

784
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA PABLO TAMAYO CASTROPAREDES

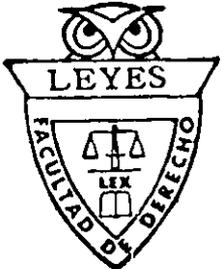
DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES



MEXICO, D. F.

MARZO 1998

258969



TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES
ABOGADO

México, D.F., a 25 de Marzo de 1998.

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

Estimada Maestra:

Por medio de la presente me permito comunicarle que el alumno **PABLO TAMAYO CASTROPAREDES**, ha terminado de elaborar su tesis profesional sobre el tema "**LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO**", bajo mi dirección.

En mi opinión dicho trabajo cumple con los requisitos que señala la legislación universitaria para ser presentada 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 dignamente preside, dirigiendo trabajos como el que se presenta.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

MIGUEL ANGEL VAZQUEZ ROBLES.

A mis papás, Isabel y Jorge, con todo mi amor y por ser un ejemplo a seguir en la vida.

A mis hermanos, Jorge y Gerardo, por su apoyo y motivación que siempre me han brindado.

A Marita por su cariño y apoyo invariable.

A mis amigos de siempre del Colegio Madrid y de la Universidad Nacional Autónoma de México, por dejarme ser parte de ellos.

Al maestro Miguel Angel Vázquez Robles, por su amistad y su paciencia para la elaboración de esta tesis.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO.

- INTRODUCCION.

1. FEDERALISMO.

1.1. Concepto.

1.2. Antecedentes.

1.3. Desarrollo del Federalismo en México.

1.3.1. El Sistema Federal.

1.3.2. Federalismo y Centralismo, el caso de México.

1.4 Federalismo Fiscal.

1.4.1. La Doble Tributación.

2. LA COORDINACION FISCAL.

2.1. Marco Jurídico de los Impuestos en México.

2.2. Las Convenciones Nacionales de Coordinación Fiscal.

2.2.1. Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales.

2.2.2. Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

2.2.3. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

2.3. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.(1978-1980)

2.4. Los Convenios de Adhesión.

2.5. Los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal.

2.6. Fondo General de Participaciones.

2.7. Participación a los Municipios y el Fondo de Fomento Municipal.

2.8. Fondos de Aportaciones Federales.

3. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

3.1. Los Ingresos Estatales.

3.2. Importancia de las Participaciones Federales en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

3.3. El artículo 115 Constitucional.

3.4. La Hacienda Municipal.

4. PERSPECTIVAS DE LA COORDINACION FISCAL A PARTIR DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

4.1. Objetivos alcanzados por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

4.1.1. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

4.2. Extensión de la Potestad Tributaria de las Entidades Federativas y Municipios.

4.3. Integración de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

- **CONCLUSIONES.**

- **BIBLIOGRAFIA.**

Introducción.

La recaudación de los impuestos en cualquier país es, sin lugar a dudas, un tema de vital importancia ya que todo Estado necesita recursos para financiar sus actividades tales como la educación, salud, defensa, infraestructura, entre otras funciones básicas.

El federalismo es el punto de partida de este trabajo ya que para adentrarnos al tema de los impuestos, es necesario saber como se conforma nuestro país y saber el porqué de la existencia de sistemas de gobierno centralistas y federalistas, además de conocer porqué se estableció en la Constitución de 1857 la forma de gobierno federal y se ratificó en la de 1917.

En el presente trabajo, el tema principal de estudio es la coordinación fiscal y cómo ha sido su evolución desde la convención nacional de 1925 hasta la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal nace ante la necesidad de buscar un mecanismo para hacer más eficiente y justa la recaudación y distribución de los impuestos, además de buscar soluciones a problemas hacendarios nacionales, como la doble o múltiple tributación que impide un desarrollo equilibrado del país.

Por otro lado, analizaremos el comportamiento que han tenido los Estados y Municipios del país a partir de la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y veremos la importancia y el porcentaje que representan las participaciones federales, así como el funcionamiento de la hacienda estatal y municipal.

Por ultimo, estudiaremos la perspectiva de la coordinación fiscal a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, los objetivos alcanzados y las condiciones para transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

1. Federalismo.

1.1. Concepto.

No existe una definición de carácter universal para el federalismo.

En este trabajo se consideran algunas tesis de diversos autores y juristas quienes definen al federalismo en base a características distintivas y específicas.

Ya que las formas de gobierno han sido estudiadas desde la antigüedad y destaca la concepción greco latina, daremos inicio con la tesis de Plantón, quien analizó los diversos gobiernos que pasaban en su evolución, de formas más perfectas a menos organizadas y decadentes. "El gobierno mejor y más perfecto era la aristocracia o gobierno de los más sabios, fundado en el ideal de justicia; venía después la timocracia o gobierno de clases, que ya no inspiraba en la justicia sino más bien en un sentimiento de gloria y honor; más adelante aparecía la oligarquía, cuando los propietarios adquirían el poder político. Al final de este proceso degenerativo, venía la democracia, como consecuencia de la emancipación de las masas; y en último término, la tiranía, que suponía la presencia de un gobernante fuerte, capaz de acabar las rebeldías y disensiones de las masas."¹

¹ Cit. en González Uribe, Héctor. "Teoría Política", Porrúa, México, 1992, p. 395.

Aristóteles dedica la tercera Parte de su obra "La Política" para el estudio de la Teoría del Ciudadano y Clasificación de las Constituciones, de la cual se extrae la siguiente cita:

"Los términos de constitución y gobierno tienen la misma significación y puesto que el gobierno es el supremo poder de la ciudad, de necesidad estará en uno, en pocos o en los más. Cuando, por tanto, uno, los pocos o los más gobiernan para el bien público, tendremos necesariamente constituciones rectas, mientras que los gobiernos en interés particular de uno, de los pocos o de la multitud serán desviaciones; ya que, en efecto, no habrá que llamar ciudadano a los miembros de la ciudad, o si lo son, tendrán que participar del beneficio común. De las formas de gobierno unipersonales solemos llamar monarquía o realeza a la que tiene en mira el bien público; y al gobierno de más de uno, pero pocos, aristocracia (bien sea por ser el gobierno de los mejores, o porque este régimen persigue lo mejor para la ciudad y sus miembros). Cuando, en cambio, es la multitud la que gobierna en vista del interés público, llámase este régimen con el nombre común a todos los gobiernos constitucionales, es decir, república o gobierno constitucional. (y con razón se usa esta nomenclatura ya que, si bien es posible que uno o pocos sobresalgan en virtud, es difícil, cuando son más, que todos ellos sean de consumada virtud bajo cualquier respecto. La virtud militar, por darse en la multitud, sería la que alcanzaría en grado máximo; y aquí que en esta república la clase más poderosa sea la clase militar, y los ciudadanos armados son los que tiene parte en el gobierno.) De las formas de gobierno

mencionadas, sus respectivas desviaciones son: de la monarquía, la tiranía; de la aristocracia, la oligarquía; de la república, la democracia. La tiranía, en efecto, es la monarquía en interés del monarca; la oligarquía, en interés de los ricos y la democracia en el de los pobres, y ninguna de ellas mira a la utilidad común".²

En la época moderna, la República se define como la forma de gobierno en la que el Presidente o Jefe de Estado, es designado por elección popular para gobernar temporalmente auxiliado por un gabinete de ministros o secretarios de Estado.

Ahora bien, los sistemas constitucionales modernos reconocen al Estado simple o unitario y al Estado compuesto o complejo, según se ejerza la soberanía.

El Estado simple es aquel en el que la soberanía se ejercita sobre una sola población y un solo territorio, en tanto que el compuesto o complejo se da cuando el ejercicio de la soberanía se reparte entre un estado mayor y una serie de Estados menores que se forman para constituir el Estado compuesto, como el llamado Estado Federal.

El Estado Federal, se conforma con el territorio de todas las entidades federativas, la población total del país y el gobierno federal, el cual es el depositario del ejercicio supremo de la soberanía.

² Cit. En González Uribe, Idem.

En la estructura de un Estado Federal, el lugar principal lo ocupa la Constitución Política Federal, a la que se subordinan las Constituciones y leyes de las entidades federativas que sólo son libres en su régimen interior, así como las leyes federales que emanen de la ley fundamental, las que deberán observar los principios que rigen la Constitución y organización del Estado.

De lo anterior, se desprende una característica del Estado Federal que para autores como K.C. Wheare es suficiente para definir el principio federal como "... el método de dividir los poderes de manera que los gobiernos general y regionales sean dentro de su esfera coordinados e independientes" ³.

Para Tocqueville y Waltz el federalismo es una forma de Estado, como un pacto en virtud del cual los Estados miembros abandonan parte de su soberanía en favor del Estado central, conservando en su totalidad aquélla que no hubieren cedido expresamente.

Para Jellinek el Estado Federal es "... un Estado soberano formado por una variedad de Estados. Su poder nace de la unidad estatista de los estados miembros. Se trata de una unión de derecho publico entre Estados..."⁴

³ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XII, Buenos Aires, Arg., 1977, p. 101.

⁴ Jellinek, George. "Teoría General del Estado", editorial Continental, México, 1958, p.622.

El federalismo, para Tena Ramírez, es una técnica constitucional que permite centralizar poderes anteriormente dispersos o para descentralizar poderes anteriormente unificados, por lo que carece de conceptualización universal y sus características esenciales dependerán de la técnica constitucional adoptada por cada Estado específico.

Para Ignacio Burgoa, el federalismo mexicano no proviene de la unión de varios Estados que realizan un pacto federal, sino que el federalismo es creación de una nación que mediante un partido progresista presente en todo el país, promueve su establecimiento, como una forma de control del despotismo federal, como un modo de control del poder subjetivo del Estado.

La teoría moderna del federalismo lo define como el sistema de división de poderes en una comunidad nacional, de acuerdo con el cual los gobiernos federal y estatales se encuentran cada uno, dentro de un ámbito o esfera de acción, coordinados e independientes.

Un aspecto importante de cualquier sistema federalista es el hecho de que existen varios centros de poder y ordenamientos jurídicos que están interrelacionados. Todo esto distingue al Estado federal del centralista, en el que solo existe un poder estatal, un ordenamiento jurídico y un sistema de gobierno.

Finalmente tenemos la tesis de Jorge Carpizo que califica al federalismo mexicano como, "...un centralismo económico y político y que en buena parte la autonomía de las entidades federativas se haya supeditada a la voluntad federal. En esta forma, lo que realmente existe en México es un gobierno de índole central con aspectos descentralizados".⁵

⁵ Carpizo, Jorge. "Federalismo en Latinoamérica", México, 1973, p.78

1.2. Antecedentes.

El alemán Johannes Althusius (1577-1638), influido por la enseñanza de Calvino, fue para muchos autores el primer teórico del federalismo. Elaboró una teoría normativa, escalonada y ordenada de las diferentes comunidades. La comunidad superior (Federación) está formada por la unión de varias inferiores (Estados o provincias), que a pesar de ello no pierden su individualidad y autonomía. Para Althusius, el poder del Estado es un poder derivado; que concibe como miembros del Estado a las provincias, definidas como pueblos, municipios y ciudades. La comunidad más extensa sería una reunión de Estados.

Montesquieu (1689-1755) desarrolla la noción de "República Federativa", como modelo de reforma para el despotismo en Francia, donde dicha República sería un conjunto de repúblicas. Esta forma de gobierno sería una convención, mediante la cual diversas entidades políticas se prestan a formar parte de un Estado más grande, conservando cada una su personalidad. Caracteriza al Estado Federal por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la Federación.

Para los teóricos sociales católicos el Estado miembro tiene derecho de regir sus propios asuntos y defenderse de las usurpaciones de la Federación y recurrir a la ayuda de ésta y la Federación tiene obligación

de garantizar el libre desarrollo el Estado miembro y protegerlo cuando lo requiera.

