaleza del empréstito y la emisión de moneda a los ingresos ordinarios dentro de las finanzas públicas, y no extraordinarios como se ha venido manejando durante mucho tiempo. Guiliani estima que tanto la emisión de moneda como el uso del crédito público pertenecen a los ingresos ordinarios al afirmar que: "*... los ingresos derivados del uso del crédito público y de la emisión de moneda, cuya utilización en las finanzas modernas es normal. En efecto, las finanzas tradicionales sólo concebían al empréstito como un recurso extraordinario, al cual debía recurrirse en circunstancias excepcionales -guerra o defensa nacional, construcción de obras públicas de gran magnitud- y veían un peligro en el crédito a corto plazo y anticipos de tesorería; y por supuesto que la emisión fiduciaria estaba terminantemente vedada. Pero los cambios operados en las concepciones económico-financieras han modificado sustancialmente ese criterio, determinando que esos recursos sean considerados normales y ordinarios, a los cuales puede recurrirse en cualquier circunstancia, pero siempre manejándolos*

<sup>38</sup> Quintana Valtierra, Jesús. Op. Cit. pág. 38.

*con suma prudencia por los peligros que su desacertado o abusivo uso involucra*<sup>59</sup>.

Descartamos el estudio de la emisión de moneda en este apartado, debido a la justificada prohibición constitucional que para tal efecto tienen las entidades federativas. La naturaleza económica y efectos del empréstito sobre la población ha dividido a los autores, exponiéndose diversas interpretaciones acerca de la conveniencia o inconveniencia de este procedimiento y en su comparación con el impuesto. "Los tratadistas italianos se han ocupado ampliamente del tema, pero en verdad las comparaciones han tenido en cuenta el impuesto extraordinario, no el impuesto anual ordinario, y el empréstito. Para la doctrina moderna el empréstito constituye un ingreso verdadero, no un mero anticipo, y lo asimila al impuesto como medio de distribución de las cargas públicas: de aquí su consideración como recurso ordinario del Estado"<sup>60</sup>.

Héctor Villegas realiza una introspección sobre la manera en que fue evolucionando la idea del empréstito, desde su concepción de recurso extraordinario hasta la aceptación con que cuenta hoy en día:

*"Las finanzas tradicionales concebían el empréstito como un recurso extraordinario, al cual sólo debía recurrirse en circunstancias excepcionales (guerra, inundaciones, catástrofes). La teoría moderna se orienta hacia la idea de que el empréstito es un recurso que nada tiene de anormal, y que no puede estar rígidamente limitado a circunstancias excepcionales.*

*Los recursos emanados del crédito público tienen, por supuesto, sus limitaciones como cualquier recurso, pero estos límites no dependen de que los gastos a financiar sean ordinarios o extraordinarios, sino de razones de política financiera. Al respecto, se tendrá en cuenta la especial situación del país en el momento en que decide emitirse el empréstito, por cuanto es necesario que exista un ahorro nacional suficiente y la correspondiente propensión a prestarlo. Por otra parte, deberán tenerse en cuenta los especiales efectos económicos a que pueda dar lugar el empréstito, atento a esa mencionada situación económica general. De estas consideraciones se deriva que el recurso emanado del crédito*

<sup>59</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos M. "Derecho Financiero" Vol. I; Segunda Edición. Ediciones Dcpalma. Buenos Aires, 1970. pág. 215.

<sup>60</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos M. Op. Cit. pág. 216.

*público puede ser considerado un ingreso estatal y estudiado junto con los demás recursos del Estado*<sup>61</sup>.

Lo cierto es que el empréstito ha desempeñado un papel fundamental en la economía de los países, colocándose como una fuente más en la percepción de ingresos públicos, aunque también no debemos negar que el pago de la deuda ha crecido en proporciones considerables dentro del presupuesto de egresos.

El enfoque del presente trabajo es, precisamente, acerca de esa capacidad de las entidades federativas y municipios para desarrollar la actividad crediticia, como una fuente más de sus ingresos públicos. Por lo que respecta a los órdenes de gobierno mencionados, constitucionalmente están en aptitud para suscribir deuda con ciertas limitaciones, mismas que se analizarán en el capítulo posterior.

### **3.3. CONTRIBUCIONES EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS**

El municipio, de conformidad con el artículo 115 constitucional es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. En el municipio encontramos la relación más estrecha entre gobernantes y gobernados, las necesidades más apremiantes de la población se manifiestan de inmediato ante el órgano de gobierno que es el Ayuntamiento, el cual debe contar con los recursos suficientes para atender las demandas colectivas.

El Municipio ha sido objeto de múltiples reformas constitucionales a partir de 1917, en que se caracterizó por ser uno de los puntos más debatidos en el Congreso Constituyente. La postura de Jara respecto a que "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente.." es contundente y tendrá vigencia durante toda la existencia del municipio.

---

<sup>61</sup> Villegas, Héctor B. Op. Cit. pág. 65.

Legalmente las condiciones que propician la autonomía política en los municipios ya están dadas con las reformas constitucionales de hace apenas una década, sólo es cuestión de la voluntad de los hombres y organizaciones políticas su cabal cumplimiento. Es indispensable revitalizar el proceso de evolución que permitan alcanzar la plenitud en la autarquía o autonomía económica de los municipios.

Los acontecimientos en Chiapas revelan la imperiosa necesidad de adaptar las instituciones municipales a cada región de la República mexicana, o en su caso, dar márgenes para que operen de acuerdo con sus costumbres y que la ley no sea el obstáculo para alcanzar el desarrollo de sus habitantes. La unificación constitucional que pretendió el Constituyente Permanente en relación a la estructura y organización de todos los Ayuntamientos ha puesto en duda su eficacia en un vasto territorio, donde conviven múltiples tradiciones y culturas.

Merece un tratamiento especial el análisis del municipio libre por ser la vinculación más estrecha entre gobernantes y gobernados. Al ampliarse las facultades de los Ayuntamientos se soslayó atacar de fondo el problema de un rubro primordial para el desarrollo de la nación en su conjunto: propiciar las condiciones para elevar el nivel de vida de la población mexicana, es este nivel de gobierno el ideal para implementar medidas tendientes a engrandecer al país, partiendo de la familia como núcleo de la sociedad.

En el territorio mexicano existen 2392 municipios, con una superficie, población y desarrollo disímil, rebasan en número los municipios subdesarrollados a los que cuentan con una infraestructura moderna y eficiente.

El funcionamiento en la estructura económica de los municipios mexicanos es un reflejo de lo que acontece entre las naciones, así lo demuestran algunas opiniones como la siguiente: *"Dado que el desarrollo de los municipios más rezagados de cada Estado deberá basarse en la explotación de sus recursos naturales, ya que el establecimiento de industrias y de servicios continuará favoreciendo a las ciudades que cuentan con infraestructura urbana y servicios básicos, es evidente que para muchos de ellos el desarrollo todavía tardará en llegar, a menos que cuenten con recursos naturales cuya demanda nacional e*

*internacional vaya en aumento*"<sup>62</sup>. Es evidente que las circunstancias históricas y sociológicas repercutieron notablemente en la estructuración y desenvolvimiento de los municipios, que ahora afrontan un serio problema de financiamiento para aumentar las condiciones de vida en sus demarcaciones territoriales.

*"Las desigualdades económicas y sociales al interior de un Estado se presentan con mayor intensidad en proporción directa a una mayor atomización municipal, lo cual es comprensible dado que los recursos financieros se tienen que repartir entre más municipios, y es necesario sostener a un elevado número de administraciones municipales, con capacidad y calidad de gestión marcadamente desiguales"*<sup>63</sup>. En México, destaca Oaxaca por ser la entidad federativa con mayor número de municipios, 570 para ser preciso, y los razonamientos de Ortega Lomelín son válidos en su totalidad.

El 3 de febrero de 1983, bajo el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se publica la octava reforma al artículo 115 constitucional, considerada por los juristas como la más importante de este artículo, cambia sustancialmente el contenido del mismo.

En materia financiera y fiscal destacan los siguientes puntos:

a) Se establece un área tributaria específica para los Ayuntamientos, se definen con precisión los impuestos que deben corresponder a los municipios, aquellos que tienen como base la propiedad inmobiliaria como el impuesto predial.

b) Se establece el tipo de derechos en favor de los Ayuntamientos y otras contribuciones que ahí mismo se especifican.

---

<sup>62</sup> Ortega Lomelín, Roberto. Op. Cit. pág. 228.

<sup>63</sup> Ortega Lomelín, Roberto. Op. Cit. pág. 229.

La característica de libertad municipal se refrenda con la consolidación de la hacienda municipal, a través de:

1.- Precisa un mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndoles básicamente la exclusividad impositiva en lo que se conoce como tributación inmobiliaria.

2.- Se eleva a rango constitucional la obligación de hacer participar a los Ayuntamientos en los rendimientos de los impuestos federales.

3.- El destino del gasto público está garantizado y depositado a la exclusividad en su aprobación en los Ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles.

4.- Las legislaturas locales coparticipan con los Ayuntamientos para que su atributo de libertad municipal se adecúe a los ingresos municipales previstos, a que los propósitos presupuestales libremente fijados se cumplan, y que, en definitiva, se garantice una honrada gestión administrativa municipal, mediante la aprobación de su Ley de Ingresos, su contratación de empréstitos, y la aprobación de su cuenta pública anual.

El catedrático Raúl Rodríguez Lobato, señala al respecto: *"Es pertinente destacar que tanto el Municipio como el Estado deben hacer una adecuada selección de sus fuentes tributarias, pues no siempre es recomendable que se establezca el pago de tributos por toda clase de obras o servicios que preste la Administración"*<sup>64</sup>.

### 3.3.1. LA HACIENDA MUNICIPAL

Inicialmente, la Constitución en vigor, establecía en su artículo 15 que "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades". Sin embargo, al igual que la de 1857, no precisó cuáles serían las fuentes tributarias de los municipios, es

<sup>64</sup> Rodríguez Lobato, Raúl. Op. Cit. pág. 141.

decir, se mantuvo la indeterminación de las fuentes impositivas, a la vez que se imposibilitó su autonomía económica.

Sobre este aspecto, distinguidos juristas señalan: "*La indeterminación de las fuentes impositivas que corresponden al municipio han dejado la autonomía y libertad municipal a merced de las legislaturas locales, quienes fijan los recursos municipales que, en la mayoría de los aproximadamente dos mil setecientos municipios que existen en el país, no bastan siquiera para atender a sus más elementales necesidades. La participación de los municipios en los impuestos federales y locales es completamente anárquica y un vehículo que favorece la desigual distribución de la riqueza en México...*"<sup>65</sup>. Obviamente este comentario es anterior a la reforma de febrero de 1983, incluso el número de municipios que se menciona ya fue rebasado; en la actualidad la República mexicana se compone de 2392 municipios, incluyendo el municipio Solidaridad, creado en 1993.

En este orden de ideas, debemos entender por Hacienda municipal al conjunto de "*recursos económicos, de numerario con el cual cuenta la municipalidad para proveer a su existencia y atender sus funciones*"<sup>66</sup>.

Por otra parte, en el concepto de Hacienda Pública, no quedan comprendidos sólo los aspectos administrativos; esto es, que la hacienda pública no es sólo administración. "*En efecto, en la composición de la Hacienda están implícitos también las decisiones fundamentales del programa de gobierno relativas al funcionamiento del ente municipal, de contenido político, económico y social, aspectos que se engloban bajo la denominación de "Política Hacendaria Municipal"*"<sup>67</sup>.

Asimismo en el concepto de "Hacienda Pública" están contenidos aquellos aspectos formales relativos al establecimiento y delimitación de los órganos de poder público relacionados con las finanzas municipales y a la interrelación jurídica entre éstos y los particulares o gobernados, aspectos que constituyen el

<sup>65</sup> Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. "Derecho Constitucional"; Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1983, pág. 195.

<sup>66</sup> Quintana Roldán, Carlos. "Administración Municipal"; Apuntes tomados de su Cátedra en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. México, 1994, pág. 51.

<sup>67</sup> Secretaría de Gobernación. "Gobierno y Administración Municipal"; Centro Nacional de Desarrollo Municipal. México, 1993, pp. 417-418.

marco limitativo dentro del cual ha de moverse la Administración Hacendaria Municipal, y que se engloba bajo la denominación de "Derecho Hacendario Municipal"<sup>68</sup>.

### FUNCIONES HACENDARIAS

En cuanto a sus aspectos dinámicos, la hacienda pública municipal comprende las siguientes funciones: Ingreso, Egreso, Deuda Pública y Patrimonio; en virtud de constituir elementos esenciales de la actividad financiera pública.

"Cada una de estas funciones pueden ser abordadas para su análisis, desde las perspectivas o enfoques de carácter de políticas públicas, jurídicas y administrativas"<sup>69</sup>.

| <b>FUNCION-ENFOQUE</b> | <b>POLITICO</b>      | <b>JURIDICO</b>        | <b>ADMINISTRATIVO</b>            |
|------------------------|----------------------|------------------------|----------------------------------|
| <b>INGRESO</b>         | Política de Ingresos | Derecho Fiscal         | Administración Fiscal Tributaria |
| <b>EGRESO</b>          | Política de Gasto    | Derecho Presupuestario | Administración del Presupuesto   |
| <b>DEUDA</b>           | Política Crediticia  | Derecho Crediticio     | Administración de la Deuda       |
| <b>PATRIMONIO</b>      | Política Patrimonial | Derecho Patrimonial    | Administración del Patrimonio    |

El vigente artículo 115 constitucional, en lo que respecta a la materia de hacienda pública municipal, precisa un mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndoles básicamente:

- La exclusividad impositiva en lo que se conoce como tributación inmobiliaria. A este respecto se señala que "Ello constituyó el ingrediente fiscal medular de la reforma y, sin duda, la posibilidad de un creciente ingreso fiscal al

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Idem. p. 418.

*municipio, demanda que se había venido reclamando reiteradamente. Por lo que se refiere a los derechos sobre registro público de la propiedad, no pasarán necesariamente, a formar parte de la hacienda municipal, puesto que no son de los servicios públicos que tienen a su cargo los municipios, según la disposición constitucional; y también, porque los derechos de inscripción en tales registros no son contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sino prestaciones que se cobran por el servicio público que presta el Estado*<sup>70</sup>.

- Se faculta a los municipios para celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- Se eleva a rango constitucional la obligación de hacer participar a los Ayuntamientos en los rendimientos de los impuestos federales.

- Se posibilita al Ayuntamiento para obtener ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

- Se eliminan los privilegios que en diversos gravámenes se favorecía al sector público o a las entidades paraestatales.

- El municipio podrá obtener otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor.

Además en la citada reforma constitucional al artículo 115, la libertad hacendaria municipal está garantizada mediante la aprobación que efectúan, en exclusiva los Ayuntamientos de sus presupuestos de egresos, con base en sus ingresos disponibles.

Sin embargo, no todos los comentarios a la reforma constitucional citada apoyaron la idea de un fortalecimiento al régimen municipal, las realidades derivadas de su aplicación dieron pauta para descalificar la pretendida "autonomía municipal", al señalar que: "... el sistema ha sido objeto de discusión y comentarios a partir de un planteamiento que muchos municipalistas se hacen, en

<sup>70</sup> Ortega Lomelín, Roberto. Op. Cit. pág. 412.

*el sentido de que ahora los Ayuntamientos son más dependientes de los gobiernos federal y estatal; debido a que son estos últimos los que distribuyen y entregan los recursos financieros más importantes para el municipio. Este, cada vez cuenta con menos fuentes directas y propias de financiamiento. El impuesto predial y todos aquellos derivados de la propiedad inmobiliaria que se han señalado como propios en el artículo 115 constitucional, no son suficientes para determinar y dar validez al concepto de autonomía financiera municipal<sup>71</sup>.*

*La autonomía municipal es "el derecho del Municipio para que dentro de un ámbito específico de competencias elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de organización interna, resuelva sin intervención de otros poderes o autoridades los asuntos propios y peculiares de la comunidad, cuente con contribuciones que le sean destinadas específicamente para sus funciones por los ordenamientos respectivos, disponga libremente de su patrimonio y de su hacienda y que todas estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado"<sup>72</sup>.*

El Dr. Carlos Quintana Roldán, municipalista mexicano, estima que esta autonomía se puede entender en tres sentidos: autonomía política, administrativa y fiscal y financiera. Define a la autonomía fiscal y financiera de la siguiente manera:

**AUTONOMÍA FISCAL Y FINANCIERA. DE LOS MUNICIPIOS:** *"Es la capacidad jurídica del Municipio para contar con recursos económicos que garanticen sus adecuadas funciones, además de que tenga el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda para cumplir los fines señalados. Se llama autarquía a esta parte de la autonomía. Se estima que en la autonomía se hace patente la característica política y en la autarquía las cuestiones financieras, ambas son las bases para una adecuada integración municipal"<sup>73</sup>.*

<sup>71</sup> Martínez Cabeñas, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal de México"; Primera Edición, INAP, México, 1985. pág. 203.

<sup>72</sup> Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit. pág. 44.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

Existen quienes afirman que "... el municipio carece de potestad tributaria ya que no puede establecer sus contribuciones directamente, y sólo administra su hacienda con base en su competencia tributaria"<sup>74</sup>. Es discutible que los municipios no pueden establecer sus contribuciones directamente; en efecto, si partimos de la premisa que los derechos o las contribuciones por mejoras están catalogadas dentro del rubro "contribuciones", las cuales sí son fijadas directamente por las autoridades municipales, entonces, la afirmación inicialmente parafraseada no se cumple plenamente.

Las reformas constitucionales de 1983 tuvieron el propósito de unificar los criterios en la normatividad municipal mexicana, que las instituciones tuvieran las mismas características en todos los municipios. Sin embargo, la realidad nos demuestra la inconveniencia de regular de igual forma estos niveles de gobierno, que demandan se aplique aquel principio aristotélico de "dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales".

### 3.3.2. CLASIFICACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

El Dr. Carlos Quintana Roldán<sup>75</sup> estima que la Hacienda Municipal se forma por un conjunto de ingresos que se clasifican en ordinarios y extraordinarios.

a) Los Ingresos Ordinarios se generan en forma cotidiana, son previsibles y presupuestales y son:

- Impuestos.
- Derechos.
- Contribuciones de mejoras y obras.
- Productos.
- Aprovechamientos.
- Participaciones federales y estatales.

<sup>74</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario"; Tercera Edición. Editorial Limusa. México, 1993. pág. 53.

<sup>75</sup> Quintana Roldán, Carlos. Op. Cit. pág. 52.

b) Los Ingresos Extraordinarios no son los normales de ejercicios cotidianos:

- Subsidios.

- Créditos.

- Aportaciones a programas especiales que benefician a los Municipios, son acordados por la Federación y los Estados como el Programa Nacional de Solidaridad.

Es importante puntualizar que a nivel municipal los créditos realmente juegan un papel de ingresos extraordinarios, toda vez que su utilización no es frecuente en el sistema mexicano. Reflexionando sobre los subsidios y las aportaciones a programas especiales que benefician a los municipios como parte de los ingresos que pertenecen a éstos, es pertinente analizar la viabilidad para que tales recursos sean obtenidos de manera ordinaria y se ejerzan directamente por las autoridades municipales, puesto que si la Federación es la fuente de ingresos y tienen su origen principalmente en las recaudaciones, no hay justificación para retardar y complicar su destino.

Atendiendo a lo que disponen los artículos 134 y 135 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, son ingresos ordinarios los impuestos, los derechos, los productos, los aprovechamientos y las participaciones.

De conformidad con las leyes de hacienda municipal<sup>76</sup>, los ingresos que se obtienen son, por concepto de impuestos:

a) Sobre propiedad raíz.

b) Sobre vehículos que no consuman gasolina.

c) Sobre anuncios en la vía pública.

d) Sobre aparatos electromecánicos.

e) Sobre juegos permitidos, espectáculos y aparatos mecánicos.

f) Sobre carros fúnebres.

g) Sobre obstáculos en la vía pública.