El federalismo supone el desarrollo de una construcción social basada en el consenso: varias comunidades políticas dotadas de individualidad se constituyen como unidades autónomas bajo un orden común.

En el Estado Federal, los poderes se reparten en forma vertical (división de competencias de legislación, administración y poder judicial), u horizontal (actuación conjunta de la Federación y los Estados miembros en la regulación de las funciones de la propia Federación).

El federalismo otorga protección a las minorías, un fortalecimiento de la libertad política y de las posibilidades de colaboración entre los individuos y los pequeños grupos.

El Estado Federal puede ser de dos tipos: centripeto y centrífugo. El primero supone unir lo que anteriormente estaba desunido, como en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica; el segundo, implica la desintegración de un monolito y la creación artificial de entidades federativas, tal como sucede en México.

Un sistema federal implica una división de competencias entre los órdenes que la propia Constitución crea, lo que permite la existencia de una Federación y las entidades federativas, implicando una delegación de

poderes y facultades por parte de los Estados soberanos hacia un poder central.

Toda vez que el federalismo mexicano tiene su origen en el federalismo en los Estados Unidos de Norteamérica se considera importante analizar el origen del federalismo en ese país.

En forma incipiente, el federalismo surge desde la época colonial, en la cual el rey concedía a las empresas económicas privadas una carta política en la que se establecían los derechos políticos de los colonos y la forma de gobierno de los territorios de ultramar.

Estas cartas contenían los derechos civiles de los inmigrantes y la forma de organización de la autoridad.

El 4 de julio de 1776 fue proclamada la Independencia de las trece colonias que tomaron el nombre de Estados Unidos de América. Posteriormente y como consecuencia de la lucha independentista, entre 1776 y 1781, se discutió el proyecto de constitución denominado "The Articles of Confederation", y al mismo tiempo, los estados redactaban sus constituciones basados en los principios de división de poderes, debilitamiento del poder ejecutivo y respeto a los derechos de igualdad y propiedad.

El 15 de noviembre de 1777 los delegados de los Estados Unidos, reunidos en Congreso pactaron los artículos de la Confederación y la perpetua unión.

Las deficiencias de este documento motivaron a una élite del poder para promover una reforma al pacto de 1777. Este grupo, conocido como los federalistas, obtuvo su primer triunfo al lograr la administración de los territorios del oeste para el gobierno central con lo que se allegó de algunos recursos materiales y dio lugar a un nuevo régimen constitucional.

La Constitución del 17 de septiembre 1787 defiende como principios fundamentales la forma de gobierno republicana, representativa y de soberanía popular, la creación de un gobierno dual; la división de poderes, la supremacía de la Constitución y la defensa de la libertad individual.

Entre las características de esta Constitución se encuentran las siguientes:

Fue la primera constitución escrita pactada conforme a la teoría del contrato social; establece el régimen presidencialista; consagra el régimen federal con dos esferas de competencia y establece la rigidez de la constitución y su sistema para la enmienda del documento original.

En 1860 el equilibrio que el federalismo trató de establecer entre los Estados libres y autónomos de la unión se rompió, dando lugar a la llamada Guerra de Secesión, la que demostró que el pacto de naciones soberanas se había transformado en una institución, cuyas características y lógica interna no podrían ser alterados por la voluntad particular del Estado.

André Hauriou señala que la Guerra de Secesión tuvo consecuencias para el federalismo Norteamericano, las que se resumen de la siguiente manera:

1. El federalismo se volvió un hecho indestructible;
2. La democracia de los Estados se transformó en una democracia del pueblo al permitir la mayor participación de los ciudadanos directamente en la política y restringiendo los derechos de las legislaturas estatales;
3. Se promovió la igualdad entre las razas;
4. Relegó el desarrollo industrial a los estados del sur.

Sin embargo, como antecedentes basta señalar que la formación del federalismo en México se desarrolló en un proceso centrífugo, inverso al de los Estados Unidos de Norteamérica. Surge como el resultado del proceso social y político a nivel nacional. Para algunos autores, se relaciona con la creación de las diputaciones provinciales, para otros con

la aparición de los ayuntamientos como núcleos de interés político y otros lo relacionan con el Plan de Casa Mata.

La etapa de gestación de la idea federalista surge en el periodo comprendido de 1812 a 1824.

Tena Ramírez considera que, "...el federalismo sirve para centralizar poderes antes dispersos, como aconteció en Estados Unidos, también puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente unificados, según ha sucedido en Estados originariamente unitarios, como México".⁶

⁶ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1992, p.108.

1.3 Desarrollo del Federalismo en México.

1.3.1. Sistema Federal.

Para la teoría federal, en un Estado Federal las funciones se reparten entre la Federación y los Estados miembros. En esta forma de gobierno existen varios centros de poder y ordenamientos jurídicos interrelacionados.

En la obra "El Liberalismo Mexicano" de Jesús Reyes Heróles, se postula que son los Estados soberanos quienes celebran un pacto mediante sus representantes, por el que crean la Federación y expresan los derechos que le ceden; establece además, que entre lo poco que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes, está la forma de gobierno federal.

De acuerdo con Jorge Carpizo las características de un Estado Federal son:

"a) Una Constitución que crea dos ordenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas.

b) Las entidades federativas gozan de una autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para conducir su régimen interno.

c) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales.

d) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades.

e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional.

No todas las características enunciadas se dan en un determinado Estado Federal, aunque sirven para calificar a un Estado como federal o no⁷.

La creación de un Estado Federal exige como característica esencial la aprobación de una Constitución rígida y escrita, que establezca las bases y organice los poderes federales y a los Estados miembros de la Federación.

Los Estados federales tienen el principio de la supremacía de la Constitución federal y, como símbolo de la soberanía de los Estados miembros, existen las Constituciones estatales, que forman parte del orden jurídico del país, por lo que tendrán que supeditarse a la Constitución federal, no pudiendo oponérsele en ningún sentido.

⁷. Carpizo, Jorge. Ob. Cit., pp. 16-17.

Los llamados Estados o provincias son la base territorial del sistema federal, y éstos cuentan con suficientes poderes de *jure* y de *facto* para mantener su identidad regional así como su autonomía financiera y política. Cabe señalar que las atribuciones fiscales corresponden al gobierno federal.

Las instituciones políticas del federalismo son: el bicameralismo del parlamento o congreso, la rigidez en las reformas a la Constitución y la autonomía de las entidades federativas, en cuestión de integración interna que les reserva la Constitución.

Ignacio Burgoa señala que el Estado Federal debe desarrollarse "en tres etapas sucesivas, constituidas, respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concertan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza."⁸

Tena Ramírez, al referirse al sistema federal de gobierno, expone que: "ella (Norteamérica) precedió a los demás; ideológicamente, ganó y conserva la primacía por la pureza de las líneas y por el vigor de su vida. El federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano".⁹

⁸ Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1982, p. 397.

⁹ Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit., p. 102.

El Estado Federal se encuentra entre el modelo de Estado Unitario y la Confederación de Estados.

El Estado Unitario es la forma de gobernar que deriva de un orden supremo, la Constitución, que es la expresión de la soberanía popular, pero a diferencia del federalismo la norma no crea dos órdenes jurídicos sino uno solo, válido para la totalidad del territorio.

La mayoría de los Estados Unitarios se han decidido por un texto constitucional escrito y rígido, pero a diferencia del Estado Federal, es posible que la Constitución unitaria no sea escrita y sea flexible como en el caso de la mayor parte de las normas constitucionales de Gran Bretaña.

Además, las regiones que conforman el Estado Unitario, no tienen autonomía política y financiera ni ordenamientos jurídico-constitucionales propios.

Por lo que respecta a las Confederaciones de Estados, éstas surgen de la necesidad de unirse los Estados soberanos para poder defenderse de peligros comunes o para poder expandirse, como fue el caso de Alemania.

Pero la característica principal de los integrantes de una Confederación, es que conservan su soberanía interior y exterior, de modo que las decisiones tomadas por los órganos de la misma no son directamente

obligatorias para los súbditos de los Estados, sino que anteriormente deben ser aceptadas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía.

La variante principal que se encuentra entre el Estado Federal y la Confederación de Estados, es la diferente concepción que ambos tienen respecto de la autonomía de las partes que la integran.

Por último tenemos la opinión de Jesús Reyes Heróles recabada por Jacinto Faya Viesca, sobre la implantación del Sistema federal en México; "...la idea federal y la conveniencia de implantarla para lograr que imperasen los principios de la libertad, sí está en los libros europeos y son éstos, junto con la Constitución Norteamericana, los que citan los partidos del federalismo. Esta misma idea federal, las mismas fuentes, y sobre todo Montesquieu, orientan a los clásicos del federalismo Norteamericano. Es interesante ver cómo la conjugación de la idea federal, sostenida por los clásicos europeos, con el modelo norteamericano y las realidades nacionales, produce el federalismo mexicano."¹⁰

¹⁰ Faya Viesca, Jacinto. "El Federalismo Mexicano", INAP, México, 1988, p. 67.

1.3.2. Federalismo y Centralismo, el caso de México.

A lo largo de la historia de México tanto el federalismo como el centralismo han sido las formas de gobierno más viables para el desarrollo del país, por lo que en términos generales se puede decir que, "el federalismo y centralismo corresponden a dos modos de concebir la organización política y económica del Estado mexicano. El primero, representado por la República federal y popular, y el segundo, por la República central".¹¹

Hasta los inicios de la Independencia, la organización política de México fue extremadamente centralista, toda decisión se concentraba en las grandes ciudades.

El monarca español fue absoluto, en él estaban concentradas las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Era prerrogativa real el derecho de nombrar y remover libremente a todos los funcionarios, pero el monarca delimitó la esfera de acción de los administradores y jueces de los territorios conquistados, debido a posibles insurrecciones a su autoridad.

¹¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa-UNAM, 1996, pp.1434-1435.

Como forma adicional de medio de control se creó la institución llamada "real confirmación", en la cual los actos jurídicos de importancia no adquirirían plena validez sin el consentimiento final del monarca.

En el año de 1808, con la invasión francesa y la abdicación de Carlos V y Fernando VII en favor de Napoleón Bonaparte, se tuvieron transformaciones importantes en España y las colonias.

Fue creada una Junta Central de Gobierno que se instaló en primer término en Aranjuez, pero al poco tiempo se instaló en Cádiz definitivamente.

Las Cortes de Cádiz se dieron por instauradas el 24 de septiembre de 1810, con el reconocimiento de autoridad en la península y en los territorios ultramarinos; la delegación mexicana estuvo presente en las cortes con diecisiete delegados, sobresaliendo el coahuilense Miguel Ramos Arispe que fue uno de los predecesores del federalismo mexicano.

Con la Constitución de Cádiz de 1812, se dio uno de los principios de autonomía regional, debido a que se permitió la descentralización política al establecer un mando superior en cada provincia de la península, pero la intervención de los diputados de la Nueva España fue importantísima para que se pudiera extender hacia América, de modo que para 1822 existían 18 diputaciones en México y se incrementaron a 23 al año siguiente.

Ya con la independencia de México, consumada en 1821, se dieron dos corrientes que confluyeron en la hora decisiva: la integrada por los insurgentes partidarios del establecimiento de una República Federal y la de los intereses criollos identificados con la orden colonial y la Monarquía.

En marzo del mismo año el ejército insurgente comandado por Vicente Guerrero y el ejército realista, comandado por Agustín de Iturbide, se unieron para la firma del Plan de Iguala que proclamó la Independencia de México con respecto de España y estableció como forma de gobierno la monarquía, dejando vigente el orden jurídico colonial en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala, lo que mantenía en vigor la Constitución de Cádiz de 1812.

Con el surgimiento de la Junta Provisional Gubernativa, que estaba prevista en el Plan de Iguala, se nombró a Iturbide Emperador de México, y a pesar de haber prometido respetar el pacto con Vicente Guerrero, disolvió el Congreso el 31 de octubre de 1822.