<sup>76</sup> Osornio Corres, Francisco Javier. Op. Cit., pp. 188-190.

Por concepto de derechos:

- a) Expedición de licencias para funcionamiento de giros mercantiles e industriales.
- b) Certificaciones.
- c) Funcionamiento de comercios en horas extraordinarias.
- d) Legalizaciones y constancias.
- e) Expedición de copias de documentos.
- f) Registro civil.
- g) Registro de fierros y marcas para ganado.
- h) Rastros.
- i) Fraccionamientos.
- j) Licencias de construcción.
- k) Lotes baldíos.
- l) Limpia y asco.
- m) Agua potable, drenaje y alumbrado público.
- n) Salubridad.
- o) Seguridad.
- p) Alineamientos y numeración.
- q) Mercados y panteones.

Por concepto de productos:

- a) Estacionamientos.
- b) Enajenación de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- c) Bienes mostrencos.
- d) Arrendamiento y explotación de bienes propiedad del municipio.
- e) Venta de formas diversas para trámites administrativos.
- f) Venta de lotes en panteones propiedad del municipio.
- g) Renta de locales en los mercados propiedad del municipio.

Por concepto de aprovechamientos:

- a) Multas.
- b) Recargos.
- c) Gastos de ejecución.

Por concepto de participaciones:

- a) De impuestos estatales.
- b) De impuestos federales.

Por concepto de subsidios:

- a) Del gobierno estatal.
- b) Del gobierno federal.

Resulta interesante ver la gran cantidad de conceptos por los cuales el Municipio puede allegarse de recursos que le son propios para desarrollar su actividad. Pero reflexionando seriamente la situación de los municipios en este renglón y al ir más allá de lo que puede ser una explicación o justificación de las disposiciones normativas sobre la materia, consideramos que es insuficiente y aberrante tal circunstancia. Por una parte, los rubros que conforman la hacienda municipal para proveer su existencia y atender sus funciones, en muchos casos no son proporcionales a las aportaciones que como contribuyente realizan los ciudadanos de una municipalidad. La inquietud acerca de incorporar a su hacienda el impuesto sobre adquisición de inmuebles o el impuesto predial es tema de polémica en discusiones y foros de la materia. No deja de sorprender el hecho de que una secuela del denominado "pacto federal" sea la entrega de los recursos económicos a la federación, para que por disposiciones legales se haga un reparto a las entidades federativas y municipios, y es aquí precisamente donde comienza la concentración y exceso del poder en perjuicio de las instituciones.

### **3.3.3. BONOS MUNICIPALES, OTRA OPCION PARA EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO PUBLICO**

Cuando los bonos y las obligaciones son emitidas por los municipios, o sus respectivos organismos descentralizados y empresas de participación municipal, se denominan precisamente Bonos de Deuda Pública y Obligaciones de Deuda Pública.

*Son denominados "de Deuda Pública", en virtud de que, tanto el compromiso de reembolsar el monto invertido por los interesados como el pago de la prima o sobreprecio, se convierten en pasivo a plazo, que afecta las disponibilidades del Erario Público Municipal.*

*Según Adolfo Arrijo Vizcaino, en su Derecho Fiscal, los Bonos de Deuda Pública son instrumentos negociables que una entidad gubernamental (de las enunciadas en el primer párrafo), coloca entre el gran público inversionista, recibiendo a cambio un cierto precio y asumiendo como contraprestación las obligaciones de reembolsar su importe, más una prima o sobreprecio, en un plazo determinado y de garantizar la propia emisión con sus reservas monetarias o con los futuros rendimientos de la explotación de los recursos naturales, que por mandato legal están bajo su dominio directo"*<sup>77</sup>.

Los bonos se emiten en forma de instrumentos, con cupones o al portador; o bien se registran a nombre del propietario en cuanto al importe de principal solamente, o cuanto al principal e intereses.

Estos instrumentos, junto con sus cupones, son títulos de crédito a cargo de la institución emisora y producirán acción ejecutiva respecto a la misma, previo requerimiento de pago ante fedatario público. Se emiten en serie, mediante declaración unilateral de voluntad de la institución emisora hecha constar ante la Comisión Nacional Bancaria.

Concretando, una obligación en general, es un título de deuda, emitido por una sociedad económica, ya sea pública o privada, a un plazo determinado, en donde dicha unidad emisora solicita en préstamo dinero de los adquirentes de las mismas, y se compromete a pagar una cierta tasa de interés por el uso del dinero adquirido, y regresar el monto nominal del crédito recibido a la fecha de vencimiento pactado en la escritura de emisión del instrumento.

*"La distinción entre bonos y obligaciones radica en que las obligaciones pueden estar totalmente desprovistas de garantías, respaldadas solamente por el poder ganancial del prestatario aunque, más generalmente, también proporcionan un adeudo flotante contra el activo. Así, el adeudo flotante proporciona a los prestamistas una reclamación que lo abarca todo contra cualquier activo de la emisora que no esté empeñado de otro modo, y en efecto, se clasifica antes de que los acreedores sin garantía o general, en caso de liquidación. Y por otra parte, los bonos, están asegurados por una fianza directa*

<sup>77</sup> INDETEC. op. cit. 83/93 p. 71.

*sobre activo claramente especificado. Sin embargo, en el uso diario esta distinción entre bonos y obligaciones suele perderse de vista*<sup>78</sup>.

Para que los Municipios de la República mexicana puedan recurrir al financiamiento público, mediante la captación de fondos para el sistema de emisión de bonos y obligaciones de deuda pública, es preciso que esto sea jurídica y técnicamente viable; es decir, que el ente gubernamental tenga la atribución y capacidad correspondiente. Esto requiere dos circunstancias básicas:

1°.- Que esté facultado para endeudarse a través de la emisión de bonos y obligaciones de deuda pública;

2°.- Que cuente con la posibilidad de reunir los elementos técnicos más esenciales (emisión, pago de intereses, garantía, etc.) para recurrir a esta forma de endeudamiento.

Mucho se ha cuestionado, sobre el hecho de si efectivamente los municipios tienen alguna restricción de tipo legal para que puedan hacer uso del crédito público, a través de la emisión de bonos u obligaciones, es decir, que este tipo de endeudamiento sea primitivo para el gobierno federal; o si sólo existen algunas restricciones para su emisión por parte de aquéllos.

Es de sobra sabido que los Estados son libres y soberanos, pero unidos en una Federación, y que los municipios son libres; por lo que cada uno se rige con sus leyes particulares, pero basados en una Ley general (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), que establece ciertas restricciones o prohibiciones por los Estados y Municipios.

En los siguientes se analizan las disposiciones contenidas en las leyes de Deuda Pública de los Estados de Baja California, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México (tanto su ley estatal como su ley municipal), Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y la Ley de Deuda Pública Municipal de San Luis Potosí; de donde se desprende que dichos ordenamientos legales autorizan a los Estados y Municipios a emitir bonos y valores de Deuda Pública, basados en la interpretación que han hecho del contenido del fracción

---

<sup>78</sup> INDETEC, op. cit. pág. 74.

VIII del artículo 117 constitucional, como se colige de la transcripción de los artículos correspondientes.

- Ley de Deuda Pública del Estado de Baja California.

Artículo 4°.

*"La Deuda Pública, derivada de:*

*I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos ...".*

- Ley de Deuda Pública de Coahuila.

Artículo 8°, fracción IV:

*"Corresponde a la Tesorería General del Estado en materia de Deuda Pública...*

*IV.- Someter a la autorización del Ejecutivo del Estado, la emisión de bonos y otros títulos de deuda para fines de inversión pública productiva. V.- ....".*

- Ley de Deuda Pública en Durango.

Artículo 9°:

*"En materia de Deuda Pública, corresponde al Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas: .....*

*V.- Emitir valores, contratar y administrar la Deuda Pública del Gobierno del Estado, así como otorgar las garantías que se requieran. VI.....".*

Artículo 19:

*"El Estado y los Municipios sólo podrán emitir bonos y otros títulos de Deuda pagadera en moneda nacional..."*

- Ley de Deuda Pública de Guanajuato.

Artículo 6°.-

*"Cualquiera otra clase de financiamiento o pasivo, aún del contingente requerirá además, autorización de la Legislatura del Estado, mediante el decreto correspondiente".*

- Ley número 255 del Presupuesto de Egresos, Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública del Gobierno del Estado de Guerrero.

Artículo 50.-

*"Se entiende por financiamiento la contratación de créditos o empréstitos derivados de: I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; II a IV...."*

- Ley de Deuda Pública del Estado de México.

Artículo 12.-

*"Corresponde al Ejecutivo del Estado, en materia de Deuda Pública, por conducto de la Secretaría de Finanzas: XI.- Emitir valores, formalizar y administrar la Deuda Pública del Gobierno del Estado, conforme a los planes y programas aprobados. XII a la XVI...."*

Artículo 22.-

*"El Estado y los Municipios en cumplimiento de lo previsto por la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal, sólo podrán emitir bonos u otros títulos de deuda, pagaderos en moneda nacional y dentro del territorio de la República ....."*

- Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.

Artículo 11.-

*"A los Ayuntamientos corresponde: I a II... III.- Emitir conforme a las leyes respectivas bonos y valores. IV a IX...."*

Artículo 12.-

*"Para la obtención y contratación de créditos y empréstitos, emisión de valores, bonos municipales, certificados de participación inmobiliaria y colocación en el mercado de otras obligaciones documentadas, las entidades públicas municipales señaladas en el artículo segundo de esta Ley podrán ocurrir a instituciones de Banca de Desarrollo, de Banca Nacional, y Casas*

*de Bolsa, proveedoras y contratistas o cualquier institución de crédito o auxiliar de crédito que funcione conforme a la legislación sobre la materia....".*

**- Ley de Deuda Pública de Michoacán.**

**Artículo 12.-**

*"Corresponde a la Tesorería del Estado: I ... II.- Emitir bonos y otros títulos de deuda, contratar y administrar la Deuda Pública del Gobierno del Estado, así como otorgar las garantías que se requieran. III al IV..."*

**- Ley de Deuda Pública de Puebla.**

**Artículo 2º.-**

*"Se entiende por financiamiento la contratación de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:  
I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o de cualquier otro documento pagadero a plazos...."*

**- Ley de Deuda Pública de Querétaro.**

**Artículo 12.-**

*"Corresponde al Ejecutivo del Estado en materia de Deuda Pública, por conducto de la Secretaría de Finanzas: I a VII, VIII.- Emitir valores, formalizar y administrar la Deuda Pública del Gobierno del Estado conforme a los planes y programas aprobados. IX a XI..."*

**Artículo 9º.-**

*"El Estado y los Municipios, en cumplimiento a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal, sólo podrán emitir bonos y otros títulos de deuda, pagaderos en moneda nacional y dentro del territorio de la República..."*

- Ley de Deuda Pública de Quintana Roo.