Poco tiempo después Antonio López de Santa Ana se reveló en Veracruz y, al amparo del Plan de Casa Mata, exigió el desconocimiento de Iturbide como Emperador, pidió el establecimiento de la República y la reinstalación del Congreso Constituyente instalado en 1821.

El Plan de Casa Mata fue el principio del federalismo en nuestro país y sus postulados fueron adoptados por las diputaciones provinciales.

Iturbide reinstaló al Congreso el 4 de marzo de 1823, pero esta medida ya fue tardía para su gobierno, por lo que el Emperador presentó su formal abdicación el 19 del mismo mes.

A la caída del Imperio de Iturbide las tendencias ideológicas presegúan la forma republicana de gobierno, unos bajo la idea centralista y otros del federalismo. Los intelectuales más destacados como Ramos Arispe y Gómez Fariás impulsaban el sistema federal, al contrario, el clero, los jefes del ejército y los terratenientes insistían por la implantación del sistema centralista.

El 17 de junio se publicaron las bases para la elección del nuevo Congreso Constituyente, mismas que tomaron como modelo el procedimiento señalado en la Constitución Norteamericana.

A principios de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que adoptó la forma de gobierno republicana, representativa y federal, que quedó plasmado en su artículo 5. En su siguiente punto se indicó que la nación se integraba por, "Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración interior, según se detalle en esta acta y en la Constitución en general."¹²

En esa época se dio a conocer un documento que fue determinante para que el país se convenciera de aprobar una Constitución de corte federal;

¹² Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México", Porrúa, México, 1992, p.154.

realizado por Prisciliano Sánchez llamado "Pacto Federal de Anáhuac", en el que se estableció que..." La nación queda una, indivisible, independiente y absolutamente soberana en todo sentido, porque bajo de ningún respecto político reconoce superioridad sobre la tierra. Sus intereses generales los administra la autoridad central dividida en tres poderes supremos...cada uno es independiente de los otros en todo lo concerniente a su gobierno interior bajo cuyo respecto, se dice soberano de sí mismo. Tiene su legislatura, su gobierno y sus tribunales competentes para darse por sí las leyes que mejor le convengan."¹³

El sistema federal mexicano quedó consagrado en la Constitución de 1824, que constaba de 36 artículos. Se establecieron dos tipos de órdenes de gobierno, el correspondiente a la Federación y el de cada uno de los Estados. En el caso del poder legislativo no fue definido el sistema bicameral, quedando pendiente la instauración del Senado, además se dispuso a nivel federal la división de poderes. El Poder Judicial Federal quedó integrado por la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito. Los órganos federales fueron asignados a sus respectivas competencias.

" Una vez aceptado el sistema federal pasó por una grave crisis de anarquía. Desde el punto de vista fiscal, la duplicidad desordenada de impuestos y la erección de trabas arancelarias por parte de los gobiernos locales, orillaban a la bancarrota de la economía nacional. En el aspecto

¹³ Reyes Heróles, Jesús. "El Liberalismo Mexicano", (Tomo I), FCE, México, 1994, pp.384-385.

político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales, que, por irresponsables y arbitrarios, hacían nacer en quienes lo soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales”.¹⁴

La Carta Magna de 1824 estuvo en vigor hasta 1835. A partir de esa año el país se vio envuelto en una actividad política que se llevó a cabo en el seno de las logias masónicas: la del rito escocés, que agrupó a los partidarios del centralismo y la de rito yorquino que reunió a los partidarios del federalismo.

A principios de 1835 inició la contraofensiva del grupo que quería el centralismo como forma de gobierno; Antonio López de Santa Ana se había retirado del poder, asumiendo la Presidencia Valentín Gómez Farías, que tomo diversas medidas que irritaron aun más al clero y a los partidarios del centralismo, por lo que las medidas reformistas fueron declaradas nulas y Gómez Farías fue destituido.

El 15 de diciembre del mismo año se dieron a conocer las Bases para la Nueva Constitución, que tenía por objetivo la desaparición del régimen federal y que junto con otras seis leyes aprobadas al año siguiente, formaron la “Constitución de las Siete Leyes”, todo esto para fortalecer el sistema centralista. Estas fueron eliminadas siete años mas tarde, debido a su poca funcionalidad para el desarrollo del país.

¹⁴ Tena Ramirez , Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”, Porrúa, México, 1992 , pp.111.

En 1842, Santa Ana había sido designado Presidente, inauguró las sesiones del Congreso y se declaró en contra del federalismo.

En los trabajos del Congreso hubo total oposición de los federalistas, lo que provocó el retiro de Santa Ana y la disolución del mismo. Se nombró una junta de notables que reconocieron a Santa Ana como presidente, y se dieron a conocer Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, en la que se regresaba al centralismo.

En abril de 1844, Estados Unidos reconoció la independencia de Texas, lo que originó una de las guerras más costosas que ha sufrido nuestro país, además de haber sufrido la pérdida de una parte del territorio nacional, Santa Ana fue destituido del cargo de Presidente de la República y exiliado en Cuba.

El 22 de agosto se expidió un decreto en donde se restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824. Meses después el Congreso nombró nuevamente a Santa Ana Presidente, quien aparentemente tenía nuevas propuestas federalistas.

Una de las etapas más difíciles de México a través de toda su historia, fue el 2 de febrero de 1848, en que se firmó el tratado de Guadalupe Hidalgo, formalizando la pérdida de más de la mitad del territorio nacional a manos de los Estados Unidos.

El sistema federal subsistió hasta 1853, año en que el gobierno dio a conocer las Bases para la Administración de la República y a pesar del daño que había causado el centralismo, fueron promulgadas ocasionando que todo el poder del gobierno quedara otra vez concentrado en el Presidente.

El país se encontraba cansado de la tiranía de Santa Ana, por lo que se inició la última lucha para destituirlo y se proclamó el Plan de Ayutla, del coronel Florencio Villareal el 1 de marzo de 1854 y mismo que fue reformado poco después por Ignacio Comonfort. El documento reunía la repulsa que el pueblo tenía en contra del abuso de poder y éste fue el acontecimiento que originó la cruzada nacional en contra del dictador, quien salió del país el 9 de agosto de 1855.

La labor del constituyente se había iniciado y se estaba trabajando en la elaboración de una nueva Constitución, que debería de ser de criterio federalista, siguiendo la tendencia general del Congreso.

La Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857 e implantó en forma definitiva la forma de gobierno federal, republicana, representativa y democrática del Estado, la soberanía popular y la división de poderes. La Carta Magna fue votada en forma unánime por el Congreso Constituyente. Las partes integrantes de la federación fueron Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán,

Zacatecas y los territorios de Baja California y el Distrito Federal. Además de la creación de los estados de Coahuila, Hidalgo y Morelos y el restablecimiento del Senado de la República.

En esta época se expidieron diversas leyes que fueron los primeros pasos importantes para la consolidación del Estado, entre ellas se destacan la Ley Juárez, acerca de la administración de justicia que suprimió el fuero eclesiástico y el militar en materia civil y la Ley Lerdo sobre la desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles y eclesiásticas.

El Presidente de la República Ignacio Comonfort se adhirió al plan del General Félix Zuluaga, que apoyado por el Partido Conservador, propuso el desconocimiento de la recién promulgada Constitución. El plan no tuvo el resultado esperado, por lo que Comonfort abandonó el país y Benito Juárez asumió la presidencia por ser el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Durante el régimen de Juárez se expidieron diversas legislaciones, entre las que sobresalieron las relativas a la iglesia, que son la "Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos" y la "Ley del Matrimonio Civil".

Las grandes deudas que tenía el gobierno mexicano en el extranjero y la moratoria de pagos decretada provocaron que Inglaterra, España y Francia exigieran el pago, lo cual hizo que el gobierno negociara con las

tres potencias llegando a un arreglo con las dos primeras, sin que se solucionara el conflicto con Francia. Los conservadores mexicanos gestionaron ante Francia para ofrecer la corona de México que fue designada a Maximiliano de Habsburgo.

El Emperador expidió el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", que era de ideas centralistas.

El gobierno de Juárez tuvo que emprender un viaje por todo el país, estableciendo la residencia de los poderes por varias ciudades del territorio.

La invasión terminó con la ejecución de Maximiliano decretada por el gobierno legítimo y Juárez regresó a la Ciudad de México el 15 de julio de 1867, restableciendo la Constitución y las Leyes de Reforma.

Tras la muerte de Juárez ocupó la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada y durante su mandato se fortalecieron las reformas propuestas por el anterior gobierno.

En diciembre de 1875, Porfirio Díaz proclamó el Plan de Tuxtepec, que fue el que lo llevó al poder, derrocando a Lerdo de Tejada.

Durante los 35 años que duró la dictadura, el federalismo no tuvo vigencia, ya que Díaz ejerció cada vez más el poder central y la democracia se supeditó a la voluntad del propio General.

Bajo el gobierno Porfirista fue seriamente afectada la autonomía de los Estados por parte del centro, debido a la designación directa de gobernadores y funcionarios.

El fuerte descontento en el país provocó que las revueltas contra el régimen fueran cada vez más frecuentes; en 1910 Francisco I. Madero tomó las armas al amparo del Plan de San Luis y con la consigna "Sufragio efectivo, no reelección".

Madero fue el principal líder de la revolución, pero ya consumada ésta, no supo separar a las corrientes que integraban sus enemigos, por lo que las fuerzas reaccionarias que se habían levantado a lo largo del país no se hicieron esperar, y el grupo encabezado por Victoriano Huerta derrocó y asesinó a Madero.

El Gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, desconoció a Huerta como Jefe del Ejecutivo Federal por violar el pacto federal y traicionar a Madero. Carranza elaboró el Plan de Guadalupe, que fue la base del documento que dio origen a la Revolución Constitucionalista y a la base de la Constitución de 1917.

Con el triunfo de Carranza, se convocó al Congreso Constituyente que reafirmó el sistema federal y quedando establecido en el artículo 40 de la Constitución, que fue expedida el 5 de febrero de 1917.

La Constitución quedo integrada por 136 artículos, agrupados en 9 títulos, 17 transitorios y 15 anexos.

En lo que respeta a las materias fiscales y financieras de la Constitución de 1917, no se establece una distribución de las fuentes tributarias para la Federación, las entidades federativas y los Municipios; sino que únicamente las otorgadas en los artículos 115 y 124, mismos que a la letra dicen:

Artículo 115: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

1. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos por un periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el

carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y

disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y Centrales de Abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines .
- h) Seguridad Pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como

de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con la misma. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en su ingresos disponibles;

V. Los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de su competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán al mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente, y

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

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

1.4. Federalismo Fiscal.

En el derecho tributario existe un solo sujeto activo de la obligación fiscal: el Estado; pero en el caso de las federaciones como la nuestra no solamente el Estado Federal tiene la potestad tributaria, sino también las Entidades Federativas, con las limitaciones establecidas en el pacto federal.

Debe entenderse al federalismo fiscal como "el sistema de relaciones fiscales que se establecen entre los diversos niveles de gobierno en un Estado Federal".¹⁵

En la actualidad existen diversas discusiones en relación a la competencia entre la federación y los Estados, ya que el artículo 124 Constitucional establece que los Estados tendrán reservadas las facultades que no se encuentren expresamente concedidas a los funcionarios federales.

Jacinto Faya Viesca establece que en los Estados federales "...se pueden presentar tres tipos de sistemas impositivos, de acuerdo a la distribución de competencias entre el gobierno federal y local; a saber:

¹⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Ob. Cit., p.1434.

1. Aquéllos en donde los impuestos son recaudados por los Estados (se entiende los estados miembros) y se hacen entregas fijas a la Federación.
2. Aquéllos en que los impuestos son recaudados por la Federación y se entregan sumas fijas a los Estados.
3. Aquéllos en que ambos niveles de gobierno se dividen las competencias sobre impuestos.