Artículo 12.-

*"Corresponde al Ejecutivo del Estado en materia de deuda pública, por conducto de la Secretaría de Finanzas del Estado: I a IV... V.- Emitir bonos y otros títulos de deuda, contratar y administrar la deuda pública del Gobierno del Estado, así como otorgar las garantías que se requieran. V a VII...".*

Artículo 21.-

*"El Estado y los Municipios podrán emitir bonos u otros títulos de deuda pagaderos en moneda nacional y dentro del territorio de la República previa autorización de la Legislatura del Estado...".*

- Ley de Deuda Pública Municipal de San Luis Potosí.

Artículo 4º.-

*"Las obligaciones que contraigan las entidades públicas comprendidas en el artículo 2º anterior, podrán derivar de: I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o de cualquier otro documento pagadero a plazos. II a IV...".*

Analizado lo anterior podemos concluir que en ningún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece alguna restricción para que los Municipios puedan emitir bonos u obligaciones de Deuda Pública.

Además en ningún artículo constitucional, ni en las leyes: Ley General de Deuda Pública, Ley del Mercado de Valores, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; ni en ninguna otra, se hace privativo para la Federación la emisión de bonos u obligaciones de Deuda Pública.

Tal es la interpretación de varios Estados de la República, ya que cuentan con una Ley de Deuda Pública; y los hay que tienen una ley específica de Deuda Pública. En ellas se habla que pueden emitir valores, emitir bonos, o títulos de crédito a plazo, que representan su obligación al endeudarse, interpretando en forma expresa el contenido del artículo 117, fracción VIII constitucional, como es el caso, por ejemplo, del Estado de México y Querétaro.

### 3.4. LA SITUACION DEL DISTRITO FEDERAL

#### 3.4.1. GENERALIDADES

Incluimos al Distrito Federal por ser también una entidad federativa, según se desprende del artículo 43 constitucional, entidad con peculiaridades que la distinguen de las demás, incluso en el ámbito de la suscripción de obligaciones y empréstitos, como se determinará más adelante.

La palabra "Distrito" proviene del latín "districus", o sea, recogido, a lo que se le da el significado de ser la división territorial establecida para la atención de los servicios públicos, administrativos o judiciales<sup>79</sup>. Es por ello que al hablar de un Distrito Federal nos referimos a una demarcación territorial perteneciente a una forma de Estado que es la Federal, pero el término ha quedado limitado para aquella parte de la federación donde residen los poderes federales, es decir, el espacio de las operaciones oficiales del poder legislativo, ejecutivo y judicial; un espacio indispensable para albergar las oficinas y a los funcionarios del gobierno federal. Al respecto el Doctor Francisco Javier Osornio Corres señala: *"El Distrito Federal es aquel territorio que, dentro de un sistema federal sirve de asiento para los poderes de la Unión, los que ejercen, con exclusión de cualquier autoridad estadual, las funciones propias al gobierno local de esta entidad. El*

<sup>79</sup> De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho"; Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1965. pág. 114.

*orden jurídico que rige en la entidad es de carácter federal y, en consecuencia, carece de autonomía constitucional*<sup>80</sup>.

El Distrito Federal representa la mayor concentración poblacional y económica de todo el país. La explosión demográfica y sus efectos colaterales han orillado a las autoridades a destinar una parte considerable de los recursos públicos de la Federación en esta Ciudad, de 1983 hasta 1986 el Distrito Federal "absorbió poco más de una quinta parte de las participaciones federales, monto equivalente al recibido en conjunto por 18 entidades federativas"<sup>81</sup>. Gradualmente se han implementado mecanismos que permitan una autosuficiencia financiera en la capital de la República.

La Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1994<sup>82</sup>, señala en su artículo 1º los conceptos y las cantidades estimadas de ingresos para esta entidad federativa, conceptos que se transcriben a continuación:

#### **I.- IMPUESTOS**

- 1.- Predial
- 2.- Sobre Adquisición de Inmuebles
- 3.- Sobre Espectáculos Públicos
- 4.- Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos
- 5.- Sobre Nóminas
- 6.- Sobre Tenencia o Uso de Vehículos
- 7.- Sobre la Adquisición de Vehículos Automotores usados.

#### **II.- CONTRIBUCIONES DE MEJORAS**

#### **III.- DERECHOS**

- 1.- Por la prestación de servicios por el uso, suministro y aprovechamiento de agua
- 2.- Por la prestación de servicios del Registro Público de la Propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarías
- 3.- Por los servicios de control vehicular
- 4.- Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público del Departamento del Distrito Federal
- 5.- Por cuotas de recuperación por servicios médicos
- 6.- Por la prestación de servicios del Registro Civil
- 7.- Por la expedición y revalidación de licencias para la explotación de yacimientos pétreos

<sup>80</sup> Osorio Correa, Francisco Javier. Op. Cit. pág. 775.

<sup>81</sup> Ortega Lomelín, Roberto. Op. Cit. pág. 357.

<sup>82</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1993.

- 8.- Por la expedición de la placa de control de uso y ocupación de inmuebles
- 9.- Por la prestación de servicios de demolición de inmuebles
- 10.- Por el uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales
- 11.- Por descarga de la Red de Drenaje
- 12.- Derecho por los Servicios de Recolección y Recepción de Residuos sólidos
- 13.- Por la prestación de servicios que correspondan a funciones de derecho público distintos a los señalados en los incisos anteriores

**IV.- CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES, PENDIENTES DE LIQUIDACION O DE PAGO:**

**V.- ACCESORIOS DE CONTRIBUCIONES**

**VI.- PRODUCTOS:**

- 1.- Por la prestación de servicios que corresponden a funciones de derecho privado
- 2.- Por uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:
  - a) Tierras y construcciones
  - b) Enajenación de Muebles e Inmuebles
  - c) Intereses de valores, créditos y bonos
  - d) Utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal
  - e) Programa del Uso Eficiente del Agua
  - f) Otros

**VII.- APROVECHAMIENTOS**

- 1.- Reintegros y cancelación de contratos
- 2.- Multas administrativas, así como las impuestas por autoridades judiciales y reparación del daño denunciado por los ofendidos
- 3.- Donaciones en especie a cargo de propietarios de fraccionamiento de terrenos
- 4.- Aportaciones en efectivo por fraccionamiento de terrenos y por la construcción de conjuntos habitacionales
- 5.- Aportaciones en efectivo por quienes construyen obras nuevas para la dotación general de la infraestructura, equipo y servicios urbanos
- 6.- Cuotas por la división, subdivisión o relotificación de predios
- 7.- Reposición de gastos que tengan por objeto mantener el orden y la seguridad en la prestación de espectáculos públicos, y otros no especificados

**VIII.- PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES:**

- 1.- Por los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal
- 2.- Por la participación de la recaudación del impuesto sobre la tenencia o uso de vehículos
- 3.- Por incentivos de fiscalización y gestión de cobro
- 4.- Por multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales

**IX.- INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO:**

- 1.- Empréstitos
  - a) Al sector central
  - b) A los organismos descentralizados del Departamento del Distrito Federal
- 2.- Otros no especificados (ADEFAS)

**X.- OTROS INGRESOS:**

- 1.- Ingresos propios de organismos descentralizados y empresas de participación estatal
- 2.- Transferencia del Gobierno Federal.

El monto total por todos estos conceptos asciende a N\$16,380.4 millones de nuevos pesos, lo cual no implica que sea suficiente para atender la creciente demanda de bienes y servicios que requieren más de ocho millones de habitantes en la catalogada "ciudad más grande del mudo".

El 25 de octubre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional a la organización del gobierno del Distrito Federal, percibiendo ahora una naturaleza jurídica compleja en lo que se refiere a su ubicación dentro de la Administración Pública Federal (por la intervención del Presidente de la República en algunos asuntos) y la presencia de órganos locales con funciones específicas. Las reformas que de acuerdo con los artículos transitorios del citado decreto entrarán gradualmente en vigor, se resumen en que:

a) El gobierno del Distrito Federal queda a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos locales (Asamblea de Representantes, Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia).

b) La designación del Jefe del Distrito Federal sigue un procedimiento que asemeja a los sistemas parlamentarios; el Presidente lo nombra, pero ya no libremente, sino sujetándose a ciertos principios, que tienen como base la integración o conformación de la Asamblea.

c) El Poder Legislativo es compartido por el Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes, a ésta última se le fortalece con facultades para legislar sobre determinadas materias. Sin embargo carece el D.F. de una Constitución y de un poder constituyente propio.

d) El Gobierno del Distrito Federal ya no es una dependencia del Ejecutivo Federal.

Los alcances limitaciones de la citada reforma están sujetos a la aplicación de las nuevas disposiciones, toda vez que es una estructura novedosa en el gobierno de la capital mexicana, así como a la expedición del Estatuto de Gobierno del D.F. en el que se detallarán los preceptos constitucionales modificados.

### **3.4.2. LA CUESTION CREDITICIA EN EL DISTRITO FEDERAL**

Como se mencionó en el apartado anterior, la reciente reforma constitucional entrará en vigor gradualmente, por lo que con el propósito de estar actualizados, realizaremos los comentarios al respecto, en base a los preceptos que ya son parte de la Constitución, algunos de los cuales todavía no pueden ser aplicados, tal es el caso de las nuevas facultades que inciden sobre el Distrito Federal por parte del Congreso de la Unión, del Presidente de la República y de la Asamblea de Representantes.