Esta tercera regulación parece ser la que mejor garantiza la independencia de la Federación y de cada Estado y fue elegida en la mayoría de los Estados federales, ya que la capacidad funcional del federalismo presupone, al menos para los estados-miembros, fuentes financieras independientes.”¹⁶

¹⁶ Faya Viesca, Jacinto. Ob. Cit., p.40

1.4.1. La Doble Tributación.

La doble tributación se ha dado en diversos países, pero la forma de solucionar la problemática ha sido diferente en cada caso. En el caso de nuestro país se han diseñado el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que ha servido para tener un equilibrio en el cobro y distribución de las recaudaciones.

El problema en el ámbito internacional se ha solucionado con la celebración de tratados en materia fiscal, siendo el impuesto sobre la renta el más relevante.

Es importante señalar la diferencia que existe entre doble tributación y la doble imposición inconstitucional, ya que la primera es cuando se da por la concurrencia de facultades impositivas de la Federación como de las entidades federativas; y la segunda es cuando la misma entidad pública establece más de un impuesto sobre el mismo objeto.

2. La Coordinación Fiscal.

2.1. Marco Jurídico de los Impuestos en México.

Para analizar la regulación jurídica de los impuestos es importante definir el concepto de impuesto y los elementos que lo conforman, por lo que se analizaron diversas definiciones:

El Código Fiscal de la Federación establece en su artículo segundo fracción primera, que los impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben de pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo (que son las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y los derechos)

La Ley General Tributaria de España, en su artículo 26 dice: " Son impuestos los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio, la circulación de los bienes o la adquisición o gasto de la renta."¹⁷

¹⁷ Cit. en De la Garza, Sergio Francisco. "Derecho Financiero Mexicano". Porrúa, México, 1986, p.351.

Para Fleiner los impuestos "son prestaciones que el Estado u otras corporaciones de derecho público exigen en forma unilateral y de una manera general a los ciudadanos para cubrir necesidades económicas."¹⁸

El impuesto es, "la obligación coactiva y sin contraprestación de efectuar una transmisión de valores económicos (casi siempre en dinero) a favor del Estado, y de las entidades autorizadas jurídicamente para recibirlos, por un sujeto económico, con fundamento en una ley, siendo fijadas las condiciones de la prestación en forma autoritaria y unilateral por el sujeto activo de la obligación tributaria."¹⁹

De acuerdo a diversos autores los elementos del impuesto son:

1. **Sujeto activo:** el Estado es el único que puede ser el sujeto activo.
2. **Sujeto pasivo:** es el sujeto económico que esta obligado a la contribución.
3. **Objeto material del impuesto:** casi siempre es una cantidad en dinero.

¹⁸ Cit. en Margain Manautou, Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario", Universidad autónoma de San Luis Potosí, México, 1977, p. 78.

¹⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Ob.Cit., p. 1638.

4. Causas y fines del impuesto: las causas se dividen en la ley que lo establece y el apoyo para el financiamiento del Estado en general. Los fines del impuesto se dan por dos razones genéricas, los ingresos que son necesarios para el sostenimiento del gasto público y la realización de determinados efectos económicos, dependiendo de conductas individuales y colectivas.

5. La forma de realizar transmisión de valores que supone el impuesto: existen dos características, la obligatoriedad del pago por parte del sujeto pasivo y que por el pago del mismo no existe una contraprestación por parte del Estado.

Por lo que respecta al marco jurídico de los impuestos, se encuentra regulado por diversas disposiciones constitucionales, entre la que destaca el artículo 31 fracción IV, que establece que los mexicanos estamos obligados al pago de impuestos.

- Artículo 31 Constitucional.

Son obligaciones de los mexicanos:

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

Además existen diversos preceptos constitucionales que vienen a integrar el marco jurídico de los impuestos en México, como el artículo 73 fracciones VII y XXIX, que faculta al Congreso de la Unión para establecer contribuciones en general y las exclusivas de la Federación; Art. 115 fracción IV, que alude a la administración de contribuciones que llevarán a cabo los Municipios; Arts. 117 y 118, que señalan la restricción que sufren los Estados; Art. 131, en relación a la potestad conferida en forma especial al ejecutivo federal y por último el Art. 124, que señala que lo que no esté conferido expresamente por la Constitución a los funcionarios federales, se entiende reservado a los Estados.

2.2. Las Convenciones Nacionales de Coordinación Fiscal.

Los antecedentes más importantes de la coordinación fiscal se establecen por las Convenciones Nacionales Fiscales de los años de 1925, 1933 y 1947.

La primera Convención Nacional Fiscal se debió principalmente a la preocupación general de dar un mayor impulso al sistema tributario y eliminar la concurrencia impositiva.

En la convocatoria, el Ing. Alberto J. Pani, en ese tiempo Secretario de Hacienda, afirmaba que, "El actual sistema fiscal representa uno de los mayores obstáculos que se oponen en la República al establecimiento de un nuevo régimen económico mejor y más de acuerdo con los postulados contemporáneos, a la creación de la unidad económica nacional cuya experiencia es necesaria y a la estabilización y desarrollo de un sistema eficaz para el aprovechamiento de nuestras riquezas naturales."²⁰

Los objetivos principales que buscaba la convención se centraban en los siguientes puntos:

- Proponer los impuestos que deben causarse en toda la República, uniformar los sistemas de impuestos y de

²⁰ De la Garza, Sergio Francisco. Ob. Cit., p. 207.

establecer la competencia de las distintas autoridades fiscales, para así eliminar la problemática de la doble o triple concurrencia

- Determinar un plan nacional de arbitrios, para simplificar el sistema federal y así disminuir los gastos incurridos en la recaudación y administración, ampliando el producto de los impuestos y haciéndolo recaer en forma más equitativa sobre los causantes.

- La creación de un órgano permanente encargado del estudio de las necesidades presentes en la economía nacional y de proponer las medidas que deban adoptarse en materia fiscal.

La forma de trabajo de la convención se desarrolló en tres comisiones, que son: la comisión nacional de arbitrios, la comisión de concurrencia y reformas constitucionales y la comisión que estuvo encargada de analizar las diversas iniciativas fiscales presentadas por los Estados.

Las resoluciones tomadas fueron las siguientes:

- Se propuso que los impuestos sobre bienes raíces, sucesiones y donaciones pasen a ser exclusividad de los gobiernos estatales. Sobre los dos últimos, el Gobierno

Federal debe participar en sus productos conforme a bases uniformes.

- A los Estados se les asignó el poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios locales públicos.

- Se estableció como facultad exclusiva de la Federación establecer y cobrar impuestos sobre el comercio y la industria.

- Los impuestos especiales deben ser analizados en forma separada y definir quién los va a establecer, si la Federación o los Estados.

- Al año siguiente algunas de las propuestas fueron enviadas por parte del Presidente Plutarco Elías Calles al Congreso, pero no fueron aprobadas. A pesar de no tener la aprobación del Congreso, esta reunión no dejó de tener importancia, ya que la problemática se había reconocido por las partes integrantes y determinaba las bases para establecer una regulación de la materia a futuro.

Con el paso de los años se hizo necesario regular el sistema tributario, por lo que se convocó a una Segunda Convención Fiscal, que se celebró en 1933.

En esta reunión se señaló la necesidad, al igual que en la primera convención, de sentar las bases en materia de recaudación y delimitar las facultades de la Federación y los Estados.

Se acordó revisar las conclusiones de la Primera Convención y plantear los nuevos objetivos, que fueron:

- El estudio del problema de la concurrencia impositiva.

- Analizar la problemática de la delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, Estados y Municipios.

- Determinar las bases para la unificación y coordinación de los sistemas locales de tributación con el sistema federal.

- Establecer los medios adecuados y necesarios para la aplicación de las resoluciones tomadas en la asamblea y con esto evitar lo sucedido en la anterior convención.

La convención formuló las recomendaciones siguientes:

- Se considero facultad exclusiva de la Federación establecer gravámenes generales al comercio (importaciones y exportaciones), a la industria y sobre la renta (las personas

físicas como las morales). Los Estados y Municipios tendrán participación de los ingresos.

- La potestad de las autoridades locales se confirmó para establecer impuestos a la propiedad, donaciones y legados.

- Se estableció la periodicidad anual o bianual del impuesto a cargo de cada causante.

- Se acordó que las tres esferas de gobierno se apoyaran en materia fiscal, mediante el intercambio de interés en el control y recaudación de impuestos.

- Por lo que toca a las rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que son propiedad de la Nación y los servicios públicos de concesión federal, se determinó que serán exclusividad tributaria del Gobierno Federal.

- Se propuso la creación de una comisión permanente que fuera la encargada de realizar proyectos de reformas con el firme objetivo de establecer, a nivel constitucional, la delimitación de las facultades impositivas entre los tres niveles de gobierno.

Las conclusiones de la segunda convención no pudieron aplicarse por diversas razones, principalmente por el término anticipado del mandato del Presidente Pascual Ortiz Rubio.

En el año de 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas formuló un proyecto para reformar la Constitución, en el cual recababa diversas disposiciones de las convenciones fiscales. El texto no fue aprobado por el Congreso de la Unión.

Al comienzo del periodo del Presidente Miguel Alemán (1947), se convocó a la Tercera Convención Nacional Fiscal, donde se señaló que el régimen fiscal que imperaba era un obstáculo para el desarrollo del país y que había la necesidad de adecuarlo y coordinarlo entre la Federación, Estados y Municipios. La problemática era la misma que se había enfrentado en las anteriores convenciones.

El Gobierno Federal planteó los siguientes objetivos:

- Trazar el esquema de un plan nacional de arbitrios, un sistema capaz de distribuir el gasto público entre todos los contribuyentes.

- Establecer una real colaboración entre las diversas autoridades fiscales.

- Mejoramiento y planeación de la administración tributaria entre los distintos niveles de gobierno.

Los resultados de la convención fueron los siguientes:

- El Gobierno Federal dió mayor importancia en la creación de un impuesto único, que daría como resultado un sistema coordinado que eliminaría el problema de la múltiple imposición y el de la concurrencia sería simplificado.
- Se reconocieron como fuentes exclusivas del Gobierno Federal los siguientes impuestos: sobre la renta, sobre el comercio exterior, sobre servicios públicos federales y concesiones otorgadas por la Federación. Los Estados y Municipios recibirían una participación de cada impuesto.
- Se ratificó la propuesta del Ejecutivo Federal para enviar al Congreso la iniciativa en la cual se reformaba la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, lo cual daría como resultado una nueva fuente de ingresos del Gobierno Federal; la producción y el consumo de cerveza. Los Estados y Municipios tendrán una participación en este impuesto del 40%.

En el año de 1947 la S.H.C.P. propone la creación de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que vendría a sustituir a la Ley del timbre y

diversos impuestos locales sobre el comercio (en la actualidad lo conocemos como el impuesto al valor agregado, IVA). El objetivo principal de esta nueva ley es que vendría a eliminar el problema de la doble imposición y el de la concurrencia quedaría simplificado.

Además de la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, la Tercera Convención Nacional Fiscal dio como resultado los siguientes ordenamientos legales:

- Ley que regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas de 1948:

Esta ley regula solamente el pago de las participaciones, por lo que el monto, condiciones y otras características se establecían en las legislaciones correspondientes.

- La Ley de Coordinación Fiscal de 1953:

Este ordenamiento fue el que rigió la coordinación fiscal en nuestro país desde el 28 de diciembre 1953 hasta el 31 de diciembre de 1979. Su integración estaba comprendida en 10 artículos. Sus principales aspectos abarcaban lo que considerarían restricciones al comercio entre los Estados y la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios. Esta ley fue el primer paso para regular el sistema tributario mexicano, pero "...de ninguna manera fue el instrumento adecuado para

consolidar un ágil sistema de cooperación entre los tres niveles de gobierno del Estado Mexicano.²¹

- Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenios de Coordinación en materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles. (1954):

Se estableció la cuota adicional del 10% de aumento en las participaciones federales, en los impuestos que no fueran sobre ingresos mercantiles.