El artículo 73 de la Ley Suprema, faculta en su fracción VIII al Congreso de la Unión para aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberá incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público. Las nuevas disposiciones establecen que a partir de la Ley de Ingresos correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1995, será aprobada por la Asamblea de Representantes<sup>83</sup>, a iniciativa del Presidente de la República hasta 1997, y en lo sucesivo por el Jefe del Distrito Federal, lo que hace suponer que los créditos otorgados en favor del Distrito Federal se sujetarán tanto a la aprobación del Congreso de la Unión como a la Asamblea de Representantes.

Una vez que se elija el primer Jefe del Distrito Federal, en 1997, éste tendrá la facultad exclusiva de formular la iniciativa de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos, las que remitirá a la Asamblea de Representantes a más tardar el 30 de noviembre, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su encargo en dicho mes.

---

<sup>83</sup> Cfr. Artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones constitucionales, en relación con el gobierno del Distrito Federal, publicado en Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

El artículo 122 constitucional regula la estructura y organización gubernamental del Distrito Federal, ahí se establecen los aspectos más generales de su funcionamiento. La última parte del inciso b) de la fracción IV dispone expresamente:

*"Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los estados se aplicarán para el Distrito Federal".*

Una inadecuada técnica legislativa culminó con este precepto constitucional. Si ahora se ubica al Distrito Federal en el Título Quinto de la Carta Magna, denominado "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal", y las prohibiciones y limitaciones están contempladas en los artículos 117 y 118 del mismo ordenamiento legal, lo más sano hubiera sido adicionar el término "Distrito Federal" por el de "Los Estados", o bien, cambiar la expresión "Los Estados no pueden, en ningún caso:" por el de "Las Entidades no pueden en ningún caso".

Lo que a nosotros nos interesa, para efectos de este trabajo es lo relativo a los endeudamientos, los cuales se someterán a las mismas condicionantes que los Estados de la Federación, según lo dispone la fracción VIII del artículo 117 constitucional (su estudio será materia del siguiente capítulo).

Como se puede apreciar, para que el Distrito Federal pueda endeudarse, requiere previo a la aprobación de la Asamblea de Representantes (papel que en los Estados ejercen las legislaturas locales), la aprobación por parte del Congreso de la Unión. Además, con las recientes reformas, el Presidente de la República conserva la facultad de enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, en base a la propuesta que el Jefe del Distrito Federal le someta a su consideración. De lo anterior podemos deducir:

a) Existe un procedimiento más riguroso para el endeudamiento del Distrito Federal en comparación con lo que dispone la Constitución para los Estados de la Federación. En el caso de la Capital mexicana interviene el Congreso de la Unión y el titular del Ejecutivo Federal, además de sus órganos locales de gobierno. Es prudente hacer notar que en el supuesto de quererse utilizar este medio de financiamiento, habrán de agilizarse los trámites para que alcance a figurar en ese

año la iniciativa de ley ingresos que enviará el Jefe del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes.

b) Para el endeudamiento del Distrito Federal deberán tomarse en consideración las prohibiciones y limitaciones que para tal efecto señala la fracción VIII del artículo 117 constitucional en lo que se refiere a obligaciones o empréstitos de carácter extranjero, a pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, así como la finalidad de estas operaciones.

Por ahora nos resta decir que en tanto se aplican las disposiciones aprobadas, el artículo noveno transitorio del Decreto por el que se reforman los preceptos mencionados, establece lo siguiente:

*"En tanto se reforman y expidan las disposiciones que coordinen al sistema fiscal entre la federación y el Distrito Federal, continuarán aplicándose las normas que sobre la materia rijan al entrar en vigor el presente Decreto".*

**CAPITULO CUARTO**

***ALCANCES Y PERSPECTIVAS EN EL  
SUPUESTO DE INCREMENTAR LA  
CAPACIDAD CREDITICA A LAS  
ENTIDADES FEDERATIVAS Y  
MUNICIPIOS***

## CAPITULO CUARTO

### ALCANCES Y PERSPECTIVAS EN EL SUPUESTO DE INCREMENTAR LA CAPACIDAD CREDITICIA A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

#### 4.1. REGULACION NORMATIVA

##### 4.1.1. LIMITANTES DEL ARTICULO 117 CONSTITUCIONAL

En principio diremos que constitucionalmente el crédito si está permitido para que puedan hacer uso de él las entidades federativas y los municipios, pero este crédito está sujeto a ciertas limitantes y condiciones.

La fracción VIII del artículo 117 constitucional establece expresamente:

*"Los Estados no pueden, en ningún caso:*

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

*Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública".*

En este precepto legal se establece la prohibición a los Estados y municipios de contraer obligaciones y empréstitos, cuando se destinen a un fin distinto a inversiones públicas productivas; de tal forma que, si el producto de las

obligaciones y empréstitos se aplica a inversiones públicas productivas, si pueden indudablemente contraer dichas obligaciones y empréstitos.

Para que los Estados puedan contraer obligaciones o empréstitos, se requiere que concurren los siguientes requisitos:

- a) Que sean en moneda nacional.
- b) Que los acreedores sean personas físicas o personas jurídicas mexicanas.
- c) Que los recursos obtenidos se destinen a inversiones públicas productivas.
- d) Que se efectúen conforme a las bases que establecen las legislaturas de los Estados.

Para comprender el alcance de esta disposición constitucional, debemos conocer lo que significan los términos "obligaciones" y "empréstitos", dado que ambos corren la misma suerte en lo que a su regulación se refiere.

*El empréstito es entendido como un "medio de anticipar recursos futuros, de movilizar inmediatamente sumas que se reunirán después de varios años. Para Benjamin Retchkiman K., los gobiernos obtienen poder de compra entregando voluntariamente por quienes lo poseen, que pueden ser entidades gubernamentales, instituciones privadas, organismos y personas, recibiendo a cambio un instrumento o promesa de pago con su respectivo pago de intereses"<sup>84</sup>.*

Para los efectos del artículo 117 constitucional, las obligaciones tienen una connotación cuyo contenido está relacionado con los compromisos adquiridos derivados de los financiamientos públicos. El sustento jurídico se encuentra en la Ley General de Deuda Pública, en sus artículos 1º y 2º, que a la letra señalan:

*Art. 1º.- "Para los fines de esta Ley, la Deuda Pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos..."*

*Art. 2º.- "Para los efectos de esta Ley, se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:*

<sup>84</sup> Indetec, op. cit. 83/93, p. 76.

*l.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo..."*

De lo anterior se desprende que los términos "obligación" y "empréstitos" guardan una estrecha relación, son expresiones afines que denotan ambas, un compromiso adquirido por concepto de financiamiento.

La prohibición expresa para que los municipios no puedan celebrar obligaciones o empréstitos en moneda extranjera o con extranjeros no existe, sin embargo haciendo una interpretación extensiva de las limitaciones a que se sujetan los Estados, debe entenderse que serán también para los municipios, salvo disposición expresa que indique lo contrario. De no considerarlo así, incurriríamos en un grave error, pues tendríamos que aceptar que las demás prohibiciones enunciadas por el artículo 117 para los Estados no lo son para los municipios, como por ejemplo la acuñación de moneda o la emisión de billete, y esto es inconcebible dentro de nuestro sistema jurídico. Abundando a lo anterior y como elemento de apoyo, se aprecia que tampoco existe alguna disposición constitucional que faculte a los municipios a contraer obligaciones o empréstitos en los que se vean implicados factores de carácter internacional, sean sujetos u objeto. De tal manera que estas reflexiones refuerzan la idea de que los Municipios, al igual que los Estados, se sujetan a las mismas restricciones a que hemos hecho referencia repetidas veces.

#### **4.1.2. LA DEUDA PUBLICA Y EL ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL**

A nivel federal y por lo que concierne a los empréstitos como medio económico para satisfacer necesidades públicas, diversos preceptos constitucionales muy claramente los han previsto. El artículo 72, inciso h), al mencionar los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, establece que la formación de las leyes y decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de ellas, con excepción de los proyectos

que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, y además, la fracción VIII del artículo 117 constitucional prohíbe a los Estados de la Federación emitir títulos pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Por su parte, el artículo 73 constitucional, fracción VIII, establece expresamente:

*"El Congreso tiene facultad:*

*VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;*

Sobre este punto resaltamos la trascendencia que tiene la facultad del Congreso de la Unión para dar las bases sobre los créditos que suscriba el Presidente de la República en representación del Estado mexicano. La justificación consiste en avalar la celebración del empréstito, dentro del marco de la división de poderes, equilibrando la actividad del titular del Ejecutivo Federal con su intervención, a fin de garantizar que la decisión no sea tomada arbitraria ni precipitadamente por éste.

Los recursos de los empréstitos obtenidos tendrán un destino específico, como son:

- a) La ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, o
- b) Que se realicen con propósitos de regulación monetaria, o
- c) Las operaciones de conversión, o
- d) alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

Puede considerarse a la a primera hipótesis como el destino óptimo de los recursos derivados de los empréstitos, pues sólo a través de este medio se podrá recuperar en un plazo determinado el principal, así como contar con los montos necesarios para cubrir oportunamente el pago de intereses generados por la deuda inicial.

Comparando con las condiciones impuestas a los Estados para suscribir créditos y obligaciones, se puede apreciar que en tanto la Federación adquiere el compromiso de administrar el ingreso del crédito para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, a los Estados se les fija la condición de que destinen los recursos a inversiones públicas productivas.

#### **4.1.3.- EL ARTICULO 9 DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL.**

Actualmente se contempla en este precepto legal un mecanismo para garantizar a los acreedores de las Entidades Federativas y Municipios el cumplimiento de obligaciones contraídas en los términos de ley. Para que las participaciones correspondientes sean consideradas como garantía de pago, se requiere:

- a) La autorización de las legislaturas locales, y
- b) Que estén inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito

que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Señala el segundo párrafo del artículo en estudio:

*"Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos".*

Lo anterior significa que las obligaciones de los Municipios no requieren de la garantía solidaria del Estado al que pertenecen si a juicio de la Secretaría de Hacienda, tienen las suficientes participaciones para cubrir el compromiso. Lo que no queda claro es si existe un margen entre adeudo y participaciones, o bien, si el monto de las participaciones es el equivalente a la deuda que pueden contraer con los acreedores sin la obligación solidaria del gobierno del Estado.