Paralelamente, se desarrollaron las Convenciones Nacionales de Causantes, que se realizaron en 1947, 1948 y 1950. El objetivo primordial de estas reuniones era recabar la opinión de los diversos sectores de la población para tomarlas en cuenta en la implementación de las conclusiones de las Convenciones Nacionales Fiscales.

En la Primera Convención de Causantes se realizó un estudio sobre el sistema impositivo nacional y como resultado se elaboró un análisis de los diversos impuestos que regulaban al país en esa época.

La Segunda Convención de Causantes se realizó entre una fuerte discusión por parte de la S.H.C.P. y la población en general, ya que la dependencia estableció la pena corporal como castigo por el delito de defraudación fiscal y la implementación del Impuesto sobre Ingresos

²¹ Quintana Roldán, Carlos. "Derecho Municipal", Porrúa, México, 1995, p.402.

Mercantiles. Después de fuertes discusiones se aprobó la Ley sobre Ingresos Mercantiles, pero en lo relativo al fraude fiscal no se llegó a ningún acuerdo.

La inquietud de los causantes era mayor cada día, por lo que se convocó a una nueva convención en 1950, en ella se llegó a un arreglo en la forma de aplicación de la pena corporal por fraude fiscal. Por parte de los causantes no se quedó muy conforme, ya que consideraban que la relación con el fisco no era equitativa.

En la misma convención se trataron asuntos de los impuestos generales y especiales, inspecciones fiscales y sobre el Código Fiscal de la Federación.

2.2.1. Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales.

A partir de 1972 se crearon las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales, que se reúnen hasta la fecha, por lo menos, una vez al año. Estas reuniones están integradas con los representantes de cada Estado de la República y el titular de la S.H.C.P.

En cada una se han tomado resoluciones significativas para el mejor desarrollo de las haciendas públicas, por lo que es importante señalar los principales puntos de cada reunión.

En 1972 se estableció otorgar participación a los Estados en el rendimiento del impuesto federal sobre ingresos mercantiles.(ISIM)

Para 1973 se desarrollaron tres reuniones, en las que se informó que el impuesto sobre ingresos mercantiles se establecía en un 4% a nivel nacional y se creó el Registro Nacional de Causantes. Además se determinó la creación del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), que es el encargado de apoyar y brindar asistencia a los Estados.

En la quinta y sexta reuniones, celebradas en 1974, se anunció un sistema de créditos para los Estados y Municipios a través del Banco

Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), y la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación con la apertura de salas en el interior del país.

En 1975 se llegó al acuerdo para trabajar en una nueva ley de Coordinación Fiscal. En ese mismo año se realizó la octava reunión, donde se aprobó el informe para elaborar la nueva ley de Coordinación Fiscal.

La novena reunión se caracterizó por la búsqueda de mecanismos que permitieran mejorar el sistema de pago de las participaciones a los estados.

Para 1977, se realizó la décima reunión, en la que siguieron los estudios para el proyecto de la nueva ley de Coordinación Fiscal y se acordó que los procedimientos para el pago de las participaciones serían manejados tanto por la Federación como por los Estados.

En la décima primera reunión, realizada en 1978, se aprobó la implementación del Convenio de Coordinación Fiscal, que estaría integrado por los aspectos de colaboración administrativa en materia tributaria.

A partir de esta fecha, se siguieron realizando las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales, pero ya con la operación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, vigente desde el primero de enero de 1980.

A partir de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, se establecieron en el artículo 19 las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales:

- Aprobar los reglamentos de funcionamiento de los tres organismos en materia de coordinación.

- Establecer, cuando se requiera, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y los Estados, para el sostenimiento de dichos organismos.

- Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programas.

- Proponer al Ejecutivo Federal y a los Gobiernos de los Estados las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

2.2.2. Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

La Comisión se encuentra regulada en el artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Estará conformada por la S.H.C.P. y por ocho entidades; la presidirán conjuntamente el Secretario de Hacienda, que puede ser suplido por el Subsecretario de Ingresos de esa Secretaría y por el titular del órgano hacendario que elija la Comisión entre sus miembros, sin que participe en tal elección la S.H.C.P.

Las entidades que en número de ocho integran la comisión, actuarán a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que éste designe para suplirlo y serán elegidas por cada uno de los grupos siguientes:

Grupo Uno: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Grupo Dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

Grupo Tres: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

Grupo Cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

Grupo Cinco: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

Grupo Seis: Distrito Federal, Guerrero, Estado de México y Morelos.

Grupo Siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Grupo Ocho: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

La Comisión Permanente será convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión, debiendo señalarse los asuntos a tratar.

2.2.3. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

El artículo 22 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que el INDETEC, es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El surgimiento del Instituto se dio en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales de 1973, donde se acordó que la sede permanente sería en la ciudad de Guadalajara.

El Instituto, que es un organismo altamente especializado para el desarrollo técnico y coordinado de la Hacienda Pública de los Estados y el Distrito Federal, cuenta con las siguientes funciones a partir de 1980:

- Realizar los estudios inherentes al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Estudiar permanentemente a la legislación tributaria vigente de la Federación y en cada uno de los Estados, así como de las respectivas administraciones.
- Sugerir las medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y los Estados.

- Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.

- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

- Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

2.3. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (1978-1980)

En el sexenio del Presidente José López Portillo se culminó el proceso que se había iniciado años atrás con las Convenciones Nacionales Fiscales, en las cuales se buscaba un mecanismo para eficientar el cobro y la distribución de los impuestos.

En el Artículo Primero de la Ley de Coordinación Fiscal quedó plasmado el objetivo de la misma:

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

La creación del S.N.C.F. responde a que la idea del federalismo como división de poderes, ha ido cediendo el paso en los últimos años a la idea del federalismo cooperativo. Dicha idea ha sido desarrollada por diversos autores, entre los que destaca Adolfo Atchabahian, que sostiene que el federalismo cooperativo en lugar de enfatizar sobre los derechos y la independencia de las entidades federativas, encara el problema federal

esencialmente desde el punto de vista de la división de poderes, con el objeto de maximizar la efectividad de la política fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal se publicó el 27 de diciembre de 1978 y entró en vigencia a partir del 1º de enero de 1980, excepto las disposiciones en relación a los organismos en materia de coordinación, que entraron en vigor a partir del 1º de enero de 1979. Esta ley fue el principio de una nueva relación entre la Federación, Estados y Municipios, y realmente fue la que creó y definió la estructura de la coordinación fiscal en México.

Desde su creación, la Ley de Coordinación Fiscal ha sufrido diversas modificaciones, ya que la materia ha tenido un desarrollo frecuente.

Los objetivos de la coordinación fiscal aprobada en 1978, se enmarcan en los siguientes puntos:

- Coordinar el sistema fiscal federal con los Estados, Municipios y Distrito Federal.
- Establecer las participaciones que correspondan a las haciendas públicas en el total de los ingresos federales y repartir, entre todos, las participaciones.
- Establecer los organismos en materia de coordinación fiscal.

La Coordinación Fiscal se divide en dos grandes apartados, Coordinación en Impuestos y Coordinación de Derechos. En la actualidad todos los Estados de la República y el Distrito Federal se encuentran coordinados en materia de impuestos.

Al entrar en vigor la Ley de Coordinación Fiscal se sustituyó el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles por un nuevo impuesto, el Impuesto al Valor Agregado (IVA). El monto del impuesto ha variado desde su creación hasta llegar a nuestros días, con el valor del 15%.

Anteriormente, había tres formas de reparto de las participaciones, el Fondo General de Participaciones, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones y el de Fomento Municipal. A partir de diciembre de 1989, se suprimió el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

La ley se encuentra conformada de veinticuatro artículos divididos en cuatro capítulos. El primer capítulo se refiere a las participaciones de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en materia de ingresos federales; El capítulo Segundo es respecto al campo de acción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; El Tercero es sobre la colaboración administrativa entre la Federación y los Estados; En el último, se describen las características de los organismos en materia de coordinación fiscal.

Se encontraron diversas opiniones con relación del tema, entre las que destacan las siguientes.

" El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal...significa un cambio trascendente en el curso de las relaciones fiscales tal y como se venían efectuando con anterioridad, según participaciones específicas que exhibían los Estados y Municipios de ciertos gravámenes exclusivos y especiales de la Federación."²²

"...es útil recordar los argumentos de eficiencia que dieron lugar a la creación del S.N.C.F., ya que todavía son aplicables. El esquema de coordinación fiscal ha permitido que México cuente con un sistema impositivo relativamente eficiente, en comparación con otros países, esto es, evita la recaudación en cascada, no resta competitividad a los productores nacionales respecto a sus rivales del exterior, no desalienta el trabajo ni induce el incumplimiento de obligaciones fiscales".²³

La base jurídica en la cual se sustenta el S.N.C.F. se encuentra en diversos ordenamientos legales, que son:

- El artículo 89 Constitucional, que se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente de la República y que en la

²² Lanz Cárdenas, José Trinidad. "El federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal", Universidad Autónoma del Sureste, México, 1982, p.66.

²³ Reyes Heróles González Garza, Jesús. "Federalismo Fiscal y Democracia", en Foro Nacional sobre Federalismo, Puebla, México, 1995.

fracción I, señala la de promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso.

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 90, indica las atribuciones de la S.H.C.P. y la Ley Reglamentaria de la misma establece, en su artículo 31, fracción XIII, la atribución específica de representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

- El Artículo 60 del Reglamento Interior de la S.H.C.P., donde señala la facultad del Secretario de celebrar convenios con las entidades federativas y proponer al Presidente de la República el acuerdo con respecto al Distrito Federal.

2.4. Los Convenios de Adhesión.

El Gobierno Federal, a fin de canalizar recursos a las entidades federativas y a los municipios, utiliza entre otros, al Sistema de Participaciones Federales, cuyos propósitos fundamentales son:

- Promover la coordinación fiscal, lo que implica evitar gravámenes federales, estatales o municipales sobre la misma materia.

- Operar como un mecanismo equilibrador de recursos entre estados y municipios, combinando la asignación de participaciones a aquellas entidades con mayor desarrollo, al mismo tiempo que reciban mayores recursos las entidades con menor potencial económico.

El Sistema de Participaciones Federales se conforma con el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

Para adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se requiere celebrar un convenio de coordinación fiscal entre la entidad federativa y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el que debe contar con la autorización de la Legislatura Estatal, toda vez que la entidad conviene en dejar en suspenso ciertos impuestos o derechos estatales o municipales o no establecer otros.

Esta adhesión debe ser integralmente y no con respecto de algunos de los ingresos federales. Debe publicarse en el Diario Oficial y en el Periódico Oficial de la entidad.

Los Estados pueden coordinarse únicamente en impuestos o bien, en impuestos y derechos. En caso de optar por esta opción, los Estados no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

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

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

e) Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.

f) Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.

g) Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.

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

a) Registro Civil.

b) Registro de la Propiedad y del Comercio.

III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía

pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

IV.- Actos de inspección y vigilancia.

Asimismo, el artículo en análisis señala que los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al g) de la fracción I y la fracción II.

No se considerarán dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo, las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial. Tampoco las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios.

2.5. Los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal.

Como antecedente de los Convenios de Colaboración Administrativa tenemos los Convenios para la Coordinación en el Cobro del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, que se celebraron a partir de la creación del citado impuesto. Los convenios mencionados anteriormente dejaron de tener vigencia a partir de la sustitución del impuesto federal sobre ingresos mercantiles por el del impuesto al valor agregado a partir de 1980. Con esta modificación se dio inicio al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Desde la creación de la Ley de Coordinación Fiscal, se tiene contemplada la realización de Convenios de Colaboración Administrativa, que se celebran entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de los Estados, que se encuentren adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las partes podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales , que comprenderán las funciones del Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

La Federación o los Estados podrán dar por terminado parcial o totalmente los convenios, dicha terminación deberá ser publicada en el Diario Oficial y en el periódico oficial del Estado, y surtirán sus efectos a partir del día siguiente de la publicación.