Indudablemente que estamos en presencia de un antecedente de fundamental importancia, que bien puede ser aplicado en el supuesto de que tanto las Entidades Federativas como los Municipios puedan contraer deuda en moneda extranjera o con personas de otros países.

#### **4.2. IDONEIDAD DEL CREDITO EN FAVOR DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS**

En términos generales el crédito público se ha venido consolidando como una alternativa de ingresos que se aplica al gasto público en situaciones de emergencia. *"Para los hacendistas clásicos el empréstito es radicalmente opuesto a los impuestos. En cambio, los hacendistas modernos sostienen que el empréstito no es radicalmente opuesto al impuesto tanto en su estructura jurídica como*

*financiera, ya que sí constituye una verdadera fuente de ingresos, como el impuesto*"<sup>85</sup>.

En defensa del uso de los créditos públicos Adolfo Cortina<sup>86</sup> estima que es enteramente legítimo el uso estatal de esta forma de financiamiento público, aun cuando se debe anticipar que el empréstito público, tanto el interno como el internacional, ofrece recursos estatales que deben obtenerse en forma moderada, para satisfacer erogaciones justificadas y no para gastos presupuestales que sean criticables despilfarros de la Administración Pública.

En un principio se despreció el crédito otorgado a los gobiernos para solventar los gastos necesarios en la prestación de bienes y servicios. Durante la depresión económica de iniciada en 1929, predominaron las concepciones liberales según las cuales la deuda pública es una enfermedad nacional, el presupuesto de una economía sana debe tener un superávit o al menos estar equilibrado, los impuestos son el único recurso financiero aconsejable y, en fin, no se conocían diferencias esenciales entre la economía privada y la pública.

*"Un viejo proverbio árabe, de innegable exactitud, afirma que quien gasta menos de lo que gana procede sabiamente; quien gasta exactamente lo que recibe es un imprudente y quien se excede de su nivel de ingresos es un loco o un futuro defraudador. Estos consejos válidos para una familia o para una empresa privada se aplicaron hasta el año de 1929 a la organización financiera del Estado, semejante a la de un ama de casa: un presupuesto nunca deficitario, los únicos ingresos legítimos son impuestos, la deuda pública es una herejía y un fraude la acuñación para pagar los gastos del Estado, con efectos limitados, a la diferencia entre el valor internacional del metal contenido en cada moneda y su valor interno"*<sup>87</sup>.

Si ya se han roto las barreras que obstaculizaban a los países suscribir empréstitos en sus diferentes modalidades, es oportuno adecuar estas instituciones en favor de las entidades federativas y municipios a fin de que puedan aprovechar

<sup>85</sup> Faya Viesca, Jacinto. "Finanzas Públicas": Primera Edición, Editorial Porrúa. S.A. México, 1991. pág. 183.

<sup>86</sup> Cortina, Alfonso. Op. Cit. pág. 19.

<sup>87</sup> Cortina, Alfonso. Op. Cit. pág. 263-264.

los recursos en beneficio de obra pública o servicios y al mismo tiempo les reditúe ganancias que permitan sufragar el pago de la deuda.

Definitivamente consideramos que las actuales disposiciones legales que facultan a los Estados y municipios a contraer obligaciones y créditos son positivas, pero en el momento que se adapten aquellos mecanismos para suscribir empréstitos con organismos internacionales y en moneda extranjera se complementará para que estén en posibilidad de elegir de entre una amplia gama de oportunidades.

El siguiente ejemplo nos ilustra la forma en que ven los estadounidenses al crédito público en favor de los municipios, comparándolo con los ingresos percibidos por concepto de impuestos:

*"Supongamos que un municipio está a punto de construir una escuela, cuyos servicios se extenderán durante treinta años. Los gastos en ella exigen un incremento fuerte y de una sola vez en los gastos totales del municipio. Si tuviera que ser financiada mediante impuestos, se haría preciso un aumento fuerte en el tipo impositivo, aunque transitorio. Este incremento resultaría poco conveniente por sí mismo, porque a los contribuyentes les parecería más fácil vivir con un tipo impositivo más o menos estable"*<sup>88</sup>, más adelante proponen alternativas para solucionar el problema de la amortización de los créditos: *"... Para cumplir con este principio, el coste inicial se cubre mediante préstamos, normalmente en mercados exteriores. En años posteriores, las generaciones futuras, residentes y participantes en los beneficios, resultan gravadas cada año en función de su participación actual en los beneficios"*<sup>89</sup>.

Cualquier tipo de empréstito origina una obligación para quien lo solicita, consistente en cubrir el servicio de la deuda, que comprende los intereses y los reembolsos. *"Uno de los objetivos de la política de la Deuda Pública consiste en hacer menos pesadas las cargas estatales originadas por el compromiso de la deuda. En este sentido, lo que el Estado desea es reducir el monto global de la deuda, siendo el camino más directo la amortización, procedimiento tendiente a*

<sup>88</sup> Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. "Hacienda Pública, Teórica y Aplicada"; Quinta Edición, Editorial McGraw-Hill. México, 1992. pág. 692.

<sup>89</sup> Musgrave, Richard A. Op. Cit. pág. 692.

*disminuir el capital del préstamo. También puede desear minimizar los intereses, dejando intacto el capital*<sup>90</sup>.

Actualmente "los gobiernos de locales -Estados y Municipios- cuentan con un conjunto amplio de inversiones públicas que pueden considerarse como "productivas" y que, por lo tanto pueden ser financiadas a partir de la contratación de créditos, en sus distintas modalidades, como son: los empréstitos, los financiamientos o la emisión y colocación de bonos en los mercados financieros"<sup>91</sup>.

Las etapas del procedimiento empleado para la percepción de los ingresos, utilizando los recursos crediticios por los gobiernos locales son<sup>92</sup>:

- a) Análisis de factibilidad.
- b) Autorización del Congreso del Estado para tramitar el crédito.
- c) Solicitud del crédito ante el organismo de financiamiento.
- d) Obtención de la aprobación del crédito.
- e) Afectación de las participaciones federales.
- f) Formalización del crédito.
- g) Licitación pública del crédito.
- h) Publicidad a obras y tarifas.
- i) Inversión de los recursos obtenidos.

### **4.3. OBJECIONES AL OTORGAMIENTO DE CREDITOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS**

Existen otras corrientes que ven a los créditos públicos como el principal mal que aqueja a las naciones, y desde luego, se oponen a que las entidades federativas y municipios utilicen esta vía de financiamiento.

<sup>90</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. pág. 193.

<sup>91</sup> Indetec, op. cit. 85/93, p. 103.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

Los gobiernos que recurren a los empréstitos de manera desmesurada, sin que las inversiones recuperan en el plazo determinado su costo, corren el riesgo de desencadenar una crisis en su economía sin salida, puesto que para "llevar a cabo el servicio de deuda, deben pagarse intereses. El aumento de impuestos necesario para financiar estos pagos impone una carga sobre la economía"<sup>93</sup>.

El crecimiento de la deuda pública ha sido durante largo tiempo una cuestión candente en el debate de una política fiscal responsable. Los críticos no sólo han atacado la financiación del déficit por sus efectos inflacionarios mientras dura el proceso, sino también han advertido de las consecuencias futuras de la acumulación de la deuda y su carga sobre las generaciones futuras.

Respecto a la carga generacional ocasionada por los empréstitos se dice que: *"Esta realmente existe, tanto en empréstitos externos como internos cuando se consumen los bienes de capital y no se reponen los consumidos"*<sup>94</sup>. Entonces tenemos que la carga generacional no es privativa de los empréstitos externos, ni mucho menos atribuible al sólo hecho de haber suscrito el crédito, sino que además es consecuencia de una administración inadecuada de los bienes de capital.

*"El problema consiste ahora en cómo afecta la deuda pendiente al funcionamiento de la economía, es decir, cómo inciden las consecuencias de políticas del pasado (por ejemplo, déficit que se han añadido a la deuda) en las condiciones económicas futuras. Los efectos económicos de la deuda pendiente deben distinguirse, por lo tanto, de los efectos actuales de la financiación del déficit que implican creación de deuda. La acumulación continua de deuda, ¿no conducirá a una quiebra fiscal?"*<sup>95</sup>.

Aterrizando en el ámbito de las entidades federativas y municipios también abundan opiniones en el sentido de que no es conveniente el crédito para estos órdenes de gobierno, así Alfonso Cortina se muestra escéptico al otorgamiento de créditos con otras naciones al señalar:

<sup>93</sup> Musgrave, Richard A. Op. Cit. pág. 686.

<sup>94</sup> Cortina, Alfonso. Op. Cit. pág. 269

<sup>95</sup> Musgrave, Richard A. Op. Cit. pág. 686.

*"Los Estados nunca pueden contratar préstamos con gobiernos de otras naciones, ni por lo tanto, con sus agencias directas, como el Export-Import Bank of Washington, ni tampoco con instituciones internacionales de crédito, como el Banco Mundial o el Banco Inter-Americano de Desarrollo, pero esto último porque ellas exigen "títulos pagaderos en moneda extranjera" y porque, además, por su política interna podrían requerir la obligación solidaria y conjunta del Gobierno Federal, que probablemente no sería otorgada por el Congreso Federal al aprobar las bases que exige la citada fracción VIII del 73".*

"El problema de la administración de la deuda de los gobiernos estatales y locales es completamente diferente del que se plantea a nivel federal y más parecido, sin embargo, al de los inversores privados que intentan conseguir fondos en el mercado. La diferencia se produce tanto en el lado de la demanda como en el de la oferta. Por el lado de la demanda, la ocasión de pedir préstamos por parte de los gobiernos estatales y locales se produce principalmente cuando se han de financiar gastos sustanciales de capital..."<sup>96</sup>

El Dr. Mauricio Rossel afirma que: *"La estrategia de desarrollo requiere de una modernización financiera que responda a las nuevas condiciones económicas del país, a fin de recuperar y acrecentar la captación del ahorro nacional, así como canalizarlo con eficiencia y oportunidad hacia el sistema productivo"*, en otras palabras, para este autor no es conveniente una economía basada en la salida de capitales, con el objeto de acrecentar la captación del ahorro nacional.