Desde la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se han celebrado diversos Convenios de Colaboración Administrativa (con sus respectivos anexos) que, entre sus principales reformas, se encuentran las siguientes:

1980.- Se conviene con los Estados la forma de realizar el cobro y la vigilancia de las obligaciones en materia del impuesto al valor agregado (IVA).

1987.- Los Estados llevan el cobro del IVA.

1990.- Se les retira el cobro del IVA a los Estados por la caída de la recaudación.

1995.- Se deroga la Ley Federal del Impuesto sobre Adquisiciones de Inmuebles, lo que permite gravar a los Estados sobre esta fuente.

1996.- Hasta este año, los Estados solo estaban facultados para la fiscalización y el control de obligaciones del IVA.

- Se faculta a los Estados a gravar los servicios de hospedaje.

- Se incrementan los ingresos relacionados con los puentes de peaje de 10% al 25%.

- Se establece la participación directa de los Estados en los impuestos especiales sobre: cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos labrados.
- Se elimina la exclusividad federal para gravar el impuesto sobre tenencia o Uso de vehículos. A partir de 1997 lo pueden ejercer los Estados.

A partir del primero de enero de 1997, entro en vigor el nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que viene a consolidar la administracion de los impuestos coordinados y la política fiscal de descentralización.

El nuevo convenio incorpora mayores facultades y responsabilidades para los Estados, como poder auditar y fiscalizar, además del impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto al activo (IMPAC), y el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), este ultimo solo tratándose de los contribuyentes sujetos a régimen simplificado en el impuesto sobre la renta.

También a partir de 1997 se restablece el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), quedándose los Estados con el 100% de lo recaudado.

2.6. Fondo General de Participaciones.

El Fondo General de Participaciones se encuentra definido y estructurado en el artículo 2º. de la Ley de Coordinación Fiscal, que señala:

Artículo 2º.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por sus impuestos así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3º.- A de esta Ley, ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una

tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

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

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

II.- El 45.17%, en los términos del artículo 3º. de esta Ley.

III.- El 9.66% restante se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio, que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en

materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley. El porcentaje citado será distribuido entre las Entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las Entidades no coordinadas en derechos. Asimismo, el Fondo se incrementará con el por ciento que representen e la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las Entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las Entidades Federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las Entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada Entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las Entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la

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

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

Conforme a lo estipulado en el artículo 6º. de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del penúltimo y último párrafos del artículo 2º. de esta Ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9º. de esta Ley. Los gobiernos de los Estados publicarán, cuando menos una vez al año, en el Diario Oficial de la Entidad, y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, las participaciones que correspondan, durante un año, a cada uno de los Municipios.

Los recursos económicos provenientes del Fondo General de Participaciones son inembargables, tal como lo establece el artículo 9º. de la Ley en cita:

Artículo 9º.- Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e 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.

Las Entidades o Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las Entidades Federativas deberán contar con un

registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las Entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las Entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta Ley así lo autorice.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.

En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades y Municipios.

2.7. Participación a los Municipios y el Fondo de Fomento Municipal.

I.- En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala participarán los Municipios, en la forma siguiente:

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

La distribución entre los Municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos.

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

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y Municipios a que se refiere el párrafo anterior.

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

a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.

b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las Entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellas.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

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

Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos Municipios.

Adicionalmente a estos dos fondos, las participaciones a los Estados y Municipios se complementan con otros recursos, entre los que destacan el derecho adicional sobre extracción de petróleo, la coordinación de derechos y el de la tenencia o uso de vehículos. La forma de distribución de los fondos se efectúa de la siguiente manera:

**Integración de los Fondos Participables.
Porcentaje en la Recaudación Federal Participable.**

Fondo General de Participaciones.	20%
Fondo de Fomento Municipal.	1%
Municipios fronterizos o con litorales.	0.136%
Derecho adicional sobre extracción de petróleo.	3.17%
Coordinación de Derechos.	1%
Bases Especiales de Tributación.	Variable*
Reserva de Contingencia.	0.25%
Tenencia o uso de vehículo.	1.6%
TOTAL	27.156%**

* Dicho monto se actualizará cada año de acuerdo a la Adición del Fondo General de Participaciones.

** Total, más las Bases Especiales de Tributación que varían cada año.

Fuente: Dirección Adjunta de Promoción y Asistencia Técnica de Banobras, 1997.

2.8. Fondos de Aportaciones Federales.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el que se establece fortalecer y renovar el federalismo, se creó a partir de 1998 la figura de aportaciones federales a Estados y Municipios de país, mediante la adición del capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal.

Los recursos provenientes de las aportaciones federales son recursos independientes y adicionales que vienen a complementar las participaciones, por lo que se incrementan los ingresos, se consolida la economía y la capacidad de gestión de los Estados y Municipios.

La Ley establece cinco fondos de aportaciones federales, mismos que serán destinados específicamente a las actividades en materia de educación básica y superior, servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal y aportaciones múltiples.

En la propia Ley de Coordinación Fiscal se establecen disposiciones comunes para los fondos, mismas que son indispensables para la seguridad jurídica y correcta aplicación de los mismos, pues se precisa que las aportaciones federales que con cargo a dichos fondos reciban los Estados y Municipios, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán gravarlos, afectarlos en garantía ni destinarlos a fines distintos a los que expresamente previene la Ley.

3. Las Entidades Federativas y el Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

3.1. Los Ingresos Estatales.

Es importante estudiar como se conforman los ingresos estatales y analizar la influencia que ha tenido en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, desde su aparición en 1980.

A partir de esta reforma, las participaciones federales ya no fueron distribuidas por cada impuesto que se reservó a la Federación, sino que se estableció la modalidad de calcular y distribuir las participaciones a partir de todas las contribuciones federales, incluyendo aquéllas que no se habían reservado de modo exclusivo. Además se realizó una forma de cálculo general que garantizaba otorgar a los Estados el mismo monto que en total percibían hasta 1980 por ese concepto, más otros importes que restituirían a los Estados los ingresos que dejarían de percibir por suspender impuestos propios.

El mecanismo utilizado tuvo un resultado inmediato en el crecimiento de las participaciones, ya que en el año de 1979 los Estados recibían poco más del 12% de la recaudación federal participable y a partir del año siguiente recibieron más del 16%; para 1983 se elevó al 17.5% y 19% en 1991, en 1997 quedó en un poco más del 20%.

Sin embargo, la recaudación federal participable que se distribuye entre la totalidad de las entidades federativas apenas representa entre el 12 y 13% de los ingresos totales que percibe la Federación, esto sin incluir los recursos obtenidos por vía prestamos.

La estructura de los ingresos estatales se compone de la siguiente manera:

I- Participaciones.

II- Deuda Pública.

III- Ingresos Propios: Se refieren a los ingresos brutos menos participaciones federales y deuda pública, y se dividen en:

(a) Ingresos Tributarios: Impuestos, producción y servicios.

(b) Ingresos no Tributarios: Derechos Productos y Aprovechamientos.

El ingreso anual que significaban las participaciones a los Estados antes de 1980, era un concepto importante en el total de sus ingresos, pero la supresión de casi la totalidad de sus impuestos propios y el crecimiento de las participaciones federales a partir de ese año, trajo como consecuencia que las participaciones representaran entre un 45% hasta

65% del total de los ingresos estatales anuales. Estos porcentajes difieren entre cada entidad, por lo que se muestran algunos de los Estados con mayores diferencias en participaciones, ingresos propios y vía deuda pública.

Porcentaje de las Participaciones Federales en el Total de Ingresos Estatales.

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>Promedio</u>
Baja					
California.	33.27%	29.63%	23.48%	21.81%	27.04%
Coahuila.	89.95 %	89.52%	86.42%	48.06%	78.48%
Nuevo					
León.	22.71%	22.64%	21.48%	19.21%	21.51%
Oaxaca.	22.21%	24.60%	25.13%	30.54%	25.62%
Tabasco.	91.42%	67.24%	94.75%	72.01%	81.35%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e INDETEC.

Proporción de los Ingresos Estatales Vía Deuda Pública.

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>Promedio</u>
Baja					
California.	24.62%	31.26%	3.07%	3.38%	15.58%
Coahuila.	0.00%	0.00%	0.00%	0.68%	0.17%
Nuevo					
León.	0.00%	5.45%	10.27%	7.71%	5.85%
Oaxaca.	55.97%	56.21%	57.39%	62.68%	58.06%
Tabasco.	0.00%	20.24%	0.00%	13.76%	8.50%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e INDETEC.

Proporción de los Ingresos de los Estados Vía Recaudación Propia.

	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>Promedio</u>
Baja					
California.	42.11%	39.11%	73.45%	74.82%	57.37%
Coahuila.	10.05%	10.48%	13.58%	51.26%	21.34%
Nuevo					
León.	77.29%	71.91%	68.25%	73.08%	72.63%
Oaxaca.	21.81%	19.19%	17.48%	6.78%	16.31%
Tabasco.	8.58%	12.52%	5.25%	14.22%	10.14%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e INDETEC.

3.2. Importancia de las Participaciones Federales en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La importancia de las participaciones federales en los ingresos de los Estados es fundamental, ya que existe un alto porcentaje del promedio de todos los Estados en materia de participaciones, además es importante recordar que por lo menos un 20% del total de ellas es para los Municipios.

Por lo tanto, un Estado con porcentajes bajos de participaciones federales respecto a la suma de los totales de sus ingresos, será un Estado con una menor dependencia del centro para poder impulsar su desarrollo, además nos indica que su gobierno realiza esfuerzos adicionales para poder captar, por la vía tributaria, recursos que le permitirán una mayor autonomía de gestión y decisión. Pero no siempre la mayor recaudación propia indica la suficiencia de recursos, ya que es normal que los Estados tengan grandes necesidades de financiamiento y recurran a otros tipos de ingresos, como la deuda pública.

Los Estados se han inclinado a que la Federación sea la encargada de captar los recursos, ya que recaudar y administrar sus fuentes propias ocasiona gastos que muchas veces son tan altos que su aprovechamiento resulta insignificante.

El porcentaje de las participaciones no nos indica en realidad como es el desarrollo de cada Estado, ya que tenemos el caso de Oaxaca y Nuevo León, que son dos entidades que tienen de los promedios más bajos respecto a participaciones, pero en la realidad son dos Estados con actividades económicas muy dispares, ya que el primero es de características rurales, agrícolas y con una importante actividad turística y el segundo es una de las entidades con mayor desarrollo industrial en el país.

Oaxaca es uno de los Estados con una mayor dependencia del gobierno federal, ya que depende mucho de las transferencias de recursos de la Federación, como es el caso del Ramo XXVI, que es el programa de combate a la pobreza y que se distribuyen entre el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.

Las transferencias de recursos por parte del gobierno federal son un tema controvertido, ya que hay Estados que exigen la incorporación de las transferencias de recursos a las participaciones federales, pero el gobierno federal se ha opuesto a la modificación, ya que las participaciones no tienen ninguna limitante para su gasto y las transferencias se aplican para algún proyecto o programa en específico bajo los lineamientos del gobierno federal, como son los casos de la educación y salud, que han sido descentralizados los servicios a los Estados, pero los recursos llegan mediante transferencias de recursos y no vía participaciones.

Por lo que toca a Nuevo León, es el prototipo de Estado generador de grandes recursos tributarios por las actividades que en él se desarrollan, lo cual lo identifica como uno de los Estados con mayor autonomía en lo referente a sus ingresos.

3.3. El Artículo 115 Constitucional.

Es en el artículo 115 Constitucional donde se reconoce la necesidad de contar con un organización jurídica, que se encuentre allegado a los problemas locales, con una organización y elementos indispensables para atender las demandas de las comunidades, y para ello se creó e institucionalizó el Municipio.

El Municipio es un ente político, histórico y social con características propias, que tiene una categoría jurídica, política y social, originada en un acto del ejercicio de la soberanía popular.