#### 4.3.1. LA DEUDA EXTERNA Y LA BALANZA DE PAGOS

Un punto que por ningún motivo debemos soslayar, es el relativo a la balanza de pagos. Cuando la deuda pública es externa, necesariamente presupone para su amortización y el pago de intereses, el manejo de moneda extranjera y además, una transferencia de riqueza a la economía de otros países, sólo por lo

<sup>96</sup> Musgrave, Richard A. Op. Cit. pág. 700.

que concierne a los intereses generados, pues el capital principal tiene su origen, precisamente, en el extranjero.

Al suceder lo anterior, la deuda externa hace sentir sus efectos en lo que se denomina balanza de pagos, es decir, en la cotización de la moneda extranjera, en las importaciones y exportaciones. La balanza de pagos se define, según José María Martín como *"el relevamiento sistemático de todas las transacciones económicas mantenidas, durante un periodo determinado, entre los residentes de un país y los residentes de todos los demás países, debe servir de instrumento de medición para establecer adecuadamente los límites que puede alcanzar el volumen de la deuda pública externa"*<sup>97</sup>.

Esto último significa que a pesar de que la colocación de empréstitos públicos en el exterior equivale, en un primer momento, a un aporte externo de capital y, en consecuencia, constituye un alivio para el ahorro interno, hay que tener muy en cuenta que esta forma de financiación exigirá, más tarde, superávit o resultados favorables de la balanza de pagos para su correspondiente cancelación. *"Por consiguiente, resulta obvio que el producto de los empréstitos colocados en el exterior debe ser destinado, preferentemente, a inversiones públicas, en particular de infraestructura, que estimulen el desarrollo económico, incrementen las exportaciones y contribuyan a disminuir el volumen de las importaciones y de otros pagos al exterior. Económicamente, sólo así -y al margen de la consabida problemática política que surge siempre en torno al endurecimiento en el exterior- se justifica la colocación de empréstitos en el extranjero"*<sup>98</sup>

El reto consiste, precisamente, en superar todos los obstáculos que se presenten al implementar medidas tendientes al desarrollo de las comunidades. El crédito es una forma de financiamiento que sugiere una carga para el deudor y al mismo tiempo, el alivio de los problemas económicos que afronta. Las Entidades Federativas y Municipios mexicanos pueden verse beneficiados con las alternativas que ofrecen los mercados extranjeros en relación al financiamiento público, y no esperar indetermindamente a que los superávits federales les hagan

<sup>97</sup> Martín, José María. Op. Cit. pág. 244.

<sup>98</sup> Martín, José María. Op. Cit. pág. 243-244.

justicia o que las inconformidades broten ante una tímida y tradicional planeación económica.

El sistema de licitaciones para la suscripción de empréstitos u obligaciones es saludable. Las Entidades Federativas y Municipios, al intentar recurrir a préstamos podrían elegir entre una variedad de condiciones a mexicanos o extranjeros, situación que acarrearía, consecuentemente, la disminución en las tasas y condiciones por parte de mercados nacionales.

#### **4.4. PROPUESTA**

Después de haber realizado un análisis de las figuras jurídicas e instituciones económicas, así como las opiniones en favor y en contra de distinguidos tratadistas en la materia, y desde luego, lo más importante: la realidad en que viven los gobiernos de las entidades federativas y municipios, formulo la siguiente propuesta:

1.- Convocar a las legislaturas de las entidades federativas y ayuntamientos de todo el país a consulta para determinar la viabilidad de una reforma a la Constitución General de la República y leyes, tanto federales como locales, con sustento en los siguientes puntos:

a) Supresión de las restricciones constitucionales que impiden a los Estados, Distrito Federal y Municipios contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. A fin de lograr lo anterior, propongo derogar la fracción VIII del artículo 117 constitucional.

b) Condicionar la utilización de créditos con otras naciones o personas extranjeras, o pagaderas en moneda extranjera o fuera del territorio nacional a la aprobación del Congreso de la Unión, tal y como sucede con el gobierno del

Distrito Federal. Será indispensable adicionar una fracción al artículo 115 y 116 constitucionales, donde se prevean los términos y condiciones a que se sujeten la suscripción de las obligaciones y empréstitos.

c) Continuar con la política de exigir que cualquier tipo de crédito público empleado por estos órdenes de gobierno se autoricen cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

d) Implementar los mecanismos necesarios que permitan una recuperación de la inversión, derivada de la explotación adecuada de la obra, bien o servicio a que se destinen dichos recursos.

e) Crear comisiones especiales con el objeto de supervisar constantemente el óptimo manejo en los recursos obtenidos, y vigilar que las amortizaciones se efectúen en los términos estipulados.

2.- Incrementar las sanciones para los funcionarios públicos responsables que hagan uso indebido en el manejo de estos fondos.

3.- Fomentar la utilización de este medio de financiamiento en beneficio de la sociedad mexicana, a través de una intensa campaña en los medios de difusión.

Para el establecimiento, orientación institucional y aplicación de los principios y medidas antes señalados, se requiere la implementación de reformas legales, entre otras, de los ordenamientos siguientes:

I.- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

II.- Ley de Coordinación Fiscal y diversas leyes de carácter fiscal, federal y local.

III.- Constituciones estatales.

#### IV.- Leyes Orgánicas Municipales.

#### V.- Otros ordenamientos.

Además es necesario adoptar prácticas que apoyen este proyecto como sería:

a) Ampliar los recursos y presupuestos a las entidades federativas y municipios, con un sentido redistributivo fiscal y de desarrollo, tomando en cuenta que las empresas paguen sus impuestos donde tienen sus plantas productivas.

b) Elaborar un plan de redistribución territorial de los municipios, con el propósito de concentrarlos en unidades económicas viables que se integren a los programas de desarrollo regional.

c) Ampliar las facultades del municipio, para que incida en mayor grado en la planeación y promoción regional.

d) Incrementar las políticas de concesión de servicios públicos a empresas privadas en entidades federativas y municipios.

e) Fortalecer la participación de las entidades federativas y municipios, con facultades de decisión y de ejecución de acciones coordinadas con otros órdenes de gobierno, en los casos de los fenómenos de conurbación.

Un ejemplo de reforma legal concreta en el ámbito constitucional, que permitiera aterrizar la propuesta mencionada sería la siguiente:

Adicionar a la fracción IV del artículo 115 constitucional un inciso, de tal manera que se prevea la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan suscribir créditos en sus diferentes modalidades (internos y externos, moneda nacional y extranjera).

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, .....

I.- .....

IV.- Los Municipios administrarán libremente ...., y en todo caso:

a) ...

c) ...

d) Podrán contraer, con propósito de inversiones públicas productivas, obligaciones o empréstitos con personas físicas o morales, para tales efectos se someterá a licitación pública a fin de garantizar las mejores condiciones en el mercado financiero.

Los créditos suscritos con nacionales y moneda de curso legal, se sujetarán a la aprobación de la legislatura estatal correspondiente, y por lo que se refiere a los créditos en los que se vean involucrados factores internacionales, requerirán de la aprobación del Congreso de la Unión. Los montos y condiciones de endeudamiento serán fijados por la Ley respectiva.

Las leyes federales no .....

Como ya se mencionó en el estudio preliminar de este tema, si se pretende incluir a los Estados como sujetos de créditos externos o en moneda diferente de la nacional (para dar congruencia a la reforma), debe derogarse la fracción VIII del artículo 117 constitucional; en caso contrario, únicamente bastará suprimir al Municipio del supuesto a que se refiere dicho precepto legal.

#### 4.4.1. JUSTIFICACION DE ESTA MEDIDA

La conveniencia de tener acceso a mercados extranjeros para contraer obligaciones o empréstitos por parte de las entidades federativas y municipios, radica en que junto con la oferta nacional, estos órdenes de gobierno estarán en posibilidad de elegir de entre las propuestas, las mejores condiciones disponibles en cuanto a facilidades, intereses, oportunidad y forma de pago.

Con la implementación de esta medida, los gobiernos locales y municipales no se verán limitados por la escasez de recursos durante alguna eventualidad o programas que requieran inversiones considerables.

Lo anterior no significa que los créditos solamente sean utilizados en casos de urgencia o imprevistos, sino por el contrario, deben ser planeados dentro de su presupuesto de ingresos, con el objeto de regular su política financiera y de gasto público generalmente. Una efectiva programación de los créditos en todas y cada una de sus fases repercutirá notablemente en óptimos resultados.

La finalidad de crear comisiones de vigilancia para inspeccionar el manejo de los recursos obtenidos específicamente de los créditos y obligaciones, radica esencialmente en no caer en los mismos errores que la federación, donde regularmente no se sigue un procedimiento que revele el destino de los créditos, la rentabilidad de las obras o servicios, y mucho menos, la recuperación económica de esas inversiones.

Si es verdad que el aumento en las sanciones no disminuye las actividades delictivas, el agravar la penalidad en contra de los funcionarios públicos responsables que desvíen o hagan mal uso de los recursos obtenidos de los financiamientos, tiene por objeto asegurar continuidad y éxito en las operaciones realizadas, así como ganar la confianza de los mercados extranjeros.

Las inversiones públicas productivas, como condicionante para autorizar los créditos a entidades federativas y municipios, se justifica en la medida que los gastos primarios de éstos son sufragables con los ingresos percibidos normalmente, es decir, el mínimo necesario para su funcionamiento.

#### 4.4.2. RESPONSABILIDAD DE LA FEDERACION

La Federación desempeñaría el papel de garante con los gobiernos extranjeros, así como personas físicas y morales de otros países.

La participación del Congreso de la Unión en la aprobación de los créditos a las entidades federativas y municipios, da a este proceso un voto de confianza en la relación crediticia con países y organizaciones internacionales.