La facultad jurídica de autoregular la vida municipal, en el ámbito de su competencia, se plasma en el concepto de autonomía municipal y se encuentra enmarcada en tres grandes rubros:

- A) Autonomía Política del Municipio.

El Municipio Libre:

I.- Es base de la organización territorial, política y administrativa de los Estados.

II.- La libertad política del Municipio para elegir en forma popular y directa al ayuntamiento. (fracción I)

III.- No existirá ninguna autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado.

IV.- El principio de no reelección por el período inmediato, de las autoridades municipales.

V.- El procedimiento general a que deberán sujetarse las legislaturas locales, para suspender a los ayuntamientos, declarar la desaparición de estos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser de las dos terceras partes de la legislatura correspondiente.

VI.- El principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos municipales. (fracción VIII)

- B) Autonomía Financiera del Municipio.

I.- Los Municipios tendrán la libre administración de su hacienda. (fracción IV)

II.- La hacienda se formará con:

- a) Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.
- b) Las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor, cuando menos las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, traslación, mejoría y cambio de valor.
- c) Las participaciones federales que le corresponden.

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

II.- Los Municipios podrán celebrar convenios con su Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.

IV.- El texto del penúltimo párrafo de la fracción IV, donde se indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones y derechos que estipula la Constitución, en beneficio de los Municipios, por la prestación de servicios públicos. Ni las leyes federales ni las locales, podrán conceder exenciones o subsidios en favor de personas físicas, morales, instituciones oficiales o privadas y sólo los bienes de la Federación, de los Estados o de los Municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.

V.- Las leyes de ingreso de los ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas, las harán las legislaturas de los Estados; por lo que toca a los presupuestos de egresos, deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

- C) Autonomía Administrativa del Municipio.

Las fracciones II, III, IV y VI, establecen las bases normativas para este aspecto, de la manera siguiente:

I.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y serán capaces de adquirir derechos y obligaciones. (fracción II)

II.- Tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, circulares y reglamentos, siguiendo las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados, dichas facultades reglamentarias no adquieren el rango de leyes en sentido formal.

III.- Los servicios públicos que estarán a cargo de los Municipios los enumera la fracción III; los servicios mínimos que debe atender la municipalidad con la participación del Estado, cuando así fuere necesario, son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercado y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como las demás que las legislaturas determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, atendiendo su capacidad administrativa y financiera.

IV.- La parte final de la fracción III establece la llamada asociación de Municipios, para coordinar la prestación más eficaz de los servicios públicos, por acuerdo de los respectivos ayuntamientos, respetando lo que ordenen las leyes de cada Estado.

3.4. La Hacienda Municipal.

La personalidad jurídica de los Municipios consiste en la facultad de ser el titular de derechos y obligaciones, y les permite contar con un patrimonio propio y con los diversos órganos de representación.

Las disposiciones jurídicas que norman a la hacienda municipal son las siguientes:



Fuente: INDETEC.

Por hacienda municipal se entiende, "... fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la

municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones.”²⁴

La hacienda pública municipal constituye el medio económico para alcanzar una de las metas del Municipio, que es apoyar en la captación de recursos, para lograr el desarrollo municipal y el bienestar social de sus habitantes.

Desde el punto de vista económico, la hacienda municipal se conforma por los bienes muebles e inmuebles que constituyen su patrimonio, además de las contribuciones y demás ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Por lo que toca al punto de vista administrativo, la hacienda municipal comprende tres grandes áreas:

- Ingreso.
- Gasto.
- Patrimonio.

²⁴ Quintana Roldán, Carlos. Ob. Cit., p.383.

Los elementos integrantes de la hacienda pública municipal, desde el punto de vista administrativo, se conforman de la siguiente manera:

Ingreso	<ul style="list-style-type: none">- Impuestos.- Derechos.- Contribuciones Especiales.- Productos.- Aprovechamientos.- Participaciones.- Recursos Crediticios. (Deuda Pública)	
Gasto	<ul style="list-style-type: none">- Sueldos y Salarios.- Servicios Administrativos.- Servicios Generales.- Servicios Públicos.- Obras Públicas.- Gasto de Deuda.	
Patrimonio	<ul style="list-style-type: none">- Bienes de Dominio Público.- Bienes de Dominio Privado.	<ul style="list-style-type: none">- Muebles.- Inmuebles.- Muebles.- Inmuebles.

Fuente: INDETEC.

- Ingresos del Municipio.

Los ingresos del Municipio, al igual que en las otras esferas de gobierno, son de vital importancia para financiar su gasto público, ya que es el principal instrumento para promover el desarrollo social y económico.

Los ingresos municipales se establecen en las Leyes de Hacienda Municipal y, para cada ejercicio fiscal, en la Ley de Ingresos que expiden los Congresos Locales.

Regularmente los ingresos municipales se clasifican en ordinarios y extraordinarios.

Son ingresos ordinarios los que se perciben regularmente y que se repiten en cada ejercicio fiscal, como los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones. Debe quedar establecido en un presupuesto de ingresos, donde deben cubrir enteramente los gastos ordinarios.

Los ingresos extraordinarios no están previstos en detalle en el presupuesto de ingresos, dada su eventualidad y contingencia. Estos ingresos colocan al Municipio frente a necesidades imprevistas, que lo obligan a realizar erogaciones extraordinarias. Las principales formas de este tipo de ingreso son el subsidio y el crédito.

- Gasto Público Municipal.

El gasto público es un sistema o proceso presupuestario que incluye la formulación, aprobación, ejercicio y control de un presupuesto. El gasto municipal constituye una de las grandes vertientes de la hacienda pública, que orienta y norma el destino de los recursos financieros con base en un programa de trabajo que identifica metas y objetivos, actividades a desarrollar y responsables de su ejecución.

- Patrimonio Municipal.

El patrimonio municipal lo constituyen el conjunto de recursos materiales cuya naturaleza jurídica puede estar revestida tanto del derecho público como del derecho privado.

En la hacienda pública el patrimonio municipal se considera como "el conjunto de bienes, derechos e inversiones apreciables pecuniariamente, que como resultado de su actividad normal, ha acumulado el Municipio y posee a título de propietario, para llevar a cabo sus funciones".²⁵

²⁵ Curso de Especialización en Administración Hacienda Municipal. "Modulo 6: El Sistema Operativo de la Administración del Patrimonio Municipal", INDETEC, 1990, p. 12.

Los derechos del patrimonio municipal son la facultad legal que tienen, en este caso los ayuntamientos, para poder disponer como mejor convenga de los bienes que llegan a formar su patrimonio.

4. Perspectivas de la Coordinación Fiscal a partir del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

4.1. Objetivos alcanzados por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Los lineamientos y objetivos que se establecieron desde la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han sido desarrollados y cumplidos de acuerdo a las necesidades que ha tenido el país, ya que este ha sido un instrumento moderno para impulsar el desarrollo económico de los Estados y Municipios del país.

El S.N.C.F. es un programa que ha tenido muchas modificaciones, principalmente en lo referente a su Ley, esto debido a las necesidades que ha tenido el país al paso de estos 17 años de existencia del S.N.C.F.

Ciertamente hay muchas cosas del S.N.C.F. que se pueden mejorar, pero también hay que reconocer que ha sido un sistema que ha logrado algunos de los objetivos de manera eficaz, entre los que destacan:

El referente a la coordinación de los impuestos, ya que la concurrencia impositiva o múltiple tributación era un problema que impedía que el país tuviera un desarrollo equilibrado y provocaba a la vez, una inconformidad justificada de parte del contribuyente.

Otro punto que se ha cumplido eficientemente es el relativo al aseguramiento de las participaciones de las entidades, con respecto a lo que recibían antes de 1980, ya que desde la implementación del S.N.C.F. han ido en aumento.

Sin embargo, el S.N.C.F. ha sido debatido en múltiples foros por diversos sectores de la sociedad; los aspectos más importantes que se han discutido tienen que ver con los montos distribuibles y la limitación de la potestad tributaria de los Estados.

De modo que el S.N.C.F. ha llegado al momento de transformarse, y de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y al Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, se avanzará hacia la integración de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría.

4.1.1. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000.

De acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se elaboró a cargo de la Secretaría de Gobernación, el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, que se publicó el pasado seis de agosto del presente año en el Diario Oficial de la Federación.

En el se establecen los objetivos generales para un federalismo renovado y se elaboró con base en la valoración de diez puntos fundamentales, que son:

- Fortalecimiento de la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del pacto federal, porque el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional, marco institucional idóneo para distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los miembros de la Unión.

- Vigorizar la autonomía política de los Estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.

- Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales.

- Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

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

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

- Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.

- Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.

- Promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno, mediante sistemas efectivos de control y evaluación, probidad en la cultura de rendición de cuentas, así como la ampliación de nuevos espacios de participación social.

- Revisar las atribuciones y responsabilidades del Municipio, para fortalecerlo como espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

Por lo que toca al punto relativo a la coordinación fiscal, se reconoce por parte del Ejecutivo Federal que existen circunstancias que motivan una revisión del actual modelo, incorporando la coordinación en materia de gasto público y crédito, por lo que se requiere una transformación hacia un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaría, teniendo como objetivos primordiales los siguientes puntos:

- Un sistema que incorpore las áreas de ingreso, gasto y deuda, a fin de generar una mayor autonomía financiera de las entidades federativas y los Municipios, por medio de los

mecanismos que amplien sus capacidades para generar sus ingresos propios, una mayor certeza en el acceso de las participaciones, y además de reglas claras para solventar sus responsabilidades en materia de gasto público descentralizado, al tiempo que fortalezcan y amplíen su acceso al financiamiento público.

- Ampliar las potestades tributarias susceptibles de ser ejercidas por los gobiernos locales, para así fortalecer sus finanzas y generar un mayor control y participación de la ciudadanía en las decisiones del gasto público e incrementar la correspondencia entre la recaudación propia y las necesidades locales.

- Impulsar la descentralización y la colaboración administrativa en materia fiscal para aprovechar las ventajas comparativas de cada orden de gobierno.

- Promover el desarrollo de sistemas estatales de coordinación hacendaria, particularmente en lo referente a aspectos jurídicos y normativos; sistemas administrativos y de información; relaciones hacendarias entre los Estados y los Municipios; así como el fortalecimiento de los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación.

- Reorientar la política de gasto público federal a partir de las nuevas funciones transferidas por los despachos federales a las entidades federativas, con motivo de este programa.

- Propiciar la homologación de los principios base de registro de la contabilidad pública y criterios que norman la ejecución del gasto e inversión pública.

- Establecer bases claras y permanentes de distribución de algunos recursos del gasto público entre las entidades, como los del Ramo XXVI, con el propósito de otorgar certeza financiera y facilitar la planeación e instrumentación de los programas derivados.

- Promover una mayor responsabilidad en torno a las garantías, calidad y rentabilidad económica y social de los proyectos que las entidades federativas proponen para recibir financiamiento público y de mercado.

Desde nuestro punto de vista los objetivos antes mencionados vendrían a fortalecer a los Estados y a los Municipios, ya que el objetivo primordial es ampliar la base de ingresos propios estatales y municipales, para así fortalecer sus finanzas y tener una mayor autonomía con respecto de la Federación.

Pero también cada Estado debe implementar un esquema normativo para el cobro de los impuestos, ya que debe existir un respeto semejante al Municipio, como el que le exigen los Estados a la Federación.

En el caso de las participaciones estas se verían disminuídas por la menor recaudación de impuestos federales, pero aun así seguirían siendo el eje fundamental para el desarrollo del país, ya que se ha demostrado que es mecanismo eficaz para recaudar y repartir los ingresos públicos. El punto de controversia sería que con la menor recaudación de ingresos federales, que sucedería con Estados que no tienen la estructura administrativa para el cobro de los impuestos y que además dependen en gran medida de las participaciones.