En un principio el Congreso de la Unión intervendría para dar confianza a los inversionistas, para que posteriormente, en forma gradual, dependiendo de los resultados obtenidos y el desenvolvimiento de la economía de los destinatarios de la propuesta, se les vaya abriendo brecha a la tan anhelada autonomía estatal y libertad municipal.

Jacinto Faya Viesca señala que: *"Para algunos tratadistas, la esencia de la obligación del empréstito es de carácter unilateral y se deriva como consecuencia de un acto de soberanía del Estado. Para otros, el empréstito es un acto de carácter bilateral y contractual, que puede ser considerado de Derecho Público o de Derecho Privado"*<sup>99</sup>. No debemos soslayar que las entidades federativas y municipios son precisamente eso, integrantes de un todo, que es la federación, y que los Poderes de la Unión cumplen, entre varios aspectos, una función de defensa en casos de invasión a los territorios de los Estados, en lo que se denomina "garantía federal", protegiendo a éstos en un acto de soberanía nacional. Por ello resulta vital que la suscripción de los créditos externos, sean avalados por el Congreso de la Unión, en representación de la federación, para que en el supuesto de algún conflicto derivado de las deudas existentes, pueda intervenir en su defensa.

<sup>99</sup> Faya Viesca, Jacinto. Op. Cit. pág. 196.

## ***CONCLUSIONES***

## CONCLUSIONES

1.- El federalismo presupone una forma de Estado opuesta al centralismo, caracterizado por estar conformado con un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros mediante un pacto federal, con fines de protección y colaboración para lograr conjuntamente el beneficio de la comunidad que lo integra.

2.- El federalismo mexicano representa en nuestros días un baluarte en favor de la diversidad de ideologías, opuesto a la monopolización del poder que corrompe el destino de los pueblos. Este requiere de algunos ajustes que lo hagan más funcional en una sociedad moderna y plural, donde se respete la autonomía de los Estados y los municipios, con un sustento legal apropiado.

3.- El sistema federal mexicano atravesó por un proceso de asimilación opuesto al de los Estados Unidos de América, de donde recogió gran parte de las figuras e instituciones propias de este sistema. No obstante lo anterior, hubo rubros de gran importancia que se desarrollaron con una reminiscencia de los gobiernos centralistas imperantes en la Colonia, como puede ser lo relativo a la situación financiera de los municipios.

4.- Con el objeto de controlar, planear la economía nacional y evitar la doble o triple tributación, se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante el cual se pretende hacer un reparto justo del ingreso público, en el que se incluyen las aportaciones recaudadas a los ciudadanos en su conjunto. Pero al analizar el federalismo y el municipio libre a la luz de la Ley de Coordinación Fiscal descubrimos serios obstáculos que impiden alcanzar los postulados que estos órdenes de gobierno sugieren, apreciando que el dominio en el manejo de los recursos por parte de la Federación contribuye en la centralización del poder.

5.- Existen múltiples conceptos por los cuales las entidades federativas y municipios perciben sus ingresos, sin embargo, las participaciones federales representan el rubro más importante de su hacienda. Estos ingresos, en muchas ocasiones no son suficientes para cubrir los gastos que se requieren para crear la infraestructura necesaria, que incentive el desarrollo a corto plazo de esos órdenes de gobierno.

6.- El crédito público es aceptado cada vez más como una opción viable para obtener recursos por parte de los gobiernos. Una buena administración de la deuda, con amortizaciones y pago de intereses oportunos con base en la rentabilidad económica y social de las obras y servicios a que sean destinados los recursos, constituyen la base del éxito en medidas de esta naturaleza.

7.- Las disposiciones constitucionales en vigor establecen la factibilidad de que las entidades federativas, (incluido el Distrito Federal), y los municipios puedan suscribir obligaciones y empréstitos conforme a las bases establecidas en las leyes, condicionado a que se realicen en moneda nacional, con mexicanos y que sean destinadas a inversiones públicas productivas.

8.- Con las nuevas disposiciones constitucionales, el Distrito Federal se somete a las mismas limitaciones y prohibiciones que los Estados. Pero por lo que se refiere a la celebración de empréstitos, existe una participación decisiva del titular del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión, además de los órganos locales de gobierno.

9.- La propuesta de apertura a los mercados internacionales de crédito para las entidades federativas y municipios mexicanos, se sustenta en darles alternativas de financiamiento con miras a una reducción en la carga de los gastos públicos en sus respectivos gobiernos.

10.- Una medida de esta naturaleza debe acompañarse de otros mecanismos que le permita desarrollarse con éxito, es decir, por sí sola la factibilidad legal de contraer deuda pública en mercados extranjeros o moneda que no sea la nacional no es suficiente, pues requiere reforzarse con una adecuada distribución del gasto público para evitar recurrir al endeudamiento, planear la inversión y administración del pago de la deuda

11.- También puede ser considerado como una causa que presione las viejas prácticas de distribución del ingreso a un reparto acorde a las necesidades y aportaciones de sus ciudadanos.

12.- De ser suprimida la prohibición a las entidades federativas y municipios para endeudarse en los términos sugeridos, indudablemente se avanzaría en el proceso de fortalecimiento al sistema federal mexicano; la autonomía estatal y libertad municipal se verían beneficiadas, al no depender la administración de sus haciendas exclusivamente de las participaciones federales.

13.- La conveniencia de tener acceso a mercados extranjeros para contraer obligaciones o empréstitos por parte de las entidades federativas y municipios, radica en que conjuntamente con la oferta nacional, estos órdenes de gobierno estarán en posibilidad de elegir de entre las propuestas, las mejores condiciones disponibles en cuanto a facilidades, intereses, oportunidad y forma de pago.

14.- La intervención de la Federación en la suscripción de obligaciones y empréstitos externos en favor de las entidades federativas y municipios sería vital, para fungir como garante en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el supuesto de no poder responder oportunamente aquéllos.

**FUENTES DE INFORMACION E  
INVESTIGACION**

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Novena Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1990.

CARDENAS ELIZONDO, Francisco. "Introducción al Estudio de Derecho Fiscal", Primera Edición; Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.

CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. "Derecho Constitucional"; Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1983.

CARPIZO, Jorge. "Estudios Constitucionales"; Tercera Edición, Editorial Porrúa. México, 1991.

CARRASCO IRIARTE, Hugo. "Derecho Fiscal Constitucional"; Segunda Edición, Editorial Harla, S.A. de C.V. México, 1993.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz y VALDIVIA GIL, Gerardo. "Derecho Fiscal", en la Gran Enciclopedia Mexicana, U.N.A.M. México, 1983. Pág. 425.

CORTINA, Alfonso. "Curso de Política de Finanzas Públicas de México"; Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano"; Décimasegunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.

DE PINA, Rafael. "Diccionario de Derecho"; Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1965

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. "Principios de Derecho Tributario"; Tercera Edición, Ed. Limusa, S.A. de C.V. México, 1993.

FAYA VIESCA, Jacinto. "Finanzas Públicas"; Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.

FLORES ZAVALA, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas"; Vigésimo octava Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1989.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo"; Decimosegunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1968.

GIL VALDIVIA, Gerardo. "Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público"; Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V./ U.N.A.M. México, 1989.

GIULIANI FONROUGE, Carlos M. "Derecho Financiero" Volumen I; Segunda Edición, Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1970.

MARGAIN MANATOU, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario"; Décimoprimera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.

MARTIN, José María. "Introducción a las Finanzas Públicas"; Segunda Edición, Ediciones Depalma. Buenos Aires, 1987.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal de México"; Primera Edición, INAP. México, 1985.

MUSGRAVE, Richard A. y MUSGRAVE, Peggy B. "Hacienda Pública, Teórica y Aplicada"; Quinta Edición, Editorial McGraw-Hill. México, 1992.

ORTEGA LOMELIN, Roberto. "El Nuevo Federalismo. La Descentralización"; Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier. "Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México"; Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1992.

PORRUA PEREZ, Francisco. "Teoría del Estado"; Vigésimosegunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1988.

PUGLIESE, Mario. "Instituciones de Derecho Financiero"; Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.

QUINTANA ROLDAN, Carlos. Apuntes tomados en su cátedra de Administración Municipal, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, División de Estudios de Posgrado. México, 1994.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YAÑEZ Jorge. "Derecho Tributario Mexicano"; Primera Edición, Editorial Trillas. México, 1991.

RIOS ELIZONDO, R. "El Presupuesto de Egresos", en Estudios de Derecho Público Contemporáneo, UNAM/FCE. México, 1992.

RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. "Derecho Fiscal"; Segunda Edición, Editorial Harla. México, 1986.

ROSSELL, Mauricio. "La Modernización Nacional y la Inversión Extranjera. Un Enfoque Jurídico-Económico"; Primera Edición, Editorial Joaquín Porrúa, S.A. de C.V. México, 1991.

SANCHEZ HERNANDEZ, Mayolo. "Derecho Tributario", Segunda Edición, Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1988.

SANCHEZ LEON, Gregorio. "Derecho Fiscal Mexicano"; Quinta Edición, Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1980.

SANCHEZ PIÑA, José de Jesús. "Nociones de Derecho Fiscal"; Quinta Edición, Editorial Pac, S.A. de C.V. México, 1991.

SECRETARIA DE GOBERNACION, "Gobierno y Administración Municipal"; Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Primera Edición. México, 1993.

TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano"; Vigésimoprimer Edición; Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.

----- "Leyes Fundamentales de México"; Séptima Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.

VILLEGAS, Héctor B. "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario". Quinta Edición, Editorial Depalma. Buenos Aires, 1993.

### REVISTAS

INDETEC, Revista Bimestral No. 69, 71, 83, 85, 86, 87 Noviembre-Diciembre de 1993.

INDETEC, Revista Trimestre Fiscal, año 15, número 46 Abril-Junio de 1994.

INDETEC, Revista Hacienda Municipal. Año 13 Número 13, Junio de 1993.

### LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Deuda Pública.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1994.

Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1994.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1994.

Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal de 1994.

## **OTROS**

**Semanario Judicial de la Federación**

**Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917**