4.2. Extensión de la Potestad Tributaria de las Entidades Federativas y Municipios.

Los Estados y los Municipios tienen cada día una mayor necesidad de recursos y por lo tanto se ha vuelto indispensable buscar nuevas fuentes de ingresos.

“ Por lo anterior, la búsqueda de posibilidades del sistema tributario de los Estados y Municipios surge como una acción urgente cuya concretización, sin duda impactará en el futuro inmediato en el incremento de los recursos propios disponibles para los gobiernos locales. Esta búsqueda debe abarcar la detección de nuevos tributos, no considerados en la legislación hacendaria, estatal y municipal actual, así como las posibilidades de potenciar los tributos vigentes desde el punto de vista de una política fiscal más racional y eficiente, así como desde el punto de vista de la eficiencia administrativa en la recaudación.”²⁶

A continuación se describen algunas propuestas en lo referente a las premisas jurídicas que existen para la ampliación de la potestad tributaria estatal y municipal:

- Los Estados y Municipios tiene como única limitación para la explotación de fuentes tributarias, la de no incurrir en

²⁶ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. “Estructura y Posibilidades del Sistema Tributario Local”, revista INDETEC, número 69 de febrero-marzo de 1991, p. 19.

materias reservadas de manera exclusiva a la Federación, por lo que existen diversos alcances en su ámbito de competencia.

- Cuando cualquier entidad federativa se incorpora al S.N.C.F., se obliga a suspender diversas contribuciones, pero esto no quiere decir que se suspenda o cancele la facultad de cada Estado para establecer nuevas fuentes de ingresos.

- En el caso de lograrse una ampliación de la potestad tributaria de los Estados, (que es uno de los principales objetivos del programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000), implicaría una reorganización de las facultades de los tres ámbitos de gobierno, como la suspensión de gravámenes a cargo de la Federación para convertirlos en materia estatal o municipal. Como ejemplo de esto, tenemos que dentro de las diversas peticiones de ampliación de las potestades tributarias locales, surgió a partir de 1996, el impuesto local sobre hospedaje, este gravamen a sido establecido en 20 Estados de la República hasta la fecha.

- Una de las más importantes y posibles es por medio de la ampliación de la potestad tributaria, vía la descentralización y la administración delegada, mismas que de manera paulatina se irían transformando en materia tributaria estatal o municipal.

La búsqueda de nuevos impuestos, derechos y contribuciones especiales, deberán pasar por un estudio más profundo y analítico de las condiciones jurídicas, económicas y políticas de cada Estado o Municipio que desee implementarlo.

Con respecto a los proyectos de impuestos, algunos han sido elaborados fuera del esquema tradicional de la hacienda pública, por lo tanto constituyen nuevas formas de imposición. Los ejemplos más importantes que se tienen son:

Impuestos

- Impuesto a la contaminación.
- Impuesto sobre membresías de clubes privados.

En el caso del impuesto a la contaminación, este ya ha sido instrumentado en otros países, pero con respecto a nuestra jurisdicción no hay ningún antecedente.

En lo referente a los derechos existe un campo extenso para la implementación de los mismos, pero los Estados y Municipios deben revisar y en su caso modificar, la legislación administrativa para su aplicación. Existen los siguientes proyectos de derechos:

Derechos

- Derecho por la recolección de basura.
- Derecho por la prestación de servicios de emergencia.

Contribuciones Especiales.

“ Con relación a las contribuciones especiales, figura establecida en casi la totalidad de las leyes estatales, o municipales, su utilización ha sido muy limitada, sin embargo, constituye una fuente de ingresos con un gran potencial para coadyuvar al financiamiento de la inversión pública o de las inversiones de capital que requieren los distintos servicios que proporcionan los Estados o sus Municipios.”²⁷

²⁷ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Ibid., p.24.

4.3. Integración de un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

La transformación hacia la conformación un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria deberá partir del propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que es la base principal del modelo de captación y repartición de las contribuciones.

Uno de los principales problemas del S.N.C.F. lo representa el alto porcentaje que ocupan las participaciones en el total de los ingresos estatales y municipales de algunas entidades federativas; ya que estos han descuidado sus esfuerzos para la recaudación de sus ingresos fiscales locales, lo cual puede atribuirse a dos razones:

- Concentración de los principales impuestos en la Federación.

- La no búsqueda de nuevas fuentes de ingresos estatales y municipales.

Además ha sido marcada la baja de impuestos locales debido a la escasa reactivación económica del país desde el año de 1995.

" Una propuesta integral que vendría a mejorar el ámbito y contenido del S.N.C.F. sería incorporar los siguientes dos aspectos:

- Ampliación de los ingresos propios locales.
- Que el S.N.C.F. asuma objetos y responsabilidades sociales y económicas claras en su funcionamiento."²⁸

Con respecto al primer punto, existen propuestas en específico para analizar y así aumentar y ampliar los ingresos locales, estas serían:

- Nuevas fuentes propias de ingresos.
- Optimización de la tributación existente.
- Renegociación de espacios tributarios con la Federación.

Por lo que toca al punto referente a que el S.N.C.F. asuma objetos y responsabilidades sociales y económicas claras, se entiende que el S.N.C.F. debe de ser más impulsor del desarrollo y no solo un mecanismo de captación y distribución de recursos, ya que si bien es cierto que las participaciones han ido a la alza desde su implementación, también es cierto que no ha sido de la manera mas justa, por lo que es necesario revisar los mecanismos para la distribución de los recursos via S.N.C.F.

²⁸ Instituto Nacional de Administración Pública. "Diagnostico del Sistema de Contribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal", INAP, 1996, p.232.

Por otro lado, también se debe reforzar el principio de subsidiaridad del federalismo, que consiste en apoyar con mayores participaciones a las entidades con menor desarrollo, además de ampliar las transferencias de recursos de parte del gobierno federal y en un futuro integrarlas de manera paulatina al S.N.C.F., para así impulsar la creación del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que incluya una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto entre los distintos órdenes de gobierno, y que además impulse una mayor autonomía en la relación entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Conclusiones.

1.- En México el problema de la recaudación fiscal ha sido sumamente complejo, ya que el desarrollo que ha tenido a lo largo de nuestra historia ha provocado un centralismo de facto, y como consecuencia existe un desarrollo inequilibrado del país.

2.- La coordinación fiscal en nuestro país fue complementada a partir de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, debido a la necesidad de establecer mecanismos que hicieran más eficiente el cobro y distribución de las recaudaciones, además de apoyar a los Estados y Municipios con un mayor rezago económico y social.

3.- A lo largo de este trabajo se ha hecho mención de los grandes beneficios que se lograron con la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, entre los que destacan la eliminación de la doble o múltiple tributación entre los diferentes niveles de gobierno y el aseguramiento de, por lo menos, las mismas participaciones que recibían los Estados y Municipios antes de 1980.

4.- A lo largo de los 17 años de existencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se ha creado una dependencia hacia la Federación por parte de los Estados con alto porcentaje de participaciones, lo cual puede atribuirse a que existen reducidas fuentes locales de recaudación y a que la Federación controla los principales impuestos, por lo que estimamos que se debe alentar la creación de nuevas fuentes de

ingresos estatales y municipales, además de revisar los convenios de colaboración administrativa entre los Estados y la Federación, para poder establecer el tipo de impuestos federales que pudiesen pasar a ser administrados por los gobiernos locales.

5.- Asimismo, consideramos importante crear mecanismos tendientes a fortalecer y profesionalizar a los órganos estatales y municipales de recaudación, con el fin de lograr que sean más eficientes y evitar que lo recaudado en el ámbito local se destine en su mayoría a gasto administrativo.

6.- Importa resaltar, en la línea de fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales, la trascendente iniciativa del Ejecutivo Federal para incorporar un capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal a partir de 1998, estableciendo el Ramo 33, que corresponde a la figura de aportaciones federales a los Estados y Municipios. Esta iniciativa crea cinco fondos a transferir a los Estados y Municipios, a saber:

I- Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

II- Aportaciones para los Servicios de Salud.

III- Aportaciones para la Infraestructura Social.

IV- Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal.

V.- Aportaciones Múltiples.

Con esta reforma se logra dar mayor certidumbre jurídica a los Estados y Municipios del país respecto a las transferencias que el Gobierno Federal haga en materia de educación, salud, infraestructura social y fortalecimiento municipal, eliminando la discrecionalidad en el reparto de las mismas y concediendo autonomía en el manejo de los fondos.

7.- La iniciativa significa un avance de gran importancia para el logro de un federalismo real. Sin embargo, es nuestra convicción, que en el mediano plazo, las transferencias de estos recursos deberían pasar a formar parte de las participaciones, asumiendo los Estados y Municipios del país la responsabilidad de jerarquizar y establecer prioridades en el uso de estos recursos.

8.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha cumplido en gran medida sus objetivos, pero debido a las circunstancias actuales del país, ha llegado a ser un simple un mecanismo encargado de la recaudación y distribución de los recursos, olvidando que también debe ser un promotor real del desarrollo del país, por lo que consideramos que es de un gran avance la propuesta incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal, para convertirlo en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, que incorpore al ingreso, el gasto público y la deuda, así como las transferencias, de los fondos creados en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, que son mediante aportaciones federales.

Bibliografía Consultada.

- Barragán B. José. "Principios sobre Federalismo Mexicano 1824.", Colección Conciencia Cívica Nacional, D.D.F., México, 1824.
- Burgoa O. Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1982.
- Carpizo M., Jorge. "Federalismo en Latinoamérica", U.N.A.M., México, 1976.
- Carpizo M., Jorge. "Sistema Federal Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1983.
- Colmenares Paramo, David. "El Federalismo Fiscal Mexicano", Gobierno del Estado de Oaxaca, Oaxaca, 1992.
- De la Garza, Sergio Francisco. "Derecho Financiero", Porrúa, México, 1986.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1977.
- Faya Viesca, Jacinto. "Federalismo Mexicano", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988.
- Faya Viesca, Jacinto. "Finanzas Públicas", Porrúa, México, 1986.

- Flores Zavala, Ernesto. "Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas", Porrúa, México, 1971.
- Gamas Torruco, José. "El Federalismo Mexicano", S.E.P., México, 1975.
- González Oropeza, Manuel. "El Federalismo", U.N.A.M., México, 1995.
González
- Uribe, Héctor. "Teoría Política", Porrúa, México, 1992.
- H. Cámara de Senadores, LVI Legislatura. "El Federalismo Mexicano", Centro de Información Legislativa del Senado de la República, México, 1995.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa-U.N.A.M., México, 1996.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. "Veinte Años del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, 1972-1992", Guadalajara, México, 1992.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. "Federalismo Fiscal", Guadalajara, México, 1991.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. "El Federalismo Mexicano y su Realidad Fiscal", Universidad Autónoma de Campeche, Campeche, México, 1982.

- Morones Fernández, Humberto. "El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal", INDETEC, Guadalajara, México, 1995.

- Ortega Lomelín, Roberto. "Federalismo y Municipio", F.C.E., México, 1994.

- Ortega Lomelín, Roberto. "El Nuevo Federalismo, la descentralización", Porrúa,

- Oates, Wallace E., "Federalismo Fiscal", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1977.

- Quintana Roldan, Carlos. "Derecho Municipal", Porrúa, México, 1994.

- Reyes Heróles, Jesús. "El Liberalismo Mexicano", F.C.E., México, 1994.

- Retchkiman, Benjamin. "El Federalismo y la Coordinación Fiscal", Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1981.

- Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1992.

- Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México", Porrúa, México, 1992.

Legislación Consultada.

- Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1997.
- Código Fiscal de la Federación, Porrúa, México, 1997.
- Ley de Coordinación Fiscal, S.H.C.P., México, 1998.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 1997.
- Presupuesto de Egresos de 1997, S.H.C.P., Diario Oficial, 23 de diciembre de 1996.
- Presupuesto de Egresos de 1998, S.H.C.P., Diario Oficial, 29 de diciembre de 1997